

**estado, vivienda y estructura
urbana en el cardenismo**

manuel perlō cohen

Cuadernos de Investigación Social núm. 3

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Director: Julio Labastida Martín del Campo

Secretaria académica: Cecilia Andrea Rabell

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL

Coordinador: Carlos Martínez Assad

Portada: Waldo Gomezgil

Distribución: Armida Vázquez Alarcón

Torre II de Humanidades, 7º piso, Ciudad Universitaria, México 20, D. F.

Edición al cuidado de Haydée Valero

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES
BIBLIOTECA

**ESTADO, VIVIENDA Y ESTRUCTURA URBANA
EN EL CARDENISMO**
El caso de la ciudad de México

Manuel Perló Cohen



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO 1981



Primera edición: 1981

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
NUTRICIONALES
BIBLIOTECA

ESTADO VIVEREDA Y RESTRUCTURA URBANA
EN EL CARIBAYANO
El caso de la ciudad de
Manzanillo, Colima



DR © 1981 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, México 20, D. F.

Ds 23 363

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES
Impreso y hecho en México

INDICE

PRÓLOGO, 7

INTRODUCCIÓN, 9

CAPÍTULO I. LA ESTRUCTURA URBANA, 13

- 1.1 La estructura económica urbana, 13
 - 1.1.1 El suelo urbano, 13
 - 1.1.2 Las industrias de la construcción y de los materiales para la construcción, 17
 - 1.1.3 Capital bancario urbano, 21
 - 1.1.4 Transporte urbano, 21
 - 1.1.5 Bienes y servicios urbanos proporcionados por el Estado, 26
 - 1.1.6 Servicios profesionales urbanos, 29
 - 1.1.7 Conclusiones, 30
- 1.2 Distribución del ingreso y proceso de consumo urbano, 31
 - 1.2.1 La distribución del ingreso durante el cardenismo, 31
 - 1.2.2 Proceso general de consumo, 32
- 1.3 Política y lucha de clases durante el cardenismo, 34
 - 1.3.1 Política y lucha de clases dentro de la escena urbana, 35

CAPÍTULO II. LOS PROCESOS URBANOS EN EL CARDENISMO, 39

- 2.1 Las migraciones y el crecimiento urbano, 39
 - 2.1.1 Los factores de atracción urbana y la migración, 41
- 2.2 Urbanización y estructura habitacional, 44
 - 2.2.1 La vivienda arrendada, 44
 - 2.2.2 Las colonias proletarias, 48
 - 2.2.2.1 Colonias de invasión, 49
 - 2.2.2.2 Fraccionamientos fraudulentos, 54
 - 2.2.2.3 Colonias de renta, 58
- 2.3 Elementos e hipótesis de trabajo para la interpretación general de las colonias proletarias en el cardenismo, 60

CAPÍTULO III. LAS POLÍTICAS URBANAS, 67

- 3.1 La política habitacional, 67
 - 3.1.1 Políticas de promoción habitacional directa, 68
 - 3.1.2 Política habitacional reguladora: la vivienda arrendada, 70
 - 3.1.3 Política habitacional refuncionalizadora: las colonias proletarias, 71
- 3.2 La política de bienes y servicios urbanos, 77

BIBLIOTECA - UNIVERSIDAD NACIONAL

Durante la etapa cardenista la ciudad de México vivió uno de los momentos de transformación más importantes y profundos del presente siglo. En unos cuantos años se produjo un cambio fundamental en las estructuras internas de la ciudad y aparecieron en la escena urbana una serie de fenómenos nuevos, económicos, políticos y sociales, cuyo impacto fue decisivo para el tipo de urbanización seguido en los últimos 40 años.

A la par de los incesantes cambios que ocurrían en todos los ámbitos de la vida nacional, y en parte como efecto de los mismos, la capital del país presenció la aparición de fenómenos poco o nada conocidos hasta esos momentos, como el reparto a ejidatarios y comuneros, de numerosas propiedades agrícolas privadas ubicadas en la entonces periferia de la ciudad, el traslado de miles de habitantes de las vecindades del área central a las primeras colonias proletarias, las invasiones de terrenos públicos y privados, la formación de innumerables fraccionamientos fraudulentos carentes por completo de servicios urbanos, la expropiación de grandes extensiones de tierra por parte del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal (DDF) para fundar colonias proletarias, el inicio de los primeros programas de regularización de la tenencia del suelo, la construcción de importantes obras viales financiadas con empréstitos públicos y la formación de las primeras organizaciones de colonos urbanos bajo la égida del Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Este conjunto de cambios, que representaron un giro importante respecto a los patrones de urbanización seguidos después de la revolución, no sólo transformaron la imagen y configuración física de la ciudad de México, sino que le asignaron nuevas e importantes funciones de carácter económico y político. En efecto, la expansión de los asentamientos ilegales desprovistos de toda inversión pública o privada en infraestructura urbana, permitió mantener y en algunos casos hasta reducir el costo de reproducción de numerosas familias obreras, lo cual facilitó el mantenimiento de salarios bajos y altas tasas de ganancia para los capitalistas; por su parte, el incremento de las construcciones públicas y la creciente demanda de suelo y transporte urbano estimularon la aparición de nuevos agentes económicos cuya actividad dependía por entero de las nuevas necesidades que planteaba el funcionamiento y crecimiento de la ciudad; finalmente la incorporación de los colonos a las organizaciones políticas oficiales, la creación de nuevos aparatos y agencias gubernamentales encargados de atender los problemas urbanos, la difusión de una ideología urbanística socializante, permitieron al gobierno de Cárdenas dar los primeros pasos en la construcción de un formidable aparato de control político-ideológico sobre las masas urbanas de la ciudad de México.

La enorme importancia y peso de todos estos hechos durante la etapa cardenista, su profunda significación en la vida futura de la ciudad de México y del país, contrastan notablemente con la ausencia

de trabajos de análisis e interpretación. Más aún, ni siquiera disponemos de investigaciones de corte descriptivo que arrojen luz sobre los contornos generales del fenómeno.

Esta omisión quizá se debe, por un lado, a la visión bastante generalizada pero a nuestro juicio equivocada, de que la ciudad de México no sufrió transformaciones internas de importancia sino hasta 1940, cuando se produjo un acelerado crecimiento económico y demográfico. Esta idea, aunada a la falta de información completa y adecuada, han provocado entre los investigadores urbanos una cierta indiferencia por el estudio de esta etapa. Por otro lado, los estudiosos del fenómeno cardenista, preocupados ciertamente por el análisis de los puntos nodales de este período histórico, han dejado de lado temáticas que, como la urbana, poseen considerable importancia y sin duda pueden aportar nuevos elementos para su interpretación.

Uno de los propósitos centrales de este trabajo es abrir una línea de investigación que intente una caracterización de las transformaciones urbanas que experimentó la ciudad de México durante el cardenismo, que explique cuáles fueron esos cambios y por qué se produjeron, que permita definir y precisar el tipo de relacio-

nes que se establecieron entre el proceso de cambio general que sacudía al país y la dimensión urbana y, finalmente, que evalúe y determine la influencia que ejercieron esos cambios del sistema urbano sobre la economía y la política de la ciudad de México.

La investigación no pretende ofrecer interpretaciones acabadas o conclusiones definitivas; es un primer acercamiento al problema y, como todo esfuerzo inicial, está cargado de afirmaciones tentativas y de interrogantes. Aun así, esperamos que el trabajo aporte nuevos elementos para el conocimiento e interpretación de la historia de la ciudad de México.

Quiero agradecer al doctor Humberto Muñoz García por su amplia colaboración en la elaboración de este trabajo. Las numerosas y en ocasiones arduas sesiones dedicadas a su discusión contribuyeron a clarificar muchas ideas confusas, estimularon nuevas búsquedas y nos proporcionaron una buena dosis de ánimo para continuar hasta el final. También expreso mi reconocimiento a Haydée Valero por enfrentar con mucha dedicación la corrección de estilo y hacer menos difícil la lectura del texto. Finalmente, agradezco al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM por la ayuda y facilidades otorgadas en la elaboración de esta investigación.

A lo largo de esta investigación analizaremos las transformaciones que experimentó la estructura urbana de la ciudad de México durante el período cardenista, así como los cambios que se produjeron en las condiciones habitacionales de las clases trabajadoras y las políticas urbanas que se llevaron a cabo. La selección de estos tres grandes temas, su contenido específico y el orden en que se analizan dista de ser una mera casualidad o una selección arbitraria y obedece a una determinada concepción teórico-metodológica sobre el tratamiento de los problemas urbanos, que expondremos brevemente.

Hasta hace unas décadas, el estudio de los fenómenos urbanos parecía encontrarse más o menos delimitado y existía un consenso sobre el significado de la realidad englobada bajo el término de urbano. Esta aparente claridad no provenía tanto de una definición rigurosa sino de una constatación empírica: la existencia del campo y la ciudad como antípodas, como dos realidades económicas, sociales, políticas y culturales bien diferenciadas. Los problemas urbanos se definían sin mayor dificultad por su distinción con respecto a los problemas rurales.

Esta constatación tan banal, pero cercana al "sentido común", acabó por perder efectividad en la medida en que muchos países pasaron a ser sociedades predominantemente urbanas. El estudio de lo urbano se volvió entonces el estudio del todo social y esto entró obviamente en contradicción con su carácter de ciencia o

disciplina especial. El consenso que prevalecía en torno a lo que debía entenderse y estudiarse como urbano entró en crisis (en ello también influyeron muchos otros factores) y esto dio lugar a la aparición de una amplia gama de corrientes que definen y delimitan el fenómeno urbano a partir de contenidos distintos y en ocasiones contrapuestos.

Difícilmente podríamos emprender dentro de los límites del presente trabajo una revisión de toda esta problemática, de las distintas corrientes que existen y de los puntos de vista que mantienen;¹ pero sí creemos importante reconocer que los problemas de orden conceptual presentes en el tratamiento del fenómeno urbano son bastante complejos y requieren especial atención. Una tarea que resulta muy importante, y que sin embargo muchos autores dejan de lado, es la de formular en cualquier investigación la definición precisa de lo urbano.

En este trabajo definimos lo urbano como el conjunto de actividades, mecanismos y procesos de carácter económico, político e ideológico que sustentan y determinan la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios colectivos utilizados por el sistema económico y las distintas clases sociales. Estos bienes y servicios han adquirido una importancia cada vez mayor dentro de las ciudades y

¹ La mejor presentación de esta problemática y la crítica más completa que se ha hecho al enfoque empirista sobre lo urbano se encuentra en el trabajo de Manuel Castells, *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México, 1974.

constituyen una instancia económica, social y política que tiene cierta especificidad y autonomía dentro de la estructura social. ¿A qué obedece esta creciente importancia y en dónde radica su especificidad y autonomía?

El papel cada vez más relevante de los bienes y servicios colectivos en la sociedad, proviene del proceso de socialización de las fuerzas productivas que tiene lugar en las propias ciudades, pues especialmente a partir de la división del trabajo social que se produce con el capitalismo, las urbes se convierten en una forma desarrollada de la cooperación entre las diversas unidades de producción, de la circulación del capital y de los procesos de reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo. Las redes viales intraurbanas, el transporte colectivo, los sistemas de drenaje y aprovisionamiento de agua, los bloques de vivienda, etc., cada vez adquieren mayor importancia en las ciudades modernas.

La autonomía a que hicimos referencia puede constatarse, en primer término, en el conjunto de diferencias y rasgos particulares que presentan los bienes y servicios colectivos en relación al resto de bienes y servicios que produce la sociedad. Por ejemplo, su producción requiere por lo general del uso del suelo, de grandes inversiones en materias primas y maquinaria, de tiempos de producción prolongados; se trata de bienes inmóviles que no pueden circular como el resto de las mercancías (un sistema de drenaje no puede trasladarse a otra ciudad) y desde el punto de vista capitalista producen una tasa de la ganancia extremadamente baja; por lo que respecta a su consumo, se trata de bienes y servicios que no pueden fraccio-

narse y cuya utilización es colectiva.² Otro rasgo sobresaliente es la creciente participación del Estado, más acentuada que en otros ámbitos de la economía, en la producción, financiamiento y distribución de los bienes y servicios colectivos.

Estas y muchas otras características que apenas comienzan a estudiarse, han impulsado a varios autores a dirigir su atención en torno de la economía política de los bienes y servicios colectivos.³ Dentro de esta corriente, algunos trabajos han planteado el análisis de los bienes y servicios colectivos en el marco conceptual de lo que se ha denominado estructura urbana, concepto que, como ha señalado acertadamente Manuel Castells, sirve, en el actual estado de conocimientos que tenemos sobre el tema, para preparar el análisis de una situación concreta mas no para explicarla.⁴ A pesar de que no existe una definición acabada, el concepto de estructura urbana pretende identificar y caracterizar los distintos agentes económicos, instituciones y mecanismos sociales y políticos que concurren a la reproducción de los bienes y servicios colectivos; intenta analizar sus relaciones internas y mutuas determinaciones y articular sus distintos componentes con la estructura social.

En el presente trabajo recurrimos a dicho concepto con un afán de búsqueda más que de comprobación. Nos interesa

² Para una exposición más detallada de estas características véase el trabajo de Christian Topalov, *La urbanización capitalista*, Edicol, México, 1979.

³ Dentro de esta corriente podemos incluir, además de los libros de Castells y Topalov citados, los trabajos de Jordi Borja, *Movimientos sociales urbanos*, Ediciones Siap-Planteos, Buenos Aires, 1975; y de Jean Lojkine, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI, México, 1979.

⁴ Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, op. cit., p. 426.

avanzar en la tarea de sistematizar y unificar los distintos elementos que aseguran en un momento dado la reproducción de los bienes y servicios colectivos, analizar las relaciones internas de dichos componentes y entender su articulación con las instancias fundamentales de la sociedad.

En la primera parte de la investigación examinamos el comportamiento y el grado de cambio que se produjo entre los diversos elementos de carácter económico que integran la estructura urbana, entre los que se encuentran: el suelo urbano, las industrias de la construcción y de los materiales para la construcción, el capital bancario, el transporte urbano y los servicios profesionales urbanos.

El primero de estos componentes, el suelo urbano, fue sin duda el elemento de la estructura urbana que mayores transformaciones experimentó. Entre 1934 y 1940 tuvo lugar el reparto agrario de la mayor parte de las grandes propiedades agrícolas situadas en la entonces periferia de la ciudad de México y su conversión en ejidos. Este acontecimiento tuvo profundas consecuencias. Desde el punto de vista económico, propició la aparición de un mercado del suelo cuyo funcionamiento difería notablemente del que regía al mercado ya existente en la ciudad de México. La nueva oferta de tierras se integró de las recién creadas propiedades ejidales que de acuerdo a la ley no debían arrendarse, arrendarse o destinarse a usos urbanos; la mayor parte de las mismas eran aptas para la agricultura y la ganadería y no precisamente para usos habitacionales; los poseedores, que no propietarios, no eran los viejos latifundistas urbanos o los propietarios inmobiliarios, sino los miles de campesinos a los que había beneficiado el reparto agrario. To-

dos estos factores contribuyeron en gran medida a que la compra-venta de estos terrenos se hiciera fuera del ámbito legal y fiscal del Estado; que la ocupación para usos habitacionales no siguiera para nada los requisitos urbanísticos establecidos; que aparecieran los fraccionadores clandestinos y también que muchos de estos terrenos se pusieran a la venta a bajos precios.

Desde el punto de vista social y político, la expansión de la propiedad ejidal en todo el Distrito Federal abrió la participación de los campesinos, organizados en esos momentos bajo la oficialista Confederación Nacional Campesina (CNC), en el usufructo y control del suelo urbano y los convirtió en una fuerza política que, paradójicamente, tuvo mucha influencia en el gobierno de la ciudad de México. Se dio el caso, por ejemplo, de que los campesinos formaron parte del consejo consultivo de la ciudad de México.

Los otros componentes de la estructura urbana no experimentaron cambios muy profundos, pero en algunos casos llegaron a actuar como aceleradores del cambio. Tal fue el caso del transporte urbano, que desempeñó un papel decisivo en el proceso de expansión física de la ciudad, en la incorporación de las tierras situadas en la periferia —incluyendo las de reciente titulación ejidal— a los usos urbanos y en la separación entre el lugar de trabajo y el lugar de la vivienda.

Otro apartado del trabajo está dedicado a explorar el nivel político de la estructura urbana. Ahí lo que nos interesa es ubicar el espacio que ocuparon las luchas y movilizaciones en torno a los problemas urbanos dentro del espectro de confrontaciones sociales y políticas de la época y también definir el papel que des-

empeñaron y el lugar que ocuparon las fuerzas sociales que se movilizaban en torno a sus problemas urbanos, dentro del sistema de alianzas que encabezó el gobierno cardenista.

Una conclusión a la que llegamos, que sin embargo tiene un carácter provisional, es que las demandas urbanas de la población no formaron parte del programa de transformaciones sociales y económicas que llevó a cabo el gobierno cardenista y que los movimientos organizados que lucharon por ellas no formaron parte efectiva de la alianza de clases que encabezó el gobierno. A pesar de su posición favorable a la formación de las colonias proletarias y de otras medidas menos importantes, el gobierno de Cárdenas no logró esbozar una política tendiente a transformar la ciudad y tampoco alcanzó a unificar a los sectores sociales susceptibles de nuclearse en torno a un proyecto de transformación urbana. Como hemos señalado antes, el cambio en la ciudad provino del campo, fue un resultado de la reforma agraria.

La segunda parte de la investigación está dedicada a la exposición de lo que llamamos los procesos urbanos. La caracterización que se hace de ellos tiene su apoyo en todo el análisis precedente de la estructura urbana, del cual se desprenden elementos de análisis, hipótesis de trabajo y algunas explicaciones causales; sin embargo, también pretendemos rebasar dicho marco de análisis e incorporar explicaciones provenientes de la propia especificidad de los procesos analizados y de las prácticas y coyunturas políticas en las que se hallaban insertos.

Uno de estos procesos es el relativo al cambio que experimentó la vivienda de las

clases trabajadoras a lo largo del período cardenista. Hemos constatado que si bien durante esos años se registró un auge en la construcción habitacional, la edificación de vivienda de alquiler para las clases trabajadoras fue mínima y no alcanzó a cubrir la demanda existente. En cambio, desde mediados de la década comenzaron a proliferar en varios puntos de la ciudad de México y el Distrito Federal las colonias proletarias, que en poco tiempo albergaron a decenas de miles de personas. Estos asentamientos, cuya significación ha sido decisiva en el tipo de desarrollo urbano que siguió en adelante la ciudad de México, surgieron como resultado de un conjunto de circunstancias estructurales y coyunturales: la aparición de las tierras de propiedad ejidal, el decremento de la construcción de viviendas de alquiler para trabajadores, la carencia de una legislación inquilinaria que frenara el aumento desmedido de los arrendamientos, la insuficiencia de los programas de vivienda estatal, la existencia de tarifas de transporte bajas y la presencia de una política habitacional favorable. Este último punto se analiza con detenimiento en el apartado dedicado a la revisión de las políticas habitacionales del Estado.

El último aspecto que abordamos es el de la política estatal de bienes y servicios públicos. De lo que se realizó en ese ámbito, puede colegirse la reducida atención que otorgó el gobierno de Cárdenas a la satisfacción de las necesidades urbanas de la ciudad de México y se constata también su imposibilidad de quebrar la hegemonía y el control que ejercían ciertos sectores y grupos capitalistas sobre la economía urbana.

LA ESTRUCTURA URBANA

1.1 *La estructura económica urbana*

1.1.1 El suelo urbano

Uno de los eslabones de la estructura económica urbana que mayor y más significativo número de cambios experimentó durante el período cardenista es sin duda el suelo urbano. Sus transformaciones y nuevas modalidades comprenden: la estructura de la propiedad, el funcionamiento y los valores de su mercado, y otros aspectos que abordaremos a lo largo de este trabajo. En conjunto, estos cambios pueden ubicarse, guardando las proporciones del caso, al lado de aquellos que, como la reforma agraria, la política de nacionalizaciones, etc., marcan un antes y un después en la historia de México.

Al ascender Cárdenas al gobierno, el mercado del suelo se hallaba bajo el control de un grupo de grandes propietarios integrado en parte por los miembros de la vieja clase dominante porfirista que, a pesar de los golpes recibidos por la Revolución, habían conservado —como señala Edmundo Flores—¹ lo fundamental de sus propiedades urbanas, y por un núcleo reciente, forjado al calor del movimiento armado, que había aprovechado su presencia y control sobre el naciente poder político para hacerse de una parte de la pro-

iedad inmueble urbana. Ya en los años veinte sobresalían como importantes propietarios, desde el "jefe máximo", Calles, ministros como Sáenz y generales como Almazán, hasta prominentes "líderes obreros" como Luis N. Morones.²

La recomposición social del grupo propietario urbano, con la irrupción de esa nueva burguesía ligada al Estado, fue sin duda uno de los factores que más contaron en la consagración jurídico-política de la propiedad inmueble urbana, convirtiendo a su vez la renta del suelo en una forma importante de apropiación de plusvalía dentro del sistema económico que emergió a partir de la Revolución.

Justamente esta consolidación y fortalecimiento frustró todo intento por llevar adelante una política de transformación similar o cuando menos cercana a la desarrollada, por ejemplo, en el campo. Un proyecto propuesto en los albores del gobierno cardenista por el senador Cándido Aguilar, que proponía la reforma

² Esta información se conoce a partir de la encuesta realizada por Francisco Naranjo sobre la fortuna del grupo dirigente mexicano en el año 1918. Citada en el libro de Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana*, ERA, México, 1973, pp. 376, 377.

¹ Edmundo Flores, *Tratado sobre economía agrícola*, FCE, México, 1962, p. 210.

a la fracción IV del artículo 27 de la constitución y declaraba de utilidad pública la expropiación de terrenos sin edificar para la formación de colonias obreras y campesinas —medida bastante radical en su momento y que habría significado un golpe de muerte para los especuladores del suelo—, no prosperó.³ Casi cuatro años más tarde, pocos días después de la expropiación petrolera, Cárdenas volvía a dejar claras las cosas para los propietarios de inmuebles al señalarles públicamente que: “ningunas otras disposiciones van a dictarse que puedan afectar la confianza del país sobre otros negocios, sobre la propiedad, sobre los depósitos, sobre los valores y demás inversiones, que el gobierno está dispuesto a proteger conforme a las leyes respectivas [...] [y] empleará igualmente los medios necesarios para proteger y alentar las inversiones en valores mobiliarios, en el mejoramiento urbano [...]”⁴

Puede apuntarse, de manera provisional, que durante el gobierno de Cárdenas las transformaciones en la estructura de la propiedad del suelo y por lo tanto del control de la “oferta” de ese mercado, no ocurrieron por un cambio en la propiedad del grupo de los grandes detentadores, es decir, por un fraccionamiento de sus propiedades. Paradójicamente, los cambios provinieron de las transformaciones en la propiedad agraria (véanse al respecto las páginas 52-53).

En efecto, las medidas de reparto agrario propiciadas por Cárdenas también afectaron de manera importante a los la-

³ Moisés González Navarro, *Población y sociedad en México (1900-1970)*, Tomo I, UNAM, Serie Estudio, núm. 42, México, 1974, p. 201.

⁴ Citado en el libro de Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, ERA, México, 1974, p. 195.

tifundios y haciendas que se encontraban en las inmediaciones y a veces en el interior mismo de las ciudades, es decir, a aquellas tierras que constituían la frontera próxima a las futuras necesidades de suelo para uso urbano y que muy pronto serían requeridas por el crecimiento económico y poblacional urbano. Al fraccionar este tipo de propiedades en ciudades como México, Monterrey, Oaxaca y otras, se eliminó en buena medida a los que hubieran sido los detentadores potenciales de la propiedad del suelo urbano situado en la periferia y en definitiva se incubó a una futura pléyade de propietarios urbanos, de carácter ejidal y comunal. Para tener una idea más clara de las dimensiones de este cambio, basta señalar que, en 1938, la superficie total del Distrito Federal (1 499 kms²) estaba constituida de la siguiente manera:⁵

75 ejidos	261 kms ²
15 comunidades	560 kms ²
8 parques nacionales	80 kms ²
Terrenos particulares	598 kms ²

✓ Es obvio que no se destinó la totalidad de los 821 kms² de tierras ejidales y comunales a usos urbanos —aun hoy una gran parte conserva su carácter rural—, pero sí fue incorporada una proporción considerable.

Este cambio no sólo preñó de consecuencias el futuro sino que a corto plazo generó nuevas condiciones en el funcionamiento de la oferta del suelo y por lo tanto en su mercado. Al desmembrarse la propiedad que estaba en poder del grupo de potenciales propietarios urbanos, se quebró también el sello monopólico que

⁵ Proyecto de plan de gobierno del Departamento del Distrito Federal 1976-1982. Programa de tenencia de la tierra, mimeo, s. f.

habría marcado su aparición y en cambio se abrió el cauce a miles de pequeños y medianos propietarios que si bien no estaban legalmente facultados para negociar con sus tierras —ya que la ley establecía que las tierras ejidales y comunales eran “inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles y por lo tanto [no pueden] en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse—”,⁶ en la práctica comenzaron a hacerlo, empujados por la posibilidad de obtener mayores beneficios de los que podían arrancar a la actividad agrícola.

¿Qué significó la apertura de estas tierras dentro del mercado del suelo urbano y qué implicaciones acarreoó sobre el mercado privado preexistente, dominado por los grupos mencionados?

De manera un tanto esquemática, cabe hablar de una diversificación de la oferta del suelo urbano, tanto en lo que se refiere a sus características específicas (ubicación, calidad del suelo, cercanía o acceso a los bienes y servicios urbanos) como al tipo de competencia. En relación a lo primero, se trataba de un suelo que ofrecía comparativamente malas condiciones, ya fuera por su relativa lejanía, mala calidad (en muchos casos se trataba de pedregales, zonas montañosas, etc.) y, sobre todo, por la falta de infraestructura urbana, problema que se tornaba irresoluble a corto plazo dado el carácter ejidal o comunal de la propiedad. De cualquier forma, su precio era muy inferior al del mercado establecido, hecho que se debía tanto al segundo de los elementos

apuntados —la competencia de miles de propietarios—, como a las características antes descritas. A pesar de las desventajas existentes, muy pronto el suelo comenzaría a ocuparse en usos habitacionales.

En cuanto a los efectos generados sobre el mercado privado preexistente, es difícil hablar de una reacción generalizada y más bien nos inclinamos por la existencia de tres efectos distintos: en primer término, es indudable que para un cierto sector de propietarios, sobre todo aquellos cuyas tierras eran sustituibles por la nueva oferta, la apertura de las tierras ejidales al mercado del suelo significó una competencia que obligó, si no a la reducción, al menos a la moderación de su alza excesiva. En este caso, la competencia mostraba rasgos particulares que, como probablemente dirían esos propietarios, la hacían “desleal”, ya que operaba con las ventajas de la “ilegalidad”, sin sujetarse a pago de impuestos o gravamen alguno. Por su parte, el núcleo de propietarios que controlaban aquellas tierras cuyas ventajas hacían insustituible su uso, por ejemplo las del centro de la ciudad, quizá no experimentó cambios significativos ante la nueva situación. Finalmente, un tercer grupo de propietarios, aquellos que poseían las tierras periféricas, cercanas o en frontera con las ejidales, deben haber resultado beneficiados por la “urbanización” de éstas, ya que al entrar al mercado del suelo rápidamente obtuvieron un valor en renta del que antes carecían y este efecto se propagó sobre las tierras cercanas. Así, puede decirse que la nueva situación afectó en forma diferenciada a los anteriores propietarios y, en el último caso, acabó beneficiándolos.

También se manifestaron otros procesos, como el de reconcentración del suelo,

⁶ Artículo 52 de la Nueva Ley de Reforma Agraria, citado en el trabajo de Priscilla Connolly, Óscar Núñez y Enrique Ortiz, *Las políticas habitacionales del Estado mexicano*, COPEVI, México, 1977.

en el que participaban agentes económicos provenientes de la industria, la banca, el comercio, etc. Sin embargo, este proceso de reconcentración que se iniciaba debe explicarse también desde la óptica de la demanda, es decir, de las fuerzas que condicionaban la compra de suelo en esos momentos.

Durante el cardenismo, la demanda de propiedades inmuebles se activó notablemente, tal como lo demuestran los elevados incrementos que se registraron en los precios del suelo. Una publicación de la CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) indica que de 1935 a 1940 los terrenos en el Distrito Federal sufrieron un incremento del 50% al 200%.⁷ En esas mismas fechas, por ejemplo, el metro cuadrado ubicado en la Colonia Juárez subió de 400 a 1 000 pesos aproximadamente, mientras que en la Avenida Juárez su precio aumentaba de 1 000 a 2 000 pesos.⁸

Este aumento desmesurado obedecía en buena medida a las nuevas demandas de suelo que exigía el crecimiento económico y demográfico de la ciudad de México; no obstante creemos que las causas más poderosas tenían su origen en la espiral inflacionaria que se desató en la segunda mitad del gobierno de Cárdenas.

Durante los años 1937-1938 se inició en México un proceso inflacionario motivado por una política monetaria decidida a sostener el crecimiento económico apoyándose en la emisión monetaria y por los efectos de la devaluación del peso en

⁷ Citado en Víctor E. Bravo Ahúja Ruiz y Marco Antonio Michel, "Alianza de clases y dominación: México; 1930-1946", en *Historia y Sociedad*, núm. 9, 1976.

⁸ Edmundo Flores, *Tratado sobre...*, op. cit., pp. 208, 209.

1938.⁹ Aunado a esto, el país vivió una fuerte fuga de capitales.¹⁰

Con tal ambiente económico, era natural que los capitales buscasen tierra firme precisamente en las inversiones inmuebles, lo que motivó la fuerte demanda a la que hacíamos alusión. Además del elevado crecimiento de precios que esto provocó, puede decirse que la concentración de la tierra quedó esta vez en manos de empresarios provenientes de la industria y del comercio, es decir, de nuevos grupos de capitalistas que comenzaban a participar en la propiedad del suelo.

Nuevamente volvía a alterarse la composición social del grupo propietario del suelo, y no sólo eso sino que, en adelante, la renta del suelo se convertiría en una palanca sobre la que se apoyaría el proceso de acumulación capitalista en México. Tal como lo ha señalado Edmundo Flores en relación al crecimiento industrial, comercial y financiero posterior a 1940: "La especulación en tierras urbanas por empresarios fuertes y la compra y especulación en terrenos por muchos particulares de recursos modestos, desempeñó en realidad, si bien con la anarquía y distorsiones consiguientes, el papel de un mercado que actuó como centro de convergencia y concentración del ahorro. Así se amasaron capitales cuantiosos. Una fracción de éstos se gastó en consumo suntuario y otra se exportó; pero el resto, después de una canalización institucional desembocó en inversiones industriales, ya sea que tales inversiones han sido hechas en inversiones industriales, ya sea que ta-

⁹ Anatol Shulgovsky, *México en la encrucijada de su historia*, Fondo de Cultura Popular, México, 1968, p. 182.

¹⁰ Víctor E. Bravo Ahúja Ruiz y Marco Antonio Michel, "Alianza de clases...", op. cit., p. 40.

les inversiones han sido hechas por los fraccionadores mismos o financiados por los bancos, las compañías de seguros, las financieras, etcétera".¹¹

Intentando resumir lo dicho hasta aquí sobre el problema del suelo durante el cardenismo, formularemos algunas conclusiones que sirvan de puntos de apoyo para nuestro análisis de los procesos urbanos.

1] No obstante las noticias que tenemos acerca del intento de impulsar una especie de reforma urbana en los albores de su gobierno, el cardenismo no afectó los intereses ligados a la propiedad del suelo urbano como sí lo hizo con la propiedad agraria. Esto demuestra la fortaleza económica y política de dicho grupo.

2] Los cambios en la estructura del suelo urbano emanaron del fraccionamiento de las haciendas situadas en la periferia de las ciudades y dieron paso a la aparición de miles de propietarios ejidales y comunales. Esto multiplicó la oferta y contribuyó rápidamente a franquear las fronteras de las ciudades, pues desde el punto de vista económico incentivó tanto al consumidor social como al consumidor económico a salir del mercado del suelo existente. Como veremos más en detalle al analizar el cambio de los sistemas habitacionales, este hecho explicará en buena medida la formación de las colonias proletarias.

3] En el período 1934-1940 se aceleró vertiginosamente la demanda de bienes inmuebles como efecto de las presiones inflacionarias de la economía y debido también al desinterés económico-político de efectuar inversiones productivas. Esta situa-

ción afectó de modo particular al mercado del suelo preexistente y fue uno de los factores que contribuyó a "expulsar" a sectores habitacionales y económicos de las zonas más céntricas hacia la periferia.

4] Con los cambios en la estructura del suelo prematuramente urbanizado y a partir de las numerosas compras de inmuebles, se dio paso a una nueva recomposición del grupo propietario, lo que significó la entrada de nuevos sectores capitalistas provenientes de otras ramas económicas. La ganancia obtenida a través de la renta del suelo provocará en un primer momento tendencias parasitarias y especulativas dentro de la economía, pero más adelante será un pilar fundamental en el desarrollo capitalista del país.

1.1.2 Las industrias de la construcción y de los materiales para la construcción

Estas industrias experimentaron un auge considerable durante el sexenio 1934-1940, no sólo porque retornaron a los máximos niveles alcanzados en los años previos a la depresión, sino porque los remontaron con bastante holgura, como puede apreciarse en el cuadro 1.

El primer punto que debemos señalar, es que fue el Estado el principal promotor de estas actividades —de la industria de la construcción directamente y de la de materiales por vía de aquélla—, sobre todo por el impulso que dio a las obras públicas, en particular durante el bienio 1937-1938. Por ejemplo, en 1937 de un presupuesto de aproximadamente 424 millones de pesos, 112 millones fueron destinados a obras públicas, o sea un poco más del 26% en términos relativos, sobresaliendo las obras de irrigación, con una inversión de cerca de 31 millones de pesos; cuatro nuevas líneas de ferrocarril con

¹¹ Edmundo Flores, *Tratado sobre...*, op. cit., p. 212.

Cuadro 1

APORTACIÓN DE LA INDUSTRIA DE LA
CONSTRUCCIÓN EN EL PIB; PRODUC-
CIÓN DE CEMENTO Y ACERO

	Millones de pesos 1950 ¹	Tons. ²	Tons. ³
1928	304	204 153	80 833
1929	292	157 916	101 764
1930	301	227 125	102 859
1931	265	157 435	75 893
1932	223	137 751	48 963
1933	317	172 833	77 297
1934	407	240 782	106 803
1935	354	251 651	116 098
1936	486	285 978	118 299
1937	571	344 693	112 545
1938	596	373 713	142 888
1939	409	409 784	142 578
1940	497	484 992	149 655

FUENTES:

¹ Banco de México, Departamento de Estudios Económicos, Producto Nacional Bruto. Citado en: Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1975, cuadro III-L, pp. 90, 91.

² *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera S.A., México, 1974, cuadro 5.3.

³ *Ibid.*, cuadro 5.5.

29 millones; dos carreteras internacionales con poco más de 17 millones y finalmente 12 millones distribuidos entre construcciones de edificios para la educación, investigación, etcétera.¹²

Además de la importancia cuantitativa de dicha política y de sus efectos sobre las industrias citadas, destaca el hecho de que el Estado haya renovado y reestructurado la red financiera estatal ligada a

¹² COPEVI, *Investigación sobre la vivienda en el área metropolitana de la ciudad de México*. Parte E. El papel de la industria de la construcción en la determinación de la producción de vivienda, p. 19.

la promoción de las obras públicas. Como es sabido, bajo el gobierno de Cárdenas se crearon varios organismos financieros estatales con el propósito de influir en distintas esferas de la actividad económica del país tales como el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, etcétera, y otros organismos ya existentes como el Banco de México y la Nacional Financiera se reorientaron hacia nuevas funciones. Dentro de esta perspectiva, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas dejó de financiar el desarrollo de la industria y se concentró principalmente en obras públicas y urbanas.¹³ En este sentido, el auge de las obras públicas dejó fuera a los bancos privados, estableciéndose en adelante un mecanismo de financiamiento muy importante para la política del Estado.

Si bien el sector financiero privado quedó por de pronto marginado de la captación de beneficios provenientes de las industrias de la construcción y de los materiales para la construcción, las empresas localizadas en esas ramas resultaron en cambio ampliamente favorecidas.

Dentro de la rama de la construcción operaba un número relativamente restringido de empresas que no pasaba de 100, y una de sus características más importantes era la de ser propiedad de propietarios militares y funcionarios del gobierno. Esta peculiaridad no era de ninguna manera algo nuevo sino que se remontaba a los años veinte, cuando las primeras empresas constructoras nacionales

¹³ Anatol Shulgovski, *México en la...*, op. cit., pp. 175-180.

¹⁴ Jorge Pérez Mata C., *La industria de la construcción en México. Perspectivas de desarrollo*, tesis profesional, Facultad de Economía UNAM, México, 1977, p. 46.

comenzaron a llenar el hueco dejado por las empresas extranjeras desde la Revolución.¹⁵

En la encuesta citada de Francisco Naranjo, se señala a Juan Andreu Almazán, Aarón Sáenz y al propio Calles como íntimamente ligados a los intereses de la construcción.¹⁶ En las Memorias de Almazán se narra "la forma en que —en una reunión efectuada en Soledad de la Mota, finca de retiro de Calles— el presidente le había orillado casi a aceptar la dirección de la empresa, razón por la que él no tuvo más remedio que cambiar entonces la espada por el zapapico y la pala. Un grupo distinguido de ingenieros mexicanos, entre ellos Salvador Toscano, dirigieron las obras de la Compañía Constructora Anáhuac, de la que provendría, en parte, la fortuna del general Almazán".¹⁷

Esta situación no sufrió grandes cambios durante el gobierno de Cárdenas, más bien puede hablarse de un cambio de preferencias en el otorgamiento de contratos públicos a compañías constructoras acordes a los enfrentamientos y las alianzas dentro de la "familia revolucionaria". A este respecto, debe recordarse que el general Miguel Henríquez Guzmán, uno de los más firmes apoyos militares de Cárdenas, se hizo multimillonario, en parte merced a sus múltiples compañías constructoras.¹⁸

¹⁵ COPEVI, *Investigación sobre la vivienda...*, p. 13.

¹⁶ Citado en el libro de Arnaldo Córdova, *La ideología...*, op. cit., p. 377.

¹⁷ Enrique Krauze y colaboradores, *Historia de la Revolución Mexicana. Período 1924-1928*, tomo 10, El Colegio de México, México, 1977, p. 103.

¹⁸ El estudio de Octavio Rodríguez Araujo, "El henriquismo: última disidencia política organizada en México", en *Estudios políticos*, Revista del Centro de Estudios Políticos de la Fa-

Estos señalamientos distan mucho de perseguir fines anecdóticos. Interesan puesto que contribuyen a explicar muchos de los mecanismos y rasgos estrictamente económicos de la industria de la construcción. Permiten entender, por ejemplo, que las fuerzas de la competencia y las condiciones de acceso a la industria de la construcción operaban fundamentalmente en el terreno de la política y no tanto en el de la economía; que los precios de operación, la tecnología utilizada, incluso la calidad de la obra, tenían una base casi monopólica que, al mismo tiempo, carecía de una serie de rasgos distintivos de la empresa monopólica. Esta situación estaba bastante generalizada en la industria de la construcción ya que el Estado era el principal contratista de grandes obras y los capitalistas privados aún no figuraban como demandantes de importancia.

En lo que respecta al impacto de la construcción sobre las industrias productoras de materiales para la construcción, puede decirse que los beneficios tampoco escasearon, si bien las condiciones de esta rama eran muy diferentes a las de la primera. Se trataba, en su mayor parte, de empresas con muchos años de operación, poseedoras de una larga tradición industrial, integradas a fuertes conglomerados o ligadas al capital extranjero.¹⁹ Tal fue el caso de la gran burguesía regiomontana, la cual no obstante la abierta hostilidad mostrada al gobierno del general Cárdenas, disfrutó de los efectos multiplicadores de la política de construcción,

cultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, vol. I, septiembre-diciembre 1975, núms. 3-4, proporciona una amplia e interesante lista de las propiedades del general Henríquez (p. 113).

¹⁹ Cfr. Flavia Derossi, *El empresario mexicano*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1977, pp. 53-69.

que se mostraron a través del auge de su industria metalúrgica y de la expansión de su capacidad de producción.²⁰

Respecto a la evolución de las industrias de la construcción y de los materiales de la construcción, su relación con la estructura económica y política del país y sus repercusiones sobre la economía urbana, podemos efectuar las siguientes consideraciones:

1] Después del período de estancamiento que experimentaron dichas industrias durante los primeros años de la década 1930-1940, se observa no sólo una recuperación de los niveles previos sino un crecimiento claramente superior; este crecimiento, sin embargo, dependió casi por entero del impulso que el Estado otorgó a la construcción de obras públicas, factor que, aunado a la estrecha ligazón existente entre las empresas constructoras y los políticos y funcionarios del gobierno, estableció una norma clave en el funcionamiento presente y futuro de la industria. Como señala acertadamente el estudio de COPEVI: "Es en esta etapa [se refiere a los años 1925-1940] que se establecen las pautas generales que se manifiestan de manera más acentuada en el desarrollo posterior de la industria de la construcción. Entre ellas se destaca la dependencia de esta industria de las políticas de inversión estatal, misma que va a engendrar las alianzas entre el sector empresarial de la construcción y el gobierno. Esta relación dependiente se manifiesta desde el principio a dos niveles: primero en la correlación estrecha de la actividad constructora con los ciclos de inversiones federales y segundo en los intereses particulares que tienen

²⁰ Anatol Shulgovsky, *México en la...*, op. cit., p. 191.

numerosos funcionarios públicos en empresas constructoras".²¹

Si observamos con mayor atención el período cardenista; vemos que la relación entre funcionarios del gobierno y empresas constructoras se ve reforzada y los cambios que ocurren se expresan únicamente en un relevo de funcionarios gubernamentales. La dependencia de la industria respecto de las inversiones estatales puede decirse que fue prácticamente absoluta, pues en este período la gran mayoría de las inversiones en construcción, eran debidas al Estado. Las inversiones privadas en la construcción fueron muy reducidas durante el cardenismo, quizá menores que las de los años veinte y sin duda inferiores a las posteriores a 1940. Con la ulterior participación del capital privado en la demanda de construcción, esa dependencia ya no será tan rígida para el conjunto de las empresas constructoras.

2] Un punto importante a considerar es que el grueso de las obras de construcción llevadas a cabo en aquel entonces tuvieron como escenario el ámbito rural, y sus objetivos fundamentales fueron desarrollar la infraestructura de irrigación, comunicaciones, etcétera y en muchísimo menor escala la infraestructura urbana y la vivienda. Esto significó, entre otras cosas, que el auge y desarrollo de la industria de la construcción y también la de materiales tuvo lugar en forma desarticulada respecto de la economía urbana, en particular de sus métodos y técnicas de construcción, los que probablemente no sufrieron grandes alteraciones. Es probable que en esto haya influido el encare-

²¹ COPEVI, *Investigación sobre la vivienda...*, op. cit., capítulo sobre El capital en la producción de vivienda: el financiamiento a la construcción habitacional. La industria de la construcción en México, p. 117.

cimiento de los materiales para la construcción a partir de 1937, que reforzó la utilización de materiales tradicionales.

No obstante lo anterior, desde 1935 comenzaron a erigirse por distintos rumbos de la ciudad de México varios edificios de gran altura,²² hecho que seguramente obedecía al alza en los valores del suelo, pero que también expresaba la adopción de nuevas tecnologías y la participación de empresas constructoras modernas.

1.1.3 Capital bancario urbano

Es poco lo que sabemos de la participación del sistema bancario privado en el financiamiento de las obras de construcción urbanas o en otras formas de intervención en la economía urbana. De cualquier forma, las pocas evidencias que tenemos nos llevan a pensar que ésta no se incrementó en forma sensible, a pesar de que en otros aspectos la banca privada experimentó un crecimiento considerable, pues, como apunta un estudio sobre la evolución de las instituciones financieras en México, entre 1932 y 1940 se duplicó el número de sucursales bancarias de 46 a 96, registrándose particularmente el desarrollo de los departamentos de ahorro. En cambio, si bien a partir de 1935 se señala la existencia de tres instituciones dedicadas al crédito hipotecario, su número no había aumentado en 1939 y para 1940 sólo quedaban dos.²³

Creemos que la falta de correspondencia entre el desarrollo del financiamiento privado a la construcción y el auge de las obras públicas se explica básicamente por la participación de la banca oficial,

²² Enrique G. León López, *La ingeniería en México*, Sepsetentas, México, 1974, pp. 40-41.

²³ Ernest Moore, *La evolución de las instituciones financieras en México*, CEMLA, México, 1963, pp. 121, 122, cuadro 5.

encargada de sostener su financiamiento. De cualquier forma son muchos los puntos que ignoramos en torno a la participación de la banca privada en la economía urbana y en el futuro será necesario indagar más al respecto.

1.1.4 Transporte urbano

La situación del transporte urbano y su papel económico dentro de las ciudades del país son problemas que han recibido muy poca atención no obstante la enorme importancia que guardan. Intentaremos demostrar que las formas específicas de comportamiento y desarrollo de esta actividad en la ciudad de México tuvieron un fuerte impacto sobre su estructura interna.

Los medios de transporte registraron un crecimiento bastante intenso durante el período 1934-1940. Los vehículos de motor en circulación alcanzaron las tasas de crecimiento más altas de la historia y su número se elevó de 6 973 a 10 141.²⁴

Estas cifras incluyen todo tipo de camiones: carga, pasajeros, oficiales, etcétera; no obstante, si enfocamos nuestra atención exclusivamente sobre los camiones urbanos veremos que en el Distrito Federal el crecimiento fue relativamente mayor. En efecto, mientras que en 1935 circulaban 1 616 autobuses de pasajeros, en 1940 su número había ascendido a 2 503, es decir, se registró un aumento absoluto del 64.5%, con tasas anuales del 12.9%.²⁵

²⁴ *La economía mexicana en cifras*, op. cit., cuadro 3.13.

²⁵ Esta información, así como la mayor parte de la que sustenta este apartado, se obtuvo del estudio de Moisés T. de la Peña, *El servicio de autobuses en el Distrito Federal*, México, 1943, p. 115. Creemos que se trata de un estudio pionero dentro del tema, desarrollado con mucho rigor y agudeza y fundamental para entender los orígenes y la evolución del transporte en la ciudad de México hasta los años cuarenta.

Por lo que respecta al volumen de pasajeros transportados, tan sólo en el bienio 1939-1941 su número aumentó de 303 044 747 a 350 507 111.²⁶

Es fácil colegir de los indicadores anteriores la presencia de un auge en el uso del transporte urbano durante el cardenismo. Lo que no queda tan claro, en cambio, son las razones que lo propiciaron, cuestión que es necesario dilucidar.

Podría buscarse la explicación en el crecimiento de la población de la ciudad de México, pero tal interpretación resultaría hasta cierto punto incompatible con la relativa desaceleración por la que pasaron las ciudades durante el cardenismo.

Es más probable que el incremento haya provenido en parte de la misma población existente, es decir, que se haya elevado el número de viajes efectuados por persona, y también de la incorporación de nuevos sectores de población al uso del transporte urbano. Esta afirmación allana un poco el camino, despejando la posible identidad de los que incrementaron la demanda, pero no nos dice nada acerca de las razones que la motivaron. Tentativamente nos gustaría responder que dicho incremento se debió tanto a los cambios que experimentaron algunas esferas de la estructura económica urbana, en especial el suelo urbano, como a las características que poseía la propia industria del transporte. Abordaremos en primer término este punto.

Un aspecto que reviste muchísima importancia y que puede arrojar considerable luz sobre el auge del transporte, es el hecho de que sus tarifas se mantuvieron inalterables, no sólo a lo largo del cardenismo sino desde 1929.²⁷ A partir de

²⁶ *Ibid.*, p. 118.

²⁷ *Ibid.*, p. 39.

esa fecha, las líneas de autobuses implantaron la planilla única de doce por un peso ocho centavos el boleto, lo cual contribuyó decisivamente a impulsar la utilización del transporte, ya que al mantenerse tan reducidos los costos de transporte de pasajeros, la distancia se convirtió prácticamente en una constante, lo que llevó a una parte considerable de la población a romper con la tradicional concentración de actividades (ocupacionales, habitacionales, educativas, etcétera) y a buscar combinaciones que, independientemente de la distancia, permitieran solucionar las contradicciones que se les iban presentando. Más adelante nos referiremos a la influencia del problema habitacional sobre esta cuestión.

Pero nuevamente surgen las incógnitas: ¿cómo fue posible que las tarifas de los autobuses y en general del transporte urbano y suburbano de la ciudad de México permaneciesen inmutables, si los precios de todos los bienes y servicios, incluyendo una serie de insumos indispensables para la industria del transporte y los propios autobuses, experimentaron incrementos considerables en toda esa etapa? Incluso cabe preguntarse cómo fue posible que con tarifas tan reducidas los empresarios transportistas hayan extendido sus operaciones año con año y de estas operaciones hayan obtenido ganancias considerables. La respuesta a estas preguntas nos obliga a profundizar en algunos aspectos internos de la industria del transporte.

Integrado en sus inicios exclusivamente por tranvías, el servicio público del transporte de pasajeros de la ciudad de México vio aparecer los primeros camiones, bastante rudimentarios por cierto, a partir de los últimos años de la segunda dé-

cada del siglo. De funciones eminentemente complementarias, los camiones pasaron en poco tiempo a representar una seria competencia para el sistema de transporte eléctrico, al grado de que en 1925 se desató una "guerra" de tarifas que desembocó en una baja generalizada de las mismas. La aguda competencia que se produjo en la década de los años veinte —que llegó incluso a niveles de enfrentamientos físicos— explica en alguna medida la baja en las tarifas, así como su congelación durante un tiempo; sin embargo, desde mediados de los años treinta la compañía de tranvías fue perdiendo fuerza e importancia dentro del mercado y la competencia también se amortiguó. Por lo tanto, fueron otras las condiciones que influyeron sobre el mantenimiento de las tarifas.

Uno de los factores de mayor peso fue la estrecha relación que se estableció desde épocas tempranas entre las autoridades públicas y los propietarios de los camiones, vinculación que en muchos aspectos adquirió perfiles similares a los que mostraba la industria de la construcción y que también imprimió un sello político al funcionamiento económico de la industria del transporte.

Señala De la Peña que esta actividad tuvo en sus orígenes una composición popular, es decir, nació por iniciativa de un grupo numeroso de choferes-propietarios que, si bien de manera rudimentaria, lograron darle su primer impulso. La organización gremial y la participación política no tardaron en llegar y tanto propietarios como trabajadores, que todavía en las primeras etapas eran uno solo, se agruparon en el Centro Social de Choferes, afiliado a la Confederación Regional Obrera Mexicana. En 1922 se formó la Alian-

za de Camioneros como una sección dependiente del primero.²⁸ El punto que marca el inicio de la relación entre los camioneros y el Estado se localiza paradójicamente, en febrero de 1922, cuando los primeros fueron objeto de una sangrienta represión por parte de las autoridades del ayuntamiento de la ciudad por haber efectuado un paro y una manifestación.²⁹ El general Obregón, a la sazón presidente de la República, imprimió un viraje de 180 grados a la cuestión y no sólo resolvió todas las demandas de los camioneros sino que instaló a varios miembros del Centro Social en altos puestos como concejales de los ayuntamientos y en la jefatura de Tránsito.

Desde este momento, se inauguró una relación que habría de significar grandes ventajas para las dos partes. Por lo pronto, en 1924 el propio Obregón pudo sopesar los resultados de sus buenas ligas con los camioneros: durante la revuelta delahuertista los camioneros ofrecieron rápidamente sus servicios y aportaron 300 carros para el transporte de tropas. Varios choferes perdieron la vida en la decisiva batalla de Ocotlán, donde la victoria se inclinó del lado de Obregón. Desde entonces, el grupo gobernante valoró la importancia del gremio y estableció nexos que se han prolongado hasta nuestros días.³⁰

²⁸ *Ibid.*, p. 22.

²⁹ *Ibid.*, p. 18.

³⁰ Uno de los primeros dirigentes de los camioneros, el señor Antonio Díaz Lombardo, ocupó el cargo de director del Seguro Social en el período 1946-1952 y también fungió como director del Banco del Transporte. Véase Roderic Ai Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, Tucson, Arizona, 1976, p. 94. Otro caso importante es el del líder camionero Rubén Figueroa, quien escaló las altas esferas de la política.

Para los camioneros, y éste es el punto que nos interesa recuperar, la relación significó, entre otras cosas, una serie de ventajas de orden económico que abarcaban desde las restricciones que el gobierno imponía a la entrada de nuevas compañías transportistas hasta los subsidios en combustibles y lubricantes. En relación a lo primero, De la Peña refiere cómo se negaron los permisos a la Compañía de Ómnibus de México, S.A., organizada por la Compañía de Tranvías, competidora de los camioneros de la Alianza, para ampliar el número de camiones en servicio, y en cambio le fueron otorgados a esta última. Respecto de los subsidios, dado que habían fracasado las gestiones del ex presidente Obregón para obtener de las compañías extranjeras que explotaban el petróleo en México tarifas preferenciales para los camioneros, éste movilizó todo su poder y obtuvo la derogación del arancel que impedía la importación de gasolina al país. La principal beneficiaria de esta medida fue la California Standard de California, que introdujo gasolina para abastecer todo el mercado, comprometiéndose a cambio de eso a otorgar una determinada proporción de las utilidades a La Proveedora, sociedad encargada de abastecer gasolina a las dependencias federales y, dicho sea de paso, propiedad del general Obregón, así como a construir depósitos de gasolina en Manzanillo y en la ciudad de México y a entregar por su cuenta la gasolina que consumieran los camioneros a través de una cooperativa de combustibles y lubricantes formada por consejo de Obregón, a un centavo menos el litro respecto del precio de plaza.³¹

En el período 1934-1940 vemos que si bien la expropiación petrolera terminó

³¹ *Ibid.*, p. 101.

con los negocios y privilegios de las compañías petroleras extranjeras, no hizo lo mismo con los "nacionales": los camioneros continuaron recibiendo precios especiales por parte de PEMEX, precios de mayoreo, sólo que ahora, en vez de ser de un centavo el descuento por litro, fue de dos centavos.

Finalmente, otros dos factores contribuyeron a mantener estables las tarifas: la pésima calidad del servicio de transporte y la explotación a que eran sometidos los trabajadores del volante. En relación a esto último baste señalar que incluso en un régimen que se mostró partidario de las movilizaciones obreras, como el cardenista, la mayor parte de las huelgas de los choferes fueron ganadas por los patronos.³²

Así, mientras este conjunto de factores permitió estabilizar durante mucho tiempo el costo del transporte, los precios de otras mercancías siguieron su curso ascendente, en especial la vivienda. Esta situación, aunada a la incorporación de nuevas tierras al mercado del suelo en la periferia de las ciudades por el efecto de la reforma agraria, llevó a la población a trasladarse a sitios cada vez más distantes de sus trabajos, de los servicios, etcétera, a fin de lograr un abaratamiento en sus gastos habitacionales. Por esta razón pensamos que el auge del transporte urbano a lo largo del cardenismo se debió a un aumento en las necesidades de la población de recorrer distancias cada vez mayores en la ciudad y que en este proceso el transporte desempeñó un papel activo, dialéctico. Hemos seleccionado un pasaje del libro de De la Peña, que ilustra perfectamente el papel desempeñado por el transporte en el crecimiento de la ciudad

³² *Ibid.*, p. 80.

de México: "Si originalmente las rutas se limitaban a seguir las vías de los trenes eléctricos para recoger el pasaje que en éstos no tenía cabida, en cuanto adquirieron conciencia de sus posibilidades las líneas empezaron a extender sus rutas más allá del término de las vías para dar servicio a las nuevas zonas de la ciudad y disputar con ventaja el pasaje a su competidor. Sobre todo se hizo notable esta necesidad de ampliar o modificar rutas cuando la competencia de tarifas empezó a tomar cuerpo, primero cuando la Compañía de Tranvías introdujo las planillas de tres por 0.25 y después los abonos semanarios. Con este motivo se planteó una situación difícil a las líneas que, ante la presión de la crisis, resolvieron desafiar los pisos malos de las calles sin pavimentar, modificaron un tanto sus itinerarios sin seguir en todo el recorrido las vías férreas, buscando el pasaje de los arrabales y afrontando, en todo caso, el alto costo de la rápida destrucción de los vehículos y del bacheo y aun de la pavimentación de las calles. Fue así como tomó su fisonomía actual la red y prestaron las líneas una valiosa colaboración a las autoridades para la pavimentación de las lejanas y humildes barriadas y aun de calles que se hallaban a unas cuantas cuadras del Zócalo [...] En lo general, a pesar de que la primera línea organizada fue la Santa María Mixcalco por la circunstancia, entre otras, de que su ruta primitiva o troncal contaba con la mayoría de calles pavimentadas, casi la totalidad de las líneas no han seguido ese precedente; no han esperado la pavimentación, como no han esperado que se pueblen las colonias para llevar allí sus rutas. A costa de dar un pésimo servicio o de cobrar tarifas prohibitivas, pues fuera de este dilema no era posible operar, se han extendido las rutas

a todos los barrios de la ciudad, por calles mortales para los vehículos, y no ha quedado rincón alguno donde, a distancia no mayor de 400 metros, no se cuente una ruta de autobuses que cumplen así con su característica de ir a buscar el pasaje y no esperar que él venga a buscarlos".³³

Otro indicio que permite suponer que el auge del transporte urbano correspondió en buena medida al aumento de las distancias recorridas por la población —tanto de aquella que se desplazó hacia la periferia como de la que empezó a intensificar sus viajes entre la ciudad y otros puntos del Distrito Federal—, es que la mayor parte de las nuevas líneas que aparecieron durante el cardenismo establecieron rutas que eliminaban al centro de la ciudad, procurando comunicar otros puntos de la misma. Señala De la Peña que estas nuevas líneas fortalecieron a importantes sectores de obreros al ofrecerles rutas directas desde sus domicilios a las fábricas en los suburbios de la ciudad, "librándolos así de tener que pagar dos planillas y perder el tiempo en dar grandes rodeos para abordar dos autobuses de distintas líneas, como venían haciendo".³⁴

Del análisis anterior podemos extraer las siguientes conclusiones:

1] La estabilidad que se observa dentro de las tarifas del transporte urbano durante el cardenismo, no obstante el deterioro y la pésima calidad del servicio, fue uno de los factores que, al lado de otros a los que ya hemos hecho referencia, como el aumento de los valores del suelo y de los alquileres de las zonas más densamente pobladas de la ciudad y también la apertura de nuevas tierras ejidales a la oferta

³³ *Ibid.*, pp. 28-29.

³⁴ *Ibid.*, p. 140.

del suelo, más propiciaron el incremento del número de desplazamientos efectuados y distancias recorridas por los habitantes de las ciudades.

2] Esta nueva situación repercutió en forma decisiva sobre la estructura interna de las ciudades, en la medida en que favoreció la separación de las funciones ocupacionales y residenciales de la población y permitió a la industria, tradicionalmente ligada al mercado de la fuerza de trabajo, operar relativamente alejada del mismo. En el estudio citado sobre la dinámica del crecimiento de la ciudad de México, Luis Unikel señaló que de 1930 a 1940 se inicia el proceso de descentralización de la población del distrito central de la ciudad, particularmente a lo largo de las principales vías de comunicación (avenida de los Insurgentes y calzada de Tlalpan).³⁵ Sin embargo, la explicación de Unikel no toma en cuenta algunos de los factores que nos han parecido de la mayor importancia, como el cambio en la estructura del suelo urbano.

3] Lo anterior se hizo posible merced a las condiciones tan particulares que rigieron la vida económica de la industria del transporte y que a largo plazo habrían de convertirse más en problema que en ventaja, entre otras razones por los altos costos económicos que representaba y representaría su funcionamiento para el Estado (vía subsidios); por las pésimas condiciones de servicio que se tornaron en "pesadilla" para los usuarios y en muchos casos en peligro de muerte, por el congestionamiento que provocaban, siendo prácticamente imposible sustituirlo por un sistema de transporte colectivo más eficiente a cargo del Estado (subterráneo, por ejemplo),

³⁵ Luis Unikel, *et al.*, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, Sepsetentas, México, 1974, p. 195.

etcétera. Cabe recordar, finalmente, que el amplio poder político del gremio de los camioneros hizo posible todo este cuadro.

1.1.5 Bienes y servicios urbanos proporcionados por el Estado

Una forma bastante sencilla y directa de seguir la evolución de dicha actividad es mediante el análisis del comportamiento de las inversiones estatales en bienes y servicios urbanos, las que se encuentran incluidas en el presupuesto federal bajo el rubro de servicios urbanos,³⁶ que a su vez figuran en la clasificación más general de gastos en bienestar social. Esta clasificación se presta a una serie de interpretaciones equivocadas en relación a la verdadera naturaleza y destino de dicho gasto, como veremos más adelante.

Según puede apreciarse en el cuadro II, los gastos en servicios urbanos experimentaron un auge considerable entre 1935 y 1940. La ponderación de dicho auge puede establecerse no sólo respecto de los aumentos experimentados por otros rubros como fomento agropecuario, transportes y comunicaciones, sino también respecto de los otros rubros que integran el concepto de gastos de beneficio social, como son centros médicos y asistenciales y la educación e investigación.

La importancia de los gastos en servicios urbanos dentro de los gastos de bienestar social y aun dentro del presupuesto global, sobresa a primera vista. Esta preponderancia, sin embargo, no se produjo a raíz del cardenismo, sino desde el año 1929, cuando la proporción del gasto en servicios urbanos ascendió al 11.2% del presupuesto total (el gasto en bienestar

³⁶ Cfr. *La economía mexicana en cifras*, op. cit., cuadro 6.31, Destino de la inversión pública federal, 1925-1972.

BIBLIOTECA - UNIVERSIDAD NACIONAL

Cuadro II

MONTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL Y GASTOS EN
BIENESTAR SOCIAL 1935-1940
(millones de pesos)

	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Inversión total	137	168	192	198	233	290
Beneficio social	14	14	18	20	22	29
Servicios urbanos	10	10	14	16	17	22
Centros médicos y asistenciales	2	2	2	2	3	4
Educación e investigación ..	2	2	2	2	2	3

FUENTE: *La economía mexicana en cifras*, cuadro elaborado con datos de la Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas, 1974, cuadro 6.31. Destino de la inversión pública federal, 1925-1972.

social alcanzó ese año el 16% del total). De todos modos, entre 1935 y 1940 dicho tubo experimentó vigorosos cambios.

Este aumento respondía a las crecientes necesidades de consumo social y económico de bienes y servicios urbanos. Esta última cuestión (el doble carácter del consumo de los bienes y servicios urbanos) es un punto sobre el que debe insistirse y profundizarse, pues es bien frecuente que se considere a los servicios urbanos con un destino de consumo fundamentalmente social. La realidad es que el consumo doméstico, como suele clasificarse lo que nosotros llamamos consumo social, de los bienes y servicios urbanos es francamente minoritario dentro del consumo global de los mismos. Esta situación no es fácil de ilustrar para todos y cada uno de los bienes y servicios urbanos y en lo que respecta al período 1935-1940 ha sido difícil encontrar datos estadísticos. Empero, con el propósito de apoyar empíricamente nuestro razonamiento hemos echado mano de cifras recientes que ilustran la dis-

tribución de uno de los bienes urbanos más importantes: el agua.

Para 1968, la distribución del agua en la ciudad de México se hacía de acuerdo a los siguientes usos con sus respectivas proporciones:³⁷

Uso	Porcentaje
Doméstico	20
Comercial	12
Industrial	33
Municipal	35

Como se puede apreciar, los usos domésticos sólo representan un 20% del total del consumo, mientras que los industriales y municipales absorben la mayor parte. Es posible que estas proporciones no rigieran durante el cardenismo, pudiéndose incluso pensar que el consumo do-

³⁷ Seminario sobre normas y criterios económicos para proyectos de abastecimiento de agua potable, México, DF, 1968. Citado en Abel Salazar Jiménez, *Los servicios de agua potable, sus aspectos económicos, sociales y financieros*, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, 1973, p. 10.

méstico representaba una porción mayor³⁸ al 20%; no obstante, lo que más nos interesa destacar de lo anterior, un tanto independientemente de las proporciones cuantitativas que desconocemos y sin duda sería importante investigar, es el peso significativo que posee la demanda económica de los bienes y servicios urbanos dentro de la demanda total. La demanda que se ejerce a partir de las necesidades económicas, sumada a la que ejercen los requerimientos sociales, permiten entender el mayor o menor énfasis que el Estado pone en los servicios urbanos. Considerar las inversiones públicas federales en ese rubro sólo bajo la perspectiva de uno de los componentes del eje de la demanda —sea el económico o el social— conduce a interpretaciones erróneas.

Es por eso que consideramos equivocado calificar los gastos de bienestar social como gastos orientados fundamentalmente a procurar niveles de vida y satisfactores sociales más elevados para la población. Esta ha sido por cierto, la interpretación que han dado al mencionado rubro los autores que se han ocupado de analizar e interpretar el gasto público federal en México.³⁹ Dentro de esta perspectiva, y

³⁸ En la tesis citada se señala que: "a medida que es mayor el grado de urbanización de una ciudad (más habitantes y de mayor desarrollo industrial y comercial), mayor es el número de usos y cantidad proporcional de agua, que tiene una finalidad de comodidad, de lujo y económica; y proporcionalmente menor es el uso destinado a la supervivencia humana, higiénica y social", p. 11. Esto nos induce a pensar que los usos sociales tenían mayor peso en una época de menor desarrollo económico como el cardenismo que en la década de los sesenta.

³⁹ Cf. James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal expenditure and social change since 1910*, University of California Press, 1970. Véase también: Francisco Javier Alejo, La política fiscal en el desarrollo económico de México, en *La sociedad mexicana: presente y futuro*, recopilación de Miguel Wionczek, FCE, México, 1974.

tomando en cuenta los otros componentes del gasto público federal, se ha intentado incluso formular una caracterización de los distintos programas presidenciales desde 1910 hasta 1963, así como contrastar la ideología de los presidentes con las realizaciones concretas.⁴⁰ Así, el gobierno de Cárdenas se caracterizaría por haber incrementado los gastos en bienestar social, muy acorde con su ideología socializante, mientras que sus dos próximos sucesores, Ávila Camacho y Alemán se orientarían a impulsar el desarrollo económico descuidando tales gastos y, finalmente, el gobierno de López Mateos retomaría el camino de las realizaciones sociales, desestimulando el gasto económico en favor del gasto social, todo ello bajo la influencia de la ideología de la "revolución equilibrada".⁴¹ Dicho en pocas palabras, a mayor énfasis de los gobiernos en los gastos de bienestar social, más interés en alcanzar las metas "sociales" de la revolución y más "izquierdista" la ideología de los presidentes.

Ahora bien, esta interpretación no toma en cuenta un hecho fundamental que ya mencionamos: los gastos de bienestar social no pueden considerarse única y exclusivamente algunos casos mayoritariamente "sociales", es decir, gastos encaminados a satisfacer las necesidades de las distintas clases sociales, ya que una parte considerable de los mismos —denominada servicios urbanos y que en forma permanente ha sido el rubro mayoritario dentro del llamado gasto de bienestar social—, se destina a satisfacer necesidades que el sistema económico requiere para su funcionamiento. En otras palabras, se trata de un gasto dirigido en buena medida a crear la infraestructura

⁴⁰ James W. Wilkie, *The Mexican Revolution... op. cit.*, véase la introducción.

⁴¹ *Ibid.*, p. 38.

tura material indispensable para la economía. Sería conveniente, por lo tanto, reubicar a muchos de esos gastos "sociales" como gastos de promoción económica, como son los casos de la electricidad, los transportes y comunicaciones, etcétera.

Otro aspecto decisivo que se deja de lado en los trabajos mencionados, es que los gastos que efectivamente van encaminados a satisfacer necesidades sociales, no se distribuyen en forma equitativa y que la mayor parte de las veces los beneficiarios de dichos bienes y servicios son precisamente los sectores sociales más privilegiados, hecho que cuestiona en mucho la pretendida idea de una extensión de los beneficios sociales a los sectores populares a partir de los gastos de bienestar social.

Por último, y centrándonos específicamente en el cardenismo, vemos que en efecto se incrementaron los gastos de bienestar social durante su gobierno, lo que se debió sobre todo a la gran demanda de servicios urbanos, ejercida tanto por las crecientes necesidades de la economía como por las exigencias de los sectores sociales "medios" y de la burguesía. Esto no significa que el gobierno de Cárdenas careciera de metas sociales, sino que trató de impulsarlas mediante una mejor distribución de la riqueza (el reparto agrario) y del ingreso (mejoramiento salarial) y no a través del gasto público. Como veremos, precisamente cuando el mejoramiento "directo" de los trabajadores se frenó en los últimos años del cardenismo, el gobierno recurrió de manera creciente al mejoramiento "indirecto".

Un elemento de primera importancia que ayudaría a explicar el papel que ha desempeñado la ampliación de la infraestructura urbana en el desarrollo y localización económica urbana es la relación

costo/precio de los servicios. Desafortunadamente, los pocos trabajos sobre la localización industrial en México⁴² no prestan atención a este problema y sería necesaria una investigación acuciosa, lo cual escapa a los límites del presente trabajo, para arrojar alguna luz sobre el problema. De todas maneras, si nos apoyamos en la tesis de que el Estado en México ha favorecido la acumulación capitalista, entre otras formas vía el subsidio de ciertos insumos indispensables para el funcionamiento económico (petróleo, electricidad), es correcto trabajar sobre la hipótesis de una creciente disparidad entre el costo de los servicios urbanos y su precio. Si esto es así, se podría demostrar que la política de servicios urbanos ha sido uno de los mecanismos a través de los cuales se ha favorecido la acumulación capitalista (en la medida en que una gran parte de esos servicios son utilizados precisamente por el sistema económico capitalista) y se ha inducido la localización de las actividades económicas a una fuerte concentración en la medida en que es en ciertos centros urbanos, y particularmente la ciudad de México, donde se han concentrado las inversiones en servicios urbanos.

1.1.6 Servicios profesionales urbanos

Así como hemos observado cambios significativos en algunos puntos de la estructura económica urbana (suelo urbano) y un crecimiento acelerado en otros (construcción, materiales de construcción, servicios urbanos), también es importante sopesar la situación que privó dentro de

⁴² Cfr. Allan M. Laveli, "Industrialización regional en México: Algunas consideraciones políticas", recopilado en *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, selección de Luis Unikel y Andrés Necochea, FCE, México, 1975 y Ernesto López Malo, *Ensayo sobre la localización de la industria en México*, UNAM, México, 1960.

los servicios profesionales urbanos, punto del circuito urbano muy sensible a los cambios en sus otros componentes.

La creación de nuevas instituciones educativas y la formación de profesionales ligados a las ramas de la ingeniería, arquitectura y urbanismo nos indica que también en este terreno tuvieron lugar cambios de gran importancia.

Un importante estudio sobre la evolución de los recursos humanos en la construcción,⁴³ apunta que durante el cardenismo se crearon nuevas especialidades dentro de la ingeniería, como la ingeniería en estructuras, sanitaria, de vías terrestres e hidráulicas. Asimismo, entre 1937 y 1941 se creó la especialidad de técnico constructor y funcionó por primera vez en México el Instituto de Urbanismo con las características de estudio de posgraduados.⁴⁴

Destacan en particular las estadísticas relativas al número de profesionistas que obtuvieron grado en las ramas de ingeniería y arquitectura durante el cardenismo en comparación con años previos. Mientras en toda la etapa que va de 1901 a 1930 se titularon 494 ingenieros civiles y 121 arquitectos, durante el período 1934-1940 las cantidades fueron de 252 y 76, respectivamente, es decir que en sólo seis años se recibieron algo más de la mitad de los profesionistas en ingeniería y arquitectura formados en un espacio de treinta años.⁴⁵

Durante el cardenismo también se registró un auge en lo que se refiere a los

⁴³ Jaime Cevallos Osorio, *Los recursos humanos en la construcción*, Escuela Nacional de Arquitectura, UNAM, México, 1969.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁴⁵ Dirección General de Profesiones, SEP, cit. en Jaime O. Cevallos, *Los recursos humanos...*, *op. cit.*, cuadro 7.

eventos de carácter urbanístico. En 1938 se llevó a cabo, bajo auspicios del Departamento del Distrito Federal, el Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación. Invitado por el presidente Cárdenas, arribó a México el arquitecto Hannes Mayer, colaborador de Walter Gropius en la Escuela del Bauhaus, para dictar un curso sobre urbanismo en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional.⁴⁶

Finalmente, otro aspecto que cobró importancia dentro de los servicios profesionales urbanos, fue la formación de los primeros talleres profesionales de arquitectos, antecedente de las futuras firmas constructoras y arquitectónicas en México. Uno de ellos se estableció bajo la dirección de José Luis Cuevas y en él se formó un grupo de trabajo constituido por arquitectos como Pedro Ramírez Vázquez, Domingo García Ramos, Félix Sánchez y Homero Martínez Hoyos.⁴⁷

Una observación fácil de colegir de todo el panorama anterior, es que el auge profesional al que hemos hecho referencia se orientó en mayor medida en la dirección de la construcción no urbana, es decir, en presas, carreteras, vías de comunicación, etcétera y en un radio más restringido por lo que hace a las actividades productoras de bienes y servicios propiamente urbanos.

1.1.7 Conclusiones

1] En toda la etapa que hemos analizado, destaca como un hecho importante el auge que alcanzaron las actividades urbanas productivas, que a todas luces res-

⁴⁶ Adrián García Cortés, *La reforma urbana de México, Crónica de la comisión de Planificación del D.F.*, tomo I, México, 1972, p. 17.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 18.

presentan una superación cuantitativa con respecto a los mejores momentos de todo el período posrevolucionario. También es notorio, sin embargo, que su impacto fundamental se localiza en las obras de carácter no urbano. Podemos sugerir entonces que la producción de bienes que integran lo que hemos denominado el circuito urbano, se desarrolló originalmente en el ámbito no urbano y por tanto, durante el cardenismo, no obstante los cambios cuantitativos anotados, sufrieron pocos cambios las formas de producción específicamente urbanas.

2] De lo anterior también podemos inferir que un circuito económico urbano —entendido éste como un conjunto de actividades cuyos flujos más importantes tienen lugar entre sus distintos componentes—, se halla aún en estado embrionario. Esta articulación relativamente débil puede observarse también en el incipiente desarrollo del capital bancario privado urbano y en el caso de los servicios profesionales urbanos.

3] Por lo que respecta al precio del suelo y de los alquileres inmobiliarios, hemos visto cómo se produjo una fuerte elevación. En relación al marcado aumento de precio del primero, asistimos a la apertura de una nueva e importante oferta que se convertirá en una válvula de escape en relación al mercado del suelo preexistente. En este contexto, el transporte público desempeñará un papel clave en favor del traslado humano y económico hacia nuevas zonas urbanas.

El análisis de la estructura económica urbana es un primer paso, sin duda fundamental, para entender el funcionamiento de la estructura urbana. En lo que sigue examinaremos los otros elementos analíticos que permiten completar el marco

de determinaciones que conforman dicha estructura.

1.2 Distribución del ingreso y proceso de consumo urbano

1.2.1 La distribución del ingreso durante el cardenismo

El conocimiento de este fenómeno encierra enormes dificultades por la falta de información adecuada. Los análisis disponibles sobre la distribución funcional del ingreso nunca van más allá de 1939⁴⁸ y los que se ocupan de la distribución personal parten invariablemente de 1950.⁴⁹ Aun así, diversas opiniones y evidencias muestran que tanto la distribución del ingreso como los ingresos reales de los trabajadores urbanos y de sectores medios de la población progresaron con respecto a etapas anteriores, situación que se mantuvo hasta 1939. Las fuentes empresariales de la época, siempre optimistas para manejar las cifras relativas al mejoramiento de la clase trabajadora, hablan de que entre 1934 y 1939 el ingreso de los obreros se vio incrementado en un 97%,⁵⁰ mientras que otras fuentes indican que en el Distrito Federal el salario mínimo aumentó 66%.⁵¹ Es innegable que los incrementos en el costo de vida fueron elevados⁵² y por consiguiente mermaron con-

⁴⁸ Cfr. David Ibarra, "Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía mexicana", trabajo incluido en *El perfil de México en 1980*, tomo I. Véase también Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1970, cap. VII.

⁴⁹ Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", incluido en *El perfil de México, op. cit.*

⁵⁰ Víctor E. Bravo Ahúja R. y Marco Antonio Michel, "Alianza de clases...", *op. cit.*, p. 41.

⁵¹ *Ibid.*, p. 36.

⁵² *Ibid.*, p. 40.

siderablemente las mejoras salariales. Aun así, el saldo fue positivo para los salarios.

Señalamos como fecha última de mejora para los trabajadores el año de 1939 y de ninguna manera la hacemos extensiva a todo el cardenismo, ya que a partir de ese año la distribución del ingreso y los ingresos reales de los trabajadores y los sectores medios cambiaron de rumbo e iniciaron, particularmente el de los primeros, un descenso que se prolongaría durante muchos años.

El análisis funcional del ingreso indica que de 1939 a 1940 se redujo la proporción del ingreso de los trabajadores dentro del ingreso total de 30.4% a 29%, la proporción de los ingresos mixtos (que incluye a asignaciones a propietarios que trabajan) también experimentó una baja de 35.2% a 34.4% y, finalmente, los ingresos del capital aumentaron de 34.4% a 36.6%.⁵³

Este cambio no sólo fue proporcional sino que también se reflejó en los salarios reales. Un estudio bastante reciente sobre los salarios reales en el Distrito Federal apunta, por ejemplo, que el salario real promedio de 1939 se redujo en 1940 de 28.44 (a precios de 1939) a 25.75,⁵⁴ es decir, casi un 10%.

En suma, dentro del cardenismo podemos hablar de dos etapas de la distribución del ingreso. La primera, que comprende los años 1934 a 1937, se caracterizó por un mejoramiento y significó

⁵³ Datos tomados de *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, México, 1953 y Nacional Financiera S.A., Dirección de Investigación Económica, citado en Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1969, cuadro XL.

⁵⁴ Jeff Bortz, "El salario obrero en el Distrito Federal, 1939-1975", *Revista de Investigación Económica*, número 4, octubre-diciembre, 1977.

niveles de vida superiores para las clases trabajadoras de la ciudad y del campo.⁵⁵ De 1938 a 1940 se observa la desaceleración y caída de los ingresos de los trabajadores, no obstante lo cual puede pensarse que las mejoras alcanzadas no se anulaban del todo. Algunas de las razones de este cambio, particularmente las políticas, serán analizadas en el siguiente apartado. Por el momento, nos interesa referirnos a los efectos que ocasionaron estas dos tendencias en la distribución del ingreso sobre el consumo de las distintas clases sociales.

1.2.2 Proceso general de consumo

Dado el mejoramiento en la distribución del ingreso y en los salarios reales, podemos suponer que la clase trabajadora urbana experimentó un aumento significativo en el consumo de bienes y servicios. Ignoramos en cambio los renglones o esferas de consumo hacia las cuales se canalizó la mejoría. Este desconocimiento no sólo se debe a la carencia de información sobre el destino del gasto familiar en la época que estamos examinando,⁵⁶ sino también a que el consumo no puede analizarse únicamente a partir del ingreso, pues existen entre ambos una serie de mediaciones —entre

⁵⁵ Para una visión del mejoramiento de la población campesina durante el cardenismo, véase el trabajo de Cynthia Hewitt de Alcántara, *Ensayo sobre la satisfacción de necesidades básicas del pueblo mexicano 1940-1970*, Cuadernos del CES núm. 21, El Colegio de México, México, 1977, pp. 10-13.

⁵⁶ Hasta donde hemos podido indagar, la primera muestra representativa sobre los ingresos y egresos familiares en México se llevó a cabo en 1956. Véase al respecto *Ingresos y egresos de la población mexicana, 1956*, Secretaría de Economía. Posteriormente se han llevado a cabo otras investigaciones similares por parte de la Secretaría de Industria y Comercio y del Banco de México.

ellas quizá la más importante ha sido la intervención del Estado— que originan diferencias para las distintas clases sociales. Para decirlo en otras palabras, el acceso a una determinada cantidad de bienes y servicios varía para un mismo ingreso, según los canales de consumo a los que se tiene acceso, y por lo general será mayor en la medida en que dichos canales cuenten con la intervención del Estado. Abordaremos este punto en el siguiente inciso, a la par de la instancia política. Por lo pronto, adelantaremos la tesis de que si bien el Estado intervino en algunos campos del consumo de los sectores trabajadores, especialmente el de artículos alimenticios básicos, su intervención en la esfera de los bienes y servicios urbanos de uso familiar fue mínima.

Por otro lado, también nos gustaría sugerir, a título provisional, que durante el cardenismo el consumo de los trabajadores creció sobre todo en los bienes alimentario y de consumo no durable, mientras que otras esferas del consumo, entre ellas la urbana, permanecieron sin grandes cambios. Esta suposición se basa, por una parte, en la observación de los incrementos cuantitativos registrados por ciertas industrias productoras de alimentos y de insumos para la industria textil. La producción de cerveza, por ejemplo, aumentó de 67 000 (miles de litros) producidos en 1934 a 179 561 en 1940 y en consumo por habitante para los mismos años de 3.5 litros a 9.⁵⁷ Otros productos como el azúcar y el algodón consumido por la industria textil, también aumentaron de modo considerable su producción. Por otro lado, salvo el trans-

porte urbano, bienes como el suelo y los inmuebles en las zonas urbanizadas aumentaron su precio en proporción superior a los aumentos en el ingreso de la población trabajadora. Desafortunadamente no tenemos información sobre el precio de los materiales para la construcción, la construcción misma y los servicios públicos urbanos y sus variaciones durante el período cardenista, así que resulta muy difícil hacer inferencias respecto al consumo de los mismos.

Pero así como la etapa de mejoría en la distribución del ingreso para los trabajadores marca una serie de interrogantes en torno a las características que asumió el consumo y permite intentar algunas respuestas provisionales, la segunda etapa, el descenso, plantea otra pregunta: ¿Qué esferas del consumo resultaron más afectadas por la reducción de los ingresos reales de los trabajadores? Nuevamente a manera de hipótesis, apuntamos que una de las esferas más afectadas por el descenso de los salarios reales fue la urbana, especialmente la habitacional. En efecto, como veremos más adelante, la intervención del Estado en el problema de la alimentación básica adquirió proporciones considerables y al menos fue capaz de paliar los efectos del embate inflacionario; sin embargo, el aumento de precios en los bienes y servicios urbanos, especialmente en el del suelo y en los alquileres, ocurrió sin que el Estado interviniera, ya sea en su regulación o en el ofrecimiento de canales de consumo alternativos. Este es uno de los factores que en mayor medida propiciaron la formación de las colonias proletarias en la periferia de la mayor parte de las ciudades del país.

⁵⁷ *La economía mexicana en cifras, op. cit.*, cuadro 5.29, Producción y consumo de cerveza, 1925-1972. Véase también cuadros 5.23 (algodón consumido por la industria textil) y 5.27 (la industria azucarera, 1933-1972).

1.3. Política y lucha de clases durante el cardenismo

No obstante los importantes cambios económicos y sociales que introdujo en la vida del país y a los cuales frecuentemente se ha atribuido un corte socialista, el gobierno de Cárdenas nunca se fijó como una de sus metas la superación de las fronteras capitalistas. Emanado de las filas revolucionarias y del Partido Nacional Revolucionario (PNR) Cárdenas encabezó en los inicios de su gobierno una coalición política integrada por oficiales progresistas del ejército, intelectuales, líderes obreros y campesinos, que representaban una amplia alianza de clases que aglutinaba a la pequeña y mediana burguesía industrial, al campesinado, a pequeños propietarios y al proletariado.⁵⁸

Enarbolando un proyecto económico encaminado a lograr la industrialización del país mediante el ensanchamiento del mercado interno y contando con la decidida intervención estatal en ciertas actividades económicas, se intentó obtener el apoyo de las clases sociales mencionadas. La coincidencia de intereses mostró muy pronto sus límites y cuando ello sucedió, el gobierno de Cárdenas se inclinó a favor del capital.

Una de las facetas que mejor reflejan los límites capitalistas de su gobierno, se observa claramente en los objetivos y realizaciones políticas del mismo. Como ha señalado Arnaldo Córdova al respecto: "Lo que a Cárdenas le interesaba, antes que ninguna otra cosa, era fortalecer al Estado de la Revolución, hacer de él una verdadera potencia social, que estuviera en condiciones de llevar a cabo la transformación que el país necesitaba; y esto

⁵⁸ Víctor Bravo Ahúja y Marco Antonio Michel, "Alianza de clases...", *op. cit.*, p. 33.

se lograría unificando y organizando a las masas bajo la dirección del propio Estado de la Revolución".⁵⁹ A tal efecto se encaminaron, desde los inicios del sexenio, las difíciles tareas de organizar las distintas clases y sectores sociales que integraban la alianza cardenista.

Hacia finales de 1938, esta labor se había coronado con la incorporación al partido oficial, transformado ya en flamante PRM (Partido de la Revolución Mexicana), de las recién creadas centrales obreras (CTM), campesinas (CNC) y de burócratas (FSTSE), así como de un sector de los militares. Los únicos integrantes de la alianza que no formaron parte del PRM fueron los pequeños y medianos capitalistas.⁶⁰

A partir de esta reorganización, el Estado mexicano amplió considerablemente su base social entre las masas trabajadoras del campo y la ciudad, valiéndose para ello de un programa de reivindicaciones económicas y sociales que se mantuvo vigente y efectivo durante los primeros años del cardenismo. En forma paralela se produjo el endurecimiento de los mecanismos de control y la consolidación del armazón corporativo dentro del PRM.⁶¹

⁵⁹ Arnaldo Córdova, *La política de masas...*, *op. cit.*, p. 39.

⁶⁰ Estos se organizaron alrededor de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio e Industrias, según un decreto propuesto por el propio Cárdenas en agosto de 1936. Arnaldo Córdova, *La política de masas...*, *op. cit.*, p. 197. Sobre el mismo tema véase el trabajo de Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, El Colegio de México, México, 1970.

⁶¹ Véase al respecto el trabajo de Arnaldo Córdova: "La transformación del PNR en PRM: El triunfo del corporativismo en México", en *Papers of the IV International Congress of Mexican History*, editado por James W. Wilkie, University of California Press, 1976.

De esta manera, las conquistas logradas por las masas trabajadoras nucleadas en la alianza cardenista, terminaron por convertirse en una hipoteca político-ideológica que se comenzó a amortizar desde los últimos años del sexenio y cuya deuda aún no se ha extinguido. El eficaz y colosal sistema político de masas se transformó en una camisa de fuerza que a la postre funcionó en contra de sus intereses.

Esto último resultó bastante claro cuando la situación económica del país se tornó difícil (acelerada inflación, paralización de las inversiones productivas, fuga de capitales, aumento de la deuda exterior, devaluación, etcétera) y los dirigentes del país se inclinaron, consciente o inconscientemente, por una salida capitalista a la crisis. Todo el terreno ganado dentro de los sindicatos, en el PRM, sirvió para frenar las tendencias más radicales⁶² y embotar a los movimientos reivindicativos. Además de reducir considerablemente el reparto agrario el gobierno retiró su apoyo a los movimientos huelguísticos e incluso los combatió. Los resultados no se hicieron esperar y a partir de 1937 disminuyeron los conflictos obrero-patronales (véase cuadro III). Esta fue una de las principales razones que influyeron en la caída de los salarios reales de los trabajadores a partir de 1939 (fecha sobre la cual ya contamos con información), punto al que hicimos referencia en el apartado anterior.

En el período 1938-1940 se observa un reflujó generalizado de las luchas populares. Durante esos años la alianza cardenista acabó por diluirse,⁶³ dando paso a la candidatura del general Manuel

Ávila Camacho, con cuyo gobierno la gran burguesía retomó el dominio y la hegemonía dentro del Estado mexicano.

Cuadro III

HUELGAS EN MÉXICO, 1933-1940

Años	Huelgas	Huelguistas
1933	13	1 084
1934	202	14 685
1935	642	145 212
1936	674	113 885
1937	576	61 732
1938	319	13 435
1939	303	14 486
1940	357	19 784

FUENTE: Dirección General de Estadística y Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1961-1963, cit. en Pablo González Casanova, *La democracia en...*, *op. cit.*, cuadro III.

1.3.1 Política y lucha de clases dentro de la escena urbana

Todo lo que hemos dicho hasta el momento en relación a la política y la lucha de clases durante el cardenismo, puede auxiliarnos en calidad de marco de referencia y punto de partida para el análisis de la dimensión política de lo urbano. Una forma de enlazar el nivel más general de la política con el propiamente urbano es mediante la formulación de las siguientes interrogantes: ¿Qué lugar ocuparon las reivindicaciones y las organizaciones ligadas a los problemas urbanos dentro de la alianza de clases que aglutinó el cardenismo? ¿Qué dinámica siguieron las luchas urbanas en los períodos de auge y retroceso de las luchas populares? ¿En qué forma se vincularon a las mismas?, y, finalmente: ¿Qué relaciones se establecieron entre los movimientos urbanos y la consolidación política del Estado mexicano?

⁶² Víctor Bravo Ahúja y Marco Antonio Michel, "Alianza de clases...", *op. cit.*, p. 41.

⁶³ *Ibidem.*

En este apartado sólo intentaremos responder a la primera de estas preguntas; las otras serán abordadas más adelante, en la sección dedicada al análisis específico de los problemas urbanos.

Debemos recordar, ante todo, que un sector importante de la población del país contaba con una larga tradición de lucha en relación a los problemas urbanos, particularmente la que se desarrolló en torno a las reivindicaciones inquilinarias desde los inicios de la segunda década del siglo.⁶⁴

En esos años, los movimientos inquilinarios de Mérida, Veracruz, Jalapa, Córdoba y otras ciudades del país⁶⁵ alcanzaron considerable fuerza política e influyeron decisivamente para que algunos gobiernos estatales modificaran la legislación relativa al arrendamiento de bienes inmuebles, cambio que favoreció a núcleos importantes de inquilinos. Las relaciones existentes entre dichos movimientos y los gobiernos locales nunca fueron sencillas, carentes de tensiones y aun de

⁶⁴ Sobre los primeros movimientos inquilinarios que surgen a partir de la Revolución, puede consultarse el trabajo de Moisés González Navarro, *Población y sociedad en México...*, op. cit. Un excelente trabajo del movimiento inquilinario de Veracruz en 1922, es el de Octavio García Mundo, *El movimiento inquilinario de Veracruz, 1922*, Sepsetentas, México, 1976. Sobre otras ciudades del estado de Veracruz a principios de los años veinte contamos con el trabajo de Romana Falcón, *El agrarismo en Veracruz. La etapa radical (1928-1935)*, El Colegio de México, México, 1977. También sobre los movimientos inquilinarios puede consultarse el trabajo de Manuel Perló Cohen, "Política y vivienda en México: 1910-1952", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, 1979.

⁶⁵ En la década de los años veinte las ciudades de Veracruz, Orizaba, Córdoba, Mérida y México fueron escenario de estas luchas. Gracias a una información proporcionada por la investigadora Luisa Paré, tenemos noticias de luchas inquilinarias en el puerto de Mazatlán en el año 1927.

enfrentamientos, pero en general predominó un clima de tolerancia, negociación, ayuda mutua y, en determinados casos —como el de Mérida en 1922—, de franca y decidida alianza.⁶⁶

La excepción de todo lo anterior, es importante puntualizarlo, fue la ciudad de México, ya que ahí los movimientos inquilinarios se enfrentaron con enemigos más poderosos, y condiciones políticas más desventajosas. Todos los esfuerzos que se llevaron a cabo para que se promulgara una ley inquilinaria fueron inútiles.

Durante el período 1934-1940 las luchas inquilinarias de todo el país perdieron gran parte del ímpetu y vigor que habían alcanzado antes. La lista de reivindicaciones que obtuvo el movimiento inquilinario fue modesta, y salvo algunas disposiciones legales de carácter local y provisional, así como un fallido proyecto de ley inquilinaria que el Congreso de la Unión rechazó en diciembre de 1938, no se registraron reformas importantes en el terreno de la legislación sobre arrendamientos.

Es indudable que uno de los factores que más fuerza le restó a dichos movimientos fue la carencia de un apoyo firme y decidido de parte del gobierno cardenista, que no incluyó a las demandas inquilinarias dentro de sus programas sociales y económicos y tampoco brindó el respaldo necesario para que se aprobara un proyecto de ley inquilinaria discutido en la Cámara de Diputados en 1938.⁶⁷

⁶⁶ Véanse al respecto los trabajos citados de González Navarro, García Mundo y Perló Cohen.

⁶⁷ Véase al respecto, *Examen de la situación económica de México, 1925-1976*, Banco Nacional de México, México, 1978.

¿A qué se debió esta política? ¿Por qué el gobierno cardenista no apoyó la promulgación de una ley inquilinaria? La explicación más convincente es que Cárdenas excluyó de su programa de gobierno cualquier reforma que afectara a la propiedad inmueble y diera fin a la especulación del suelo, pues dichas medidas lo habrían enemistado peligrosamente con un sector económica y políticamente tan poderoso como era el de los propietarios inmobiliarios. Esto llevó al gobierno de Cárdenas, especialmente después de la expropiación petrolera, cuando las contradicciones internas en el Estado se multiplicaban y crecía la oposición al régimen, a no impulsar e incluso a frenar la adopción de cualquier medida favorable a la regulación de los arrendamientos.

Esta situación afectó seriamente a los inquilinos que nada podían hacer para defenderse del incesante aumento de los alquileres a partir de 1937 y mostró, en la práctica, que el gobierno cardenista distaba de ser el defensor de sus intereses.

Por lo que se refiere a los programas de construcción habitacional del Estado, que estaban dirigidos a satisfacer las necesidades habitacionales de los trabajadores sindicalizados, tampoco se hizo gran cosa. El gobierno nunca consideró la política habitacional de promoción directa (véase pp. 65-67), como un punto toral de sus programas de mejoras sociales de la población trabajadora. La realidad es que destinó magros recursos a dicho fin, cuestión que abordaremos con mayores detalles en el apartado consagrado a la política habitacional. Por otro lado, asímulo fiamente las prácticas que había impulsado Plutarco Elías Calles cuando

fuera presidente⁶⁸ de la República y en consonancia al afianzamiento de la corporativización estatal, las demandas habitacionales se encuadraron de acuerdo a las organizaciones sindicales y por vía de los canales establecidos para su obtención, en caso de que éstos existieran. El sector que recibió los beneficios habitacionales del Estado en forma casi exclusiva fue la burocracia. Finalmente, es importante destacar que las luchas y las demandas obreras se encaminaron sobre todo a la obtención de mejoras salariales, estimuladas por el gobierno en los primeros años, y no tanto a tratar de arrancar "beneficios sociales" al Estado.

Respecto a las reivindicaciones en materia de suelo para la vivienda, la situación es completamente distinta, ya que si bien dicha demanda no alcanzó a figurar en forma abierta y autónoma en el programa y en la alianza cardenista, a pesar de los intentos que se hicieron en ese sentido, su realización práctica corrió a cargo de una de las piedras angulares del cardenismo: la reforma agraria.

Como señalamos al principio del trabajo, en los comienzos del gobierno de Cárdenas se presentó un proyecto de ley que no fue aprobado, que declaraba de utilidad pública la expropiación de terrenos sin edificar para la formación de colonias obreras y campesinas. A pesar de la eliminación de este probable canal

⁶⁸ Calles puede ser considerado como el iniciador de la institucionalización del corporativismo en México y del aparato de reivindicaciones económico-sociales que ayudaba a sustentarlo. En su época se creó la Dirección General de Pensiones Civiles, primer organismo de seguridad social y también primera institución que canalizó préstamos para construcción habitacional, todo ello en beneficio exclusivo de la burocracia, "niña mimada" de Calles. Véase al respecto el trabajo citado de Manuel Perló Cohen, "Política y vivienda en México...", apartado 3.1.

legal, las demandas de tierras para uso habitacional se encauzaron por vías distintas. En muchos casos se unieron a la acción de la reforma agraria que actuaba en las inmediaciones de las ciudades, donde continuaba vigente la gran propiedad territorial. Con la formación de los ejidos suburbanos que proliferaron durante todo el cardenismo, muchos habitantes de la zona central de la ciudad se convirtieron en colonos urbanos en los mismos terrenos que eran expropiados. Sin que el objetivo de éstos fuera la obtención de tierra para trabajar, la reforma agraria era una forma de acceder a ella.

Durante el curso del sexenio se fundaron varias colonias proletarias mediante el reparto de miles de lotes de terrenos expropiados. En la ciudad de México se crearon, tan sólo en 1938, las colonias Álvaro Obregón, 20 de noviembre, Mártires de Río Blanco, Progresista y Azteca. En conjunto, ocupaban una superficie de 1 533 613 metros cuadrados y sumaban un total de 5 131 lotes.⁶⁹

Otro grupo numeroso de personas necesitadas de una morada o simplemente deseosas de poseer un lote propio, acudió al expediente de la invasión de tierras, ya fuera en terrenos de antiguas ex haciendas o en terrenos federales. Muchas invasiones urbanas fueron exitosas y dieron origen, por ejemplo, a varias de las colonias circundantes a la zona del Gran Canal del desagüe, no lejos del centro de

⁶⁹ Moisés González Navarro, *Población y sociedad...*, op. cit., pp. 155-156.

la ciudad de México, en dirección este. Otras, sin embargo, no corrieron con la misma suerte y fueron reprimidas por el gobierno. En el mes de marzo de 1939, en la ciudad de México fueron desalojados un grupo de colonos que habían invadido los terrenos de la antigua Hacienda de los Morales (hoy convertida en lujoso restaurante), que tenían un alto valor comercial.⁷⁰ En el mes de mayo de ese mismo año, por acuerdo del jefe del Departamento del DF, licenciado Raúl Castellanos, se siguió "expulsando de algunas colonias de la capital a individuos que indebidamente se posesionaron de terrenos y fabricaron casa".⁷¹

Así, en un proceso contradictorio, nació la alianza coyuntural entre las reivindicaciones de tierras para vivir y de tierras para trabajar. El enemigo común era el latifundista cuyas propiedades circundaban las ciudades y el aliado el gobierno de Cárdenas. Tiempo después, cuando el reparto de las tierras aledañas a las ciudades terminó con la gran propiedad territorial y se consolidó el ejido, todo el juego de alianzas y contradicciones adquirió una nueva fisonomía. Los viejos aliados campesinos y colonos se tornarían con frecuencia en contrarios; en otros casos se producirían contradicciones entre los campesinos y los agentes económicos que reconcentraron, bajo nuevas formas, la antigua propiedad latifundista y entre éstos y los colonos urbanos.

⁷⁰ *Excelsior*, 26 de marzo de 1939.

⁷¹ *Excelsior*, 30 de mayo de 1939.

LOS PROCESOS URBANOS EN EL CARDENISMO

2.1 *Las migraciones y el crecimiento urbano*

Hasta donde hemos podido indagar, no existe trabajo alguno donde se analicen los procesos migratorios que tuvieron lugar hacia la ciudad de México durante el Cardenismo. Aun así, disponemos de las importantes investigaciones que realizaron Luis Unikel y un grupo de colaboradores, dentro de las cuales se incluyen algunos datos e interpretaciones sobre la década 1930-1940.¹ Estos autores han demostrado que en dicha década la ciudad de México registró una de las menores tasas de crecimiento de la población en lo que va del presente siglo, situación que atribuyen sobre todo a la disminución de los torrentes migratorios campo-ciudad.² No obstante la validez de esta interpretación, creemos que existen varias razones para suponer que dicha desaceleración de los procesos migratorios no fue tan acusada durante el período cardenista.

En primer lugar, pensamos que es un error considerar la década 1930-1940 como una etapa histórica homogénea en términos de procesos y variables históricas y también de movimientos migratorios. Este enfoque puede apreciarse con

¹ Luis Unikel, *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1976.

² *Ibid.*, p. 37.

claridad cuando los autores tratan los problemas de "retención" y de "atracción". En relación a lo primero, dicen: "...la tasa de migración rural-urbana sufrió una baja significativa de 1930 a 1940, y el ritmo de crecimiento de la población urbana disminuyó. Esto puede atribuirse en parte al efecto de retención que sobre la población rural tuvieron las medidas tomadas durante el régimen cardenista, relacionadas con el extenso programa de reforma agraria y la mayor repartición de tierras a campesinos, la construcción de las primeras obras de gran irrigación, que incrementaron la generación de fuentes de trabajo en determinadas zonas agrícolas del norte del país y mayor apego a la tierra por parte de los campesinos".³ En relación a lo segundo expresan: "Por el otro lado, es probable que la depresión económica mundial haya tenido impacto sobre la generación de empleo en las principales ciudades del país y haya influido negativamente en la inmigración hacia ellas."⁴

Como vemos, estos fenómenos y sus efectos se presentan como simultáneos en el tiempo. Así, mientras el reparto agraria-

³ *Ibid.*, p. 43.

⁴ *Ibid.*, p. 37.

rio en gran escala parece comenzar en 1930, los efectos de la depresión mundial se extienden hasta finales de la década. Esto no fue así. El reparto agrario debe ubicarse a partir de la mitad de la década, y su etapa más intensa entre 1934 y 1938, ya que posteriormente descendió el ritmo,⁵ mientras que los peores efectos de la depresión no rebasan el año 1933.⁶ Pero no se trata únicamente de rectificar el momento correcto de estos hechos dándoles acomodo en el sitio histórico que les corresponde, sino de reconocer la existencia de dos etapas que si bien no se encuentran separadas de modo tajante, sí pueden y deben diferenciarse. Solamente de esta operación puede desprenderse una mejor explicación de las migraciones campo-ciudad durante el cardenismo y de su impacto sobre el crecimiento urbano.

Escapa a nuestros propósitos el análisis profundo de estas migraciones, pero a título provisional podemos señalar que la primera de estas etapas se inicia a finales de los años veinte, especialmente a partir de la gran depresión de 1929, y se prolonga hasta los inicios de la recuperación económica mundial y el ascenso de

⁵ En efecto, en esos años la cantidad de tierras entregadas y sobre todo el número de campesinos beneficiados alcanzó los niveles más altos de toda la historia de la reforma agraria en nuestro país. A partir de 1939 se aprecia un sensible descenso en ambos renglones. Véase Sergio Reyes Osorio *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, FCE, México, 1974, cuadro 1-2, Resoluciones presidenciales firmadas a partir de 1915.

⁶ Como señala Raymond Vernon, a partir de 1933 se inicia la recuperación industrial del país a causa del aumento de las exportaciones, y más adelante el alza de la demanda mundial de metales y el crecimiento sin precedente del sector público acabaron por sacar a la industria de su letargo. Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, México, Ed. Diana, 1966, p. 101.

Cárdenas al gobierno en 1934. Esta etapa se caracteriza por la desaceleración de las migraciones campo-ciudad, a su vez efecto de la recesión económica que experimentaron los principales centros urbanos del país pero de ninguna manera efecto de los factores de "retención", ya que en esta etapa el reparto agrario se encontraba paralizado. Es probable que dicho período haya registrado los índices migratorios y de urbanización más bajos de toda la década.

Por lo que respecta a la dinámica de las migraciones durante la segunda etapa, hallamos tendencias encontradas y contradictorias. En efecto, si bien aparece una poderosa fuerza de arraigo en el campo para millones de campesinos, también las ciudades se transformaron en poderoso imán para la población. Aunque si admitiéramos la debilidad de las migraciones durante el cardenismo, interpretación que algunos autores ya han puesto en duda,⁷ tendríamos que aceptar que esto se debió a que los factores de "retención" superaron a los de "atracción" y no a la simple inexistencia de estos últimos.

Sin embargo, pensamos que los llamados factores de "atracción" sí espolearon los procesos migratorios, sobre todo en los últimos años, cuando el reparto agrario perdió sus bríos originales. Además, nos parece muy importante que se brinde especial interés a los desplazamientos que tuvieron lugar entre ciudad y ciudad, especialmente de los centros urbanos pequeños y medianos a las grandes ciu-

⁷ Véase al respecto el trabajo de Eduardo Pontones, "La migración en México", p. 151, incluido en *Papers of the International Congress of Mexican History*, op. cit.

dades como Guadalajara, Monterrey y México.⁸

Es indudable que factores como las diferencias salariales, las mayores oportunidades educativas, políticas, etcétera, estimularon este tipo de movimientos poblacionales. En lo relativo a las diferencias salariales, por ejemplo, es claro que la ciudad de México pagaba mejores salarios que otras, como se puede observar en el cuadro iv. Por otra parte, pensamos que es fundamental considerar algo que pocas veces se incluye dentro de los factores de "atracción" que ejercen los centros urbanos, algo que está íntimamente ligado al funcionamiento de la estructura urbana, nos referimos a los factores de "atracción" urbana.

2.1.1 Los factores de atracción urbana y la migración

Entendemos por estos factores a un conjunto de condiciones generales de consumo de bienes y servicios urbanos (suelo, vivienda, transporte, servicios urbanos, etcétera), condiciones que son en gran parte resultado del funcionamiento específico de la estructura urbana y que ejercen una influencia considerable sobre la selección, entrada, estancia de transición y establecimiento definitivo de los migrantes en determinadas ciudades.

⁸ En el estudio realizado por Browning y Feindt sobre la selectividad de los migrantes que llegaron a la ciudad de Monterrey, se señala que los que llegaron antes de 1941 eran más "selectivos" en términos de educación y "motivación" que los que llegaron después de 1941. Este puede ser un indicio de la procedencia urbana, es decir, de otras ciudades, de dichos migrantes. Harley L. Browning y Waltraut Feindt, "Selectividad de migrantes a una metrópoli en un país en desarrollo: estudio de un caso mexicano", incluido en H. Browning *et al.*, *Migración, estructura ocupacional y movilidad social. El caso de Monterrey*, UNAM, México, 1973.

Con esta idea queremos expresar que así como las oportunidades de empleo, salud, educación, etcétera, que brinda la ciudad constituyen factores de atracción para los migrantes, un mayor o menor acceso a los bienes y servicios urbanos es importante como factor de atracción o rechazo. Por ejemplo, la existencia de oportunidades habitacionales muy baratas, un sistema de transporte intraurbano de bajas tarifas, la posibilidad de lograr el acceso a una propiedad urbana con muy poco dinero o incluso "gratis" (cuando se trata de una invasión urbana o de un reparto gratuito de lotes), la obtención de servicios públicos por medio de mecanismos o acciones políticas, etcétera, todo ello estimula a los migrantes a probar suerte en una ciudad y eventualmente a establecerse en ella.

Es evidente que este factor de atracción, o en caso contrario de rechazo, nunca opera de manera aislada o desarticulada de los otros factores mencionados y sobre todo no tiene la importancia que guarda por ejemplo el factor trabajo, pero creemos válido suponer que su efecto ejerce un cierto peso sobre todo el complejo proceso de atracción. Es muy importante aclarar que la cantidad y la calidad, así como la importancia relativa de los bienes y servicios urbanos que serán consumidos por los migrantes, varían de acuerdo al momento de estadía en que se encuentre el migrante —llegada, permanencia flotante, establecimiento definitivo—, así como a su procedencia social, geográfica, cultural, etcétera.

Así, para un migrante proletario carente de recursos, que llega a la ciudad con su familia, la resolución del problema habitacional ocupa un lugar prioritario dentro de sus necesidades urbanas. De esta manera, la existencia de una

Cuadro IV

SALARIO MÍNIMO PROMEDIO EN LAS
CIUDADES Y EN LAS ÁREAS RURALES;
PRECIOS DE 1972

Salario diario mínimo legal (precios de 1972)

Año	Ciudad de México	Áreas rurales	Otras ciudades
1934	24.22	17.60	20.83
1935	22.56	16.39	19.40
1936	28.33	16.71	20.96
1937	24.00	14.16	17.76
1938	27.04	13.84	19.58
1939	26.01	13.32	18.83
1940	25.78	13.81	19.69

FUENTE: Anuarios estadísticos de la Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, información incluida en el trabajo de Eduardo H. Pontones, "La migración..." *op. cit.*, cuadro 13. Para una explicación del método de reconversión de los salarios a precios de 1972, véase en el trabajo citado la nota de la página 151.

opción habitacional acorde a sus recursos y a sus niveles históricamente establecidos de reproducción, juega un papel importante no sólo en su estancia definitiva, sino también constituye un "soporte" indispensable para conseguir empleo. Si las opciones habitacionales son más abiertas, el migrante tendrá mayores posibilidades de lograr acomodo en la ciudad. Es verdad que la llegada de los migrantes a la ciudad influirá sobre la apertura de nuevas opciones habitacionales, pero la existencia de una estructura urbana, de un cierto abanico de opciones habitacionales, también ejerce su influencia sobre su entrada o expulsión de la ciudad. Dentro de la literatura preocupada por el análisis de los procesos migratorios campo-ciudad en México, se encuentran nume-

rosos ejemplos que ponen en evidencia la importancia de la existencia de alternativas habitacionales gratuitas⁹ (aseguradas casi siempre por familiares y conocidos) o simplemente baratas,¹⁰ aun cuando sean temporales y se encuentren en pésimas condiciones, como factor de traslado y permanencia del migrante a la ciudad.

Volviendo al período 1934-1940, cabe preguntarse si efectivamente aumentaron los factores de atracción urbana durante el cardenismo. Aunque en estos momentos es difícil llegar a una conclusión definitiva, nuestra respuesta es en principio afirmativa, por las siguientes razones:

1] Al producirse el reparto de tierras a ejidatarios y colonos urbanos y al precipitarse las invasiones de tierras en muchas

⁹ En su análisis sobre los orígenes y los patrones de migración de los habitantes de la Cerrada del Códor, en la ciudad de México, Larissa A. de Lomnitz recogió interesantes testimonios de migrantes que salían de sus lugares de origen para instalarse de "arrimados" en casa de sus familiares. Larissa Lomnitz, *Cómo sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI, 1975, p. 62.

¹⁰ Con respecto a las indígenas mazahuas Lourdes Arizpe ha señalado que "el migrante llega siempre a la ciudad de México a hospedarse con algún familiar o paisano de quien espera también ayuda económica[...] las familias indígenas de Pueblo Nuevo y Providencia empezaron viviendo en las cercanías de La Merced, en vecindades de las calles de Belisario Domínguez, Guatemala[...] En éstas y en los mesones de La Merced, donde los migrantes estacionales pagan \$ 2.00 por dormir una noche, se mezclan con sinnúmero de migrantes de otras partes de México[...] Actualmente los que quieren establecerse en la ciudad han empezado a irse de paracaidistas a las colonias nuevas que han surgido en las cercanías del Estadio Azteca[...] las condiciones de vivienda son deplorables[...] a pesar de ello, muchos expresan que viven mejor así que en el pueblo donde tenían que caminar medio día para ir por agua". Lourdes Arizpe, *Indígenas en la ciudad de México. El caso de las "Marías"*, Setenta y siete, México, 1975, pp. 127-129.

ciudades del país, se fundó una opción habitacional que para numerosos sectores de la población significó una reducción en los gastos de vivienda (y para el Estado, de servicios públicos) y, al mismo tiempo, esto es importante recalcarlo, un descenso en las condiciones materiales de vida en lo que se refiere a los bienes y servicios urbanos.¹¹ La formación de los nuevos asentamientos llamados colonias proletarias, muchos de los cuales se localizaban en la entonces periferia de las ciudades, y de los cuales hablaremos con más detalle en el inciso dedicado al análisis de la estructura habitacional, se vio favorecida por un factor que ya hemos mencionado: la relativa estructura de las tarifas del transporte urbano.

De todo esto, sin embargo, no debemos concluir en forma apresurada que los nuevos asentamientos se integraron exclusiva o fundamentalmente por migrantes recién llegados a la ciudad. Una serie de razones nos llevan a conclusiones distintas, a saber, que dichos asentamientos se formaron básicamente por habitantes oriundos del medio urbano o por migrantes con cierto tiempo de residencia urbana. Este fenómeno ha sido corroborado en los estudios sobre migración intraurbana en muchos países latinoamericana-

¹¹ Christian Topalov, en *La urbanización capitalista...*, op. cit., señala que una reducción del precio de la vivienda para el usuario puede obtenerse mediante un empeoramiento de las viviendas en términos de valor de uso, sin una reducción correspondiente en la renta del suelo y sin un aumento en la productividad en la construcción. En el caso de las colonias proletarias no sólo se trata del empeoramiento material de la vivienda, sino también de una reducción en la renta del suelo y de un empeoramiento y aun desaparición del consumo de servicios urbanos.

nos,¹² y en la ciudad de Monterrey la investigación que llevaron a cabo Feindt y Vaughan sobre la movilidad residencial de los migrantes demuestra que la mayor parte de los que se establecieron en el área central de la ciudad durante el período 1921-1940 lograron trasladarse posteriormente a la periferia.¹³

Respecto de la ciudad de México, sin embargo, carecemos de investigaciones que permitan esclarecer la procedencia de los fundadores de las colonias proletarias durante el período 1934-1940; para fechas posteriores, en cambio, contamos con excelentes investigaciones empíricas.¹⁴ De cualquier forma, aunque aceptemos la predominancia de estos sectores urbanos y de migrantes con tiempo de residencia urbana, afirmación sujeta a comprobación, no excluimos de modo alguno la participación de migrantes llegados por primera vez (podemos suponer que se trata de sectores que habitaban en lugares cercanos a la ciudad de México, fáciles receptores de la información que se origina en el medio urbano) a la ciudad.

2] Otra serie de elementos que se destacan dentro de los factores de atracción urbana son: a] apertura de canales legales para la obtención de servicios urbanos y b] utilización del "peticionismo", negociaciones, presiones y luchas para lograr el acceso a los servicios urbanos. Volvère-

¹² Véase al respecto el trabajo de Peter Ward, "Intra-city migration to squatter settlements in Mexico City", *Geoforum*, vol. 7, pp. 369-382, Pergamon Press, Londres, donde se hace referencia a numerosos estudios en el nivel latinoamericano.

¹³ Trabajo incluido en H. Browning et al., *Migración, estructura ocupacional...*, op. cit., p. 138.

¹⁴ Peter Ward, "Intra-city migration..." op. cit. En este trabajo se hace referencia a otras investigaciones similares en México.

mos sobre esto en el inciso dedicado a las políticas urbanas.

Retomando nuestra perspectiva global sobre las migraciones y su impacto en el crecimiento urbano, vemos que desde muchos puntos de vista (empleo, ingreso, educación y también desde el ángulo de lo que hemos llamado "atracción urbana"), la ciudad de México constituyó un centro de atracción muy poderoso a lo largo de toda la etapa cardenista, tanto para ciertos núcleos campesinos, sobre todo los afectados por el freno del reparto agrario, como para la población de otros centros urbanos, medianos y pequeños.

2.2 Urbanización y estructura habitacional

A pesar de que en la presente década se ha registrado un positivo avance en el conocimiento de la conformación y evolución de la estructura habitacional del país, merced a la aparición de considerables investigaciones sobre el tema,¹⁵ la visión que subsiste en torno a la etapa cardenista es sumamente nebulosa y en muchos casos, como tendremos la ocasión de demostrar, falseada. Esto se debe, en parte, a que muchos investigadores toman como punto de partida de sus análisis la década de los años cuarenta, y dedican

¹⁵ Entre los trabajos más importantes pueden señalarse los siguientes: COPEVI, *Investigación sobre vivienda...*, cit.; Priscilla Connolly, "Uncontrolled settlements and 'self-help' housing in Mexico City", incluido en el libro próximo a publicarse: *Self-Help Housing: a critique*, Peter Ward, editor, Department of Geography, University College, Londres, 1978; Tomasz Sudra, *El sistema de vivienda de la población de bajos ingresos en la zona metropolitana de la ciudad de México*, COPEVI, 1975, México; Peter Ward, *Una comparación entre colonias paracaídas y ciudades perdidas en la ciudad de México. Hacia una nueva política*, Instituto de Geografía, Boletín núm. 8, México, 1977.

breves y superficiales comentarios a las etapas anteriores.

Este proceder nos parece equivocado pues es precisamente durante el período cardenista, al calor de sus transformaciones estructurales, cuando la estructura habitacional del país experimentó una serie de cambios de orden cuantitativo y sobre todo cualitativos, que habrían de acuñar y sellar la evolución posterior de las opciones habitacionales más importantes para las clases trabajadoras. En este inciso, enfocaremos nuestra atención en la aparición y expansión de las colonias proletarias, tratando de medir su impacto como alternativa habitacional; también nos ocuparemos en detalle del análisis de otros subsistemas habitacionales¹⁶ ya que el problema habitacional difícilmente puede entenderse aislando a sus distintas manifestaciones.

2.2.1 La vivienda arrendada

Comenzaremos por este sistema de vivienda ya que tanto durante las primeras décadas del presente siglo como durante la etapa cardenista y aun hasta principios de los años cincuenta, constituyó el nicho habitacional más importante de la población asalariada y de sectores medios.

Este subsistema se basa en la relación arrendador-arrendatario, es decir, en la existencia de un propietario que cede únicamente el uso del inmueble al ocu-

¹⁶ Peter Ward señala que el conjunto de viviendas para la población de bajos ingresos está organizado en una serie de subsistemas, cada uno de los cuales se define a partir de: 1] ubicación ecológica; 2] estructura física (materiales utilizados, tipo de construcción, etcétera); 3] tipo de servicios urbanos de que dispone y 4] tenencia. En este apartado incluimos los subsistemas habitacionales de la población perteneciente a las clases sociales dominantes y a sectores medios de la población. Véase Peter Ward, *Una comparación...* op. cit., cuadro I, p. 103.

pante, quien realiza un pago en forma de renta. Dentro de este subsistema deben distinguirse diferentes modalidades, según el uso al que se destina el inmueble (habitación familiar o personal, económico y social) y según el tipo de inmueble de que se trate (vecindad, casa-habitación, apartamento).

Durante el cardenismo se registró un aumento sostenido de la actividad constructora inmobiliaria y especialmente de las edificaciones destinadas al arrendamiento. Una fuente de información muy importante que nos sirve para pulsar el comportamiento de esta actividad, son las estadísticas relativas al número de licencias concedidas para las nuevas construcciones, ya que dentro de éstas se incluye

la vivienda destinada al arrendamiento. En el cuadro v podemos apreciar claramente la expansión que registró la construcción en el DF.

Si tomamos el número de licencias concedidas y el valor de las construcciones en los años 1936-1937 y 1940, podemos observar que en relación al número, éste aumentó en un 40.3% y en relación al valor lo hizo en más del 100%. Es probable que esta diferencia se deba tanto al aumento en los costos de los materiales y del proceso mismo de construcción, como al aumento de las edificaciones destinadas al arrendamiento que, como veremos en el cuadro siguiente, absorben siempre mayores inversiones.

Cuadro v

LICENCIAS CONCEDIDAS POR LA DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARA LA EJECUCIÓN DE EDIFICIOS NUEVOS EN EL DF. JULIO DE 1936 A JUNIO DE 1941

<i>Casas-habitación, departamentos y viviendas, comercios, establecimientos industriales y otros ¹</i>	<i>Núm. de construcciones</i>	<i>Valor de las construcciones (miles de pesos)</i>
Julio 1936-junio 1937	2 347	30 102
Julio 1937-diciembre 1937 ...	1 154	21 249
1938	2 509	38 825
1939	2 996	55 226
1940	3 295	71 271
1941 (enero-junio)	1 541	38 608

FUENTE: De julio 1936 a abril 1938, Memoria del Distrito Federal 1937-1938, México, 1938. De mayo de 1938 a junio de 1941, Memoria del Distrito Federal 1940-1941, México, 1941.

¹ Hasta abril de 1938 se incluyen establecimientos industriales. El cuadro original de julio 1936-abril 1938 incluye licencias otorgadas a reconstrucciones y ampliaciones, pero en la medida en que el resto de la información no la incluye y que su importancia en realidad no es tan grande, decidimos no considerarla.

La información del cuadro anterior únicamente permite observar el comportamiento global del ritmo de la construcción de inmuebles; sin embargo, no sirve para conocer el destino de las nuevas construcciones, es decir, la proporción que corresponde a la construcción de vi-

la de casas de apartamentos. Sumados estos tres rubros representan el 63.7% del total de las inversiones, mientras que el primer destino —casas-habitación para uso del propietario— alcanzó únicamente el 29.9%.

Cuadro vi

LICENCIAS CONCEDIDAS SEGÚN EL DESTINO DE LAS NUEVAS EDIFICACIONES EN EL DISTRITO FEDERAL. MAYO 1938—JUNIO 1941

<i>Tipo de inmueble</i>	<i>Número de licencias</i>	<i>Valor de la construcción</i>
Casas habitación para uso del propietario	6 169	\$ 57 325 440
Casas de apartamentos	1 212	\$ 98 416 270
Comercios y despachos	226	\$ 16 467 750
Cosas-habitación para renta o venta	645	\$ 7 154 750
Otros	351	\$ 11 994 320

FUENTE: Memoria del DDF 1940-1941, México, 1941.

vienda arrendada, casas-habitación para uso del propietario, etcétera. Afortunadamente, las estadísticas correspondientes al período mayo 1938-junio 1941 contienen esta información, así como muchos otros datos de gran interés para nosotros.

Del cuadro vi se desprenden algunas observaciones interesantes. Por ejemplo, es indiscutible que la mayor parte de las licencias otorgadas durante el período mayo 1938-junio 1941 recayeron sobre la construcción de casas-habitación para uso del propietario. Sin embargo, si atendemos al valor de la construcción, es muy clara la supremacía de la construcción de casas-habitación para la renta o venta, los comercios y despachos y sobre todo

Por otro lado, enfocando cada uno de estos rubros en cuanto al número de cuartos que les corresponden, también se aprecian diferencias significativas. De un total de 162 749 cuartos útiles asignados al conjunto de las construcciones, 92 590 corresponden a las casas-apartamentos y 59 423 a las casas-habitación para uso del propietario.

Otro dato importante se refiere a la clasificación de las construcciones según el número de pisos. Este dato, que aparentemente carece de significación, es un barómetro muy sensible de las variaciones en el precio de suelo. Las personas encargadas de elaborar la Memoria del DDF del año 1941, captaron muy bien e

problema al señalar: "De acuerdo con los guarismos correspondientes al número de pisos de que constan las nuevas edificaciones, se infiere que las de un piso están en minoría, pues de un total de 9503 (se refiere únicamente al período mayo 1938-junio 1941) 5881 constan de dos o más pisos y las 3622 restantes, de uno. Si se considera que en estas cifras están incluidas las derivadas de las delegaciones foráneas, en donde la casi totalidad de las casas constan de un piso, se llega a la conclusión de que la construcción intensiva sigue privando en la ciudad de México debido principalmente a la marcadísima alza de los valores del terreno."¹⁷

El último punto que queremos considerar se refiere a la proporción que alcanzó la construcción de vecindades dentro de las edificaciones llamadas casas-apartamentos. Esta información no se encuentra disponible por número de licencias o valor de la construcción sino por número de cuartos útiles. Así, vemos que de los 92590 cuartos que corresponden al rubro de casas-apartamentos, aproximadamente de 6000 a 8000 se asignaron a la clasificación de vecindades.¹⁸ Aun cuando este dato debe manejarse con cuidado, no cabe duda de que se trata de una pista que apunta en una dirección: la construcción de vivienda para la población asalariada representó en estos años —y es

¹⁷ Memoria del Distrito Federal 1940-1941, México, 1941. (Subrayado nuestro.)

¹⁸ Este sistema de vivienda tuvo sus orígenes en el porfiriato y se ubicó originalmente en el centro histórico de la ciudad de México —lo que Peter Ward llama "vecindad antigua". Posteriormente, en la segunda y tercera décadas del siglo se extendió al primer cuadro de la ciudad y a la entonces periferia, constituyendo lo que el autor antes citado denomina "vecindad". Véase Peter Ward, *Una comparación...*, op. cit.

probable que así haya sucedido a lo largo de todo el período 1934-1940— una mínima proporción del total de construcciones destinadas al arrendamiento.

La magnitud tan exigua de este tipo de edificaciones nos lleva a pensar que el ritmo de construcción de las vecindades, sin duda el nicho habitacional más importante de la población asalariada de la ciudad de México¹⁹ y probablemente del resto de las ciudades del país, era del todo insuficiente para cubrir las crecientes necesidades de la población. Pensamos que esta brecha entre oferta y demanda se debía, por el lado de la primera, al creciente desinterés de los capitalistas por invertir en una actividad que ya desde entonces tenía que enfrentarse con las organizaciones inquilinarias, las huelgas de pagos, la fijación de alquileres por parte del Estado (véanse los apartados siguientes), etcétera, lo que de por sí desalentaba las inversiones. Sin embargo, el hecho que nos parece más significativo es que este tipo de inversiones no representaba un negocio lucrativo para los capitalistas, que preferían canalizar su capital a otros campos de la economía. La construcción de vecindades o de viviendas para las clases trabajadoras requería inversiones, mientras que la tasa de ganancia era reducida y la recuperación de la inversión bastante lenta. Por otra parte, el costo de la vivienda se veía espolado tanto por la elevación de la renta del suelo como por los elevados costos de los materiales de construcción (por la existencia de precios fijados monopólicamente en materiales como el cemento, la varilla, etcétera) y por el proceso mismo de producción, que seguía utilizando sistemas de trabajo muy

¹⁹ Priscilla Connolly, "Uncontrolled settlements...", op. cit., p. 12.

tradicionales que impedían elevar la productividad.

Por el lado de la demanda, léase niveles de ingreso y condiciones históricas de reproducción de la fuerza de trabajo, hemos visto que si bien el ingreso real de los trabajadores aumentó en la etapa cardenista, a pesar de las constantes fluctuaciones registradas, lo más seguro es que éste se canalizara hacia el consumo de bienes no duraderos (alimentación, vestidos, diversiones) y en mínima proporción a los bienes y servicios urbanos.

Así pues, tanto desde el ángulo del capitalista que busca maximizar su capital en las inversiones más redituables, como desde la óptica objetiva (ingreso) y subjetiva (cultura, procedencia, etcétera) de la clase trabajadora, los puntos de contacto y encuentro como productores y consumidores de vivienda arrendada se encontraban muy alejados y con el tiempo se distanciarían aún más.

Quizá ésta sea una de las razones estructurales por las cuales el gran capital produjo cada vez menos viviendas para las clases trabajadoras (quizá nunca las había producido en realidad): Es indudable que una medida como el decreto de congelación de rentas de 1942, eliminaría en definitiva cualquier proyecto habitacional popular del gran capital y desestimularía también a inversionistas menores, pero no hay que olvidar que el problema va mucho más lejos, es, vale la pena insistir, de carácter estructural, pues como ya hemos visto para el período 1934-1940, la producción de este tipo de vivienda para los asalariados no podía satisfacer sus necesidades.

2.2.2 Las colonias proletarias

La aparición y vigorosa expansión de este subsistema de vivienda constituye,

desde nuestro punto de vista, el acontecimiento más significativo dentro de las transformaciones cualitativas que registró la estructura habitacional urbana durante el cardenismo.

Antes de exponer los argumentos que apoyan esta afirmación, es pertinente aclarar qué entendemos por "colonia proletaria" ya que una plétora de confusiones, malentendidos y estereotipos se encuentran firmemente anclados en la opinión ciudadana, medios de información, círculos académicos y aun en el ámbito oficial, respecto de la noción de colonias proletarias, vecindades, tugurios, ciudades perdidas, colonias paracaidistas, fraccionamientos ilegales, etcétera.

Algunos autores²⁰ han intentado de finir con rigor los rasgos propios y las diferencias que caracterizan a los diversos subsistemas que integran la estructura habitacional urbana, tarea que sin duda debe emularse. Sin embargo, no nos parece que el camino más adecuado a seguir sea el descriptivo, por más completa que pueda ser la visión que se nos entregue sobre un determinado asentamiento ya que, finalmente, se trata de una visión estática y sobre todo muy poco explicativa con respecto a los factores que determinan su aparición, su dinámica interna y la relación que existe entre lo que sucede en el "interior" del asentamiento y lo que sucede "afuera" del mismo. Es necesario alejarse de las construcciones empiristas y tratar de ligar la definición de los asentamientos con determinados tipos de procesos que permitan explicar la

²⁰ Tomasz Sudra, *El sistema de vivienda*, op. cit.; Peter Ward, *Una comparación...*, op. cit. Véase particularmente el cuadro I, que proporciona una visión panorámica muy completa de los distintos tipos de subsistemas que integran el sistema habitacional de la población de bajos ingresos de la ciudad de México.

función que cumplen dentro del todo social. Estos no son más que algunos asentamientos en voz alta sobre un problema que nos parece de la mayor importancia, pero que en los límites del presente trabajo y de las investigaciones sobre la cuestión, difícilmente puede quedar resuelto. Procuraremos, sin embargo, ser claros y precisos respecto a la naturaleza de los asentamientos que designamos como colonias proletarias.

La expresión "colonia proletaria", o "colonia para obreros" o "colonia obrera", fue utilizada muchos años antes del ordenismo para designar un tipo específico de asentamiento. Es el caso, por ejemplo, de aquellas colonias que aparecieron en las primeras décadas posrevolucionarias y que ocuparon núcleos obreros de un determinado centro de trabajo o sindicato²¹ o de la que se construyó durante la presidencia del general Abelardo Rodríguez y que llevó el nombre del todavía "jefe máximo" de la Revolución: Plutarco Elías Calles".²² Sin embargo, se trata de un tipo de asentamiento muy distinto al que estamos analizando.

Con fines analíticos, durante el cardenismo deben distinguirse tres tipos diferentes de colonias proletarias: 1] las colonias de invasión o de "paracaidistas"; 2] los fraccionamientos fraudulentos o ilegales y 3] las colonias de renta.

2.2.2.1 Colonias de invasión

Este tipo de asentamientos se origina-

²¹ Véase al respecto el trabajo citado de Manuel Perló Cohen, "Política y vivienda...".

²² En el año 1933, el DDF inició la construcción de 108 casas para obreros y al año siguiente se construyeron 205 más, estas últimas en terrenos de la ex hacienda de San Jacinto. Estas dos promociones habitacionales dieron origen a la "Primera colonia para obreros", *Memoria del DDF del año 1934*, México, 1934.

ron a partir de invasiones a terrenos particulares o de propiedad nacional que se encontraban baldíos. Dichas operaciones llegaban a tener grados muy variables de organización —muchas veces alcanzaban dimensiones masivas— y se efectuaban en lapsos relativamente breves, que podían fluctuar entre unas cuantas horas y días. Desde 1937 los documentos oficiales del Departamento del Distrito Federal dan constancia de la existencia de una pequeña constelación de colonias nacidas por esta vía.²³ Al año siguiente, la memoria del DDF menciona extensamente los trabajos de regularización que se estaban efectuando en las colonias Álvaro Obregón, 20 de Noviembre 1o. al 4o. tramo (que incluía las antiguas colonias Patria Nueva, Lázaro Cárdenas, Patrimonio Familiar y Socialista), 20 de Noviembre 5o. tramo y Mártires de Río Blanco y señala lo siguiente: "El problema que se presentó al Distrito Federal con la creación de colonias de gentes pobres sobre terrenos no urbanizados y en muchos casos mediante la invasión de predios de propiedad particular, fue atendido y resuelto de manera definitiva por el Departamento, mediante la adquisición de los predios invadidos".²⁴

Este grupo de colonias, al cual se añadirían muchas más en el transcurso de los próximos años, se ubicaba prácticamente en la misma zona. Se trataba de una superficie situada en lo que entonces era la parte limítrofe centro-oriente de la ciudad, que desde el punto de vista político-administrativo correspondía al cuartel I (hoy día jurisdicción de la delegación Venustiano Carranza) y en

²³ *Memoria del DDF, 1936-1937*, México, 1937.

²⁴ *Memoria del DDF, 1937-1938*, México, 1938.

menor medida a la delegación Gustavo A. Madero, distante en recorrido por autobús a unos cuantos minutos del Zócalo.

Su disposición asemejaba una herradura en forma de elipse. Prolongaba el extremo sur la colonia Azteca, situada a espaldas de la Penitenciaría. Franqueando su límite oriental, que era el canal del desagüe, se pasaba a las colonias Progresista y Revolución y después continuaba la Damián Carmona, célebre por la revolucionaria nomenclatura de sus calles (la dedicada al famoso Herón Proal, líder del movimiento inquilinario veracruzano de los años veinte, se encargaba de separar piadosamente las consagradas a José Stalin y León Trotsky). Retomando el lado oeste del canal, se pasaba al 5o. tramo de la 20 de Noviembre y atravesando el Río del Consulado en dirección noroeste, ya en plena delegación Gustavo A. Madero, se llegaba a la Emiliano Zapata. Finalizaba el recorrido en la colonia Mártires de Río Blanco. Más allá de esta colonia, se levantaban aquellas cuyo origen se remontaba al porfiriato como la colonia Peralvillo, la Valle Gómez, etcétera.

Respecto de las dimensiones físicas y del número de habitantes de estas colonias, no es fácil dar cifras exactas, sin embargo, recogiendo una serie de datos dispersos en diversas fuentes hemos podido tener una visión aproximada de las dimensiones que alcanzaron las colonias proletarias formadas por invasión durante el cardenismo en la ciudad de México.

La información que proporciona el cuadro VII arroja un total de 24 923 habitantes. Estas cifras, sin embargo, se encuentran por debajo de las cantidades reales, pues como se observa en el cuadro,

disponemos de información sólo para algunas de las colonias que se formaron en esta época. Para el resto de las colonias únicamente disponemos de información acerca del número de lotes repartidos y en especial de jefes de familia. Esto permite elaborar un cálculo aproximado del número total de habitantes, tomando el promedio de 6 personas por familia y de siete habitantes por lote (que es el promedio de las colonias Patria Nueva, Lázaro Cárdenas, Patrimonio Familiar y Socialista) y multiplicándolo, respectivamente, por el número de jefes de familia y de lotes registrados en esas colonias. De esta manera, tenemos que el número de habitantes es de aproximadamente 48 291, que, sumados a los 24 923 conocidos, arrojaría un total de 73 214 habitantes.

Estos datos, que no incluyen a los habitantes de las colonias de renta y de los fraccionamientos fraudulentos, que también forman parte del subsistema de colonias proletarias, revelan un fenómeno importante: es durante el cardenismo, no en la década de los años cuarenta como sugieren los contados autores que se han ocupado del tema²⁵ cuando aparece y se desarrolla con ímpetu este tipo de asentamientos. No es nuestro propósito fijar con precisión cronométrica las coordenadas del fenómeno, tal pretensión resultaría estéril, pero sí buscamos explicar y ubicar su génesis histórica, es decir, identificar aquellos procesos que confluyen en una determinada coyuntura histórica para dar origen a un cierto fenómeno. En este sentido, existe una gran diferencia entre situar la aparición del fenómeno a partir del cardenismo que hacerlo a partir de 1940. Por lo pronto

²⁵ Véase COPEVI, *Investigación sobre...*, *op. cit.* Véase también el trabajo de Peter Ward, *Una comparación...*, *op. cit.*

Cuadro VII

COLONIAS PROLETARIAS FORMADAS POR INVASIÓN U OCUPACIÓN ILEGAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y EN EL DISTRITO FEDERAL, 1940

<i>Colonia</i>	<i>Núm. de habitantes</i> ¹	<i>Núm. de lotes o jefes de familia</i> ²	<i>Cuartel o delegación donde se ubica</i> ²
Patria Nueva, Lázaro			
Cárdenas, Patrimonio			
Familiar y Socialista ..	12 608	1 810	Cuartel I
Aarón Sáenz	4 726	n.d.*	Cuartel I
Revolución	1 453	600	Cuartel I
Mártires de Río Blanco	6 136	1 495	G. A. Madero
20 de Noviembre (5o. tramo)	n.d.	1 602	Cuartel I
Progresista	n.d.	147	Cuartel I
Azteca	n.d.	338	Cuartel I
Álvaro Obregón	n.d.	561	Cuartel VI
Río del Consulado	n.d.	308	G. A. Madero
Emiliano Zapata	n.d.	616	G. A. Madero
Gertrudis Sánchez	n.d.	1 800	G. A. Madero
Francisco Villa	n.d.	305	Atzacapotzalco
Emilio Portes Gil	n.d.	300	Cuartel II
Flores Magón	n.d.	200	Cuartel II
México Nuevo	n.d.	283	Tacuba
TOTAL	24 923	10 365	

FUENTES:

¹ Población de las principales colonias de la ciudad de México según el censo del 6 de marzo de 1940 (datos preliminares), cuadro incluido en la *Memoria del DDF, 1940-1941*, México, 1941.

² *Memorias del Distrito Federal 1937-1938 y 1939-1940*.

* n.d.: No se encontraron datos.

Cuadro VIII

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL, DE OBREROS Y JORNALEROS¹ Y DE INDIVIDUOS QUE TRABAJAN SOLOS, PROPIETARIOS DE EMPRESAS NO DIRECTORES Y OTROS,² POR CUARTELES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1940

	Población absoluta	%	Obreros y jornaleros	%	Individuos que trabajan solos y propietarios no directores y otros	%
Ciudad de México	1 448 422		154 992		117 065	
Cuarteles						
I	205 374	14.1	29 035	18.7	18 234	15.5
II	133 390	9.2	16 091	10.3	14 563	12.4
III	153 277	10.5	17 157	11.0	15 406	13.1
IV	102 588	7.0	14 457	9.3	9 578	8.1
V	96 096	6.6	13 287	8.5	7 134	6.0
VI	108 658	7.5	14 004	9.0	8 977	7.6
VII	145 757	10.0	10 404	6.7	8 547	7.3
VIII	114 349	7.8	3 805	2.4	7 164	6.1
IX	146 211	10.0	18 271	11.7	11 012	9.4
X	63 884	4.4	4 757	3.0	3 591	3.0
XI	108 825	7.5	11 117	7.1	7 905	6.7
XII	70 013	4.8	6 773	4.3	5 060	4.3

FUENTE: Cifras absolutas del *Sexto censo de población 1940*, Distrito Federal, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadísticas, México, 1943. Presentación y cálculos nuestros.

¹ Estas cifras incluyen las siguientes actividades: 1] minas metálicas y plantas metalúrgicas; 2] minas no metálicas y plantas de tratamiento e industrialización; 3] petróleo y gas natural; 4] industrias; 5] comunicaciones y transportes; 6] comercio y 7] administración pública. Quedan excluidas: agricultura y ganadería (que incluye obreros y jornaleros) y el resto de las divisiones que no incluyen dicha categoría.

² Se procedió con el mismo criterio de selección que en el caso de obreros y jornaleros.

nos conformamos con plantear esta cuestión y más adelante desbrozaremos algunas de sus implicaciones más importantes.

Ahora bien, ¿qué razones motivaron la aparición de estas colonias por invasión? y además, ¿por qué se fundaron justamente en la zona a la que hemos hecho referencia? Abordaremos inicialmente esta última pregunta, ya que su respuesta ayudará a responder la primera interrogante.

Las extensiones territoriales invadidas durante el cardenismo tenían una particular característica: lindaban con la región más densamente poblada y que registraba la más alta composición de núcleos trabajadores en toda la ciudad de México.

Como se observa en el cuadro VIII, los cuarteles I, II y III (el cuartel correspondía a lo que fueron las 12 demarcaciones administrativas y de policía en las que se dividía a la ciudad de México), con los cuales limitaba la zona de invasión, concentraban en 1940 el 33.8% del total de habitantes de la ciudad de México y, lo que es más importante, el 40% del total de obreros y jornaleros, el 44% de los "...individuos que trabajan solos, propietarios de empresas no directores y otros", es decir, de los artesanos, dueños de fondas, pequeños comerciantes, vendedores ambulantes, y el 37% de todas "...las personas con ocupaciones parasociales, sin ocupación, oficio o profesión, con ocupaciones improductivas o cuya ocupación se ignora",²⁶ o lo que en realidad constituía el lumpenproletariado.

Se trataba pues de la población que sintió con mayor fuerza el embate de la

ola inflacionaria que se levantó en los últimos años del cardenismo y que en el plano habitacional (el sistema predominante en esos cuarteles era el de vivienda arrendada tipo vecindad) se enfrentaba a frecuentes alzas, inseguridades y desalijos cuando el pago se hacía difícil. Podemos suponer, aunque carecemos de las evidencias empíricas definitivas (asequibles sólo mediante una investigación de campo), que los protagonistas de estas invasiones procedían de estos cuarteles, que se trataba en su mayor parte de obreros, empleados, artesanos y lumpenproletarios, y que se apropiaban de terrenos que sabían baldíos, situados a poca distancia de sus lugares de residencia y de trabajo.

Por otro lado, no debemos olvidar que ya desde la segunda década del presente siglo, estos cuarteles habían sido el escenario de las luchas inquilinarias más importantes, cuantitativa y cualitativamente hablando, de la ciudad de México,²⁷ lo que seguramente había grabado en la mente de muchos de sus habitantes una clara lección: la situación y los problemas habitacionales que vivían no se regían exclusivamente por inexorables leyes económicas sino que también estaban sujetas a la confrontación social, es decir, eran susceptibles de modificarse por medio de la lucha política. Es verdad que las invasiones de tierras urbanas y todos los pasos que le seguían (establecimiento definitivo en el asentamiento, reconocimiento legal, obtención de servicios urbanos, etcétera) diferían en muchísimos aspectos de las rebeliones inquilinarias, pero podemos pensar que la experiencia alcanzada en ellas difícilmente podía esfumarse y que por el contrario

²⁷ Véase al respecto el trabajo de Manuel Perló Cohen, "Política y vivienda...", *op. cit.*

²⁶ Sexto censo de población 1940, *Ibid.*

serviría de apoyo e impulso a la lucha por la vivienda.

También podemos suponer que las motivaciones principales de las personas que invadían tierras —y aquí pasamos al terreno de la primera pregunta— eran las de reducir o al menos frenar la elevación de sus gastos habitacionales, lo cual podía lograrse, parcialmente, consiguiendo sin costo o por una pequeña suma, un terreno que permitiera terminar con el problema del pago del arrendamiento habitacional.

Ciertamente, esta alternativa redujo la proporción del ingreso que las familias destinaban al pago de vivienda, pero al mismo tiempo significó una reducción cuantitativa y cualitativa de los componentes materiales del consumo habitacional (materiales de construcción, condiciones de higiene, etcétera) y también de los servicios urbanos como agua, drenaje, pavimentación, etcétera. Las consecuencias de esta nueva situación, sobre las que hablaremos con más extensión después de analizar las otras variantes de la colonia proletaria (colonia de renta y fraccionamiento fraudulento), fueron vastas y profundas en lo que concierne a la reproducción de la fuerza de trabajo, al carácter de las actividades económicas ligadas a este consumo habitacional y al funcionamiento de la estructura urbana de la ciudad de México.

2.2.2.2 Fraccionamientos fraudulentos

Este tipo de asentamiento se caracteriza por tres rasgos principales: a] se levantó sobre antiguos terrenos agrícolas privados o de reciente titulación ejidal o comunal, pero sobre todo en los primeros, por razones que expondremos más adelante; b] su carácter fraudulento ra-

dicaba en que dichos asentamientos se establecieron sin acatar las disposiciones legales que normaban la formación de fraccionamientos (trámites y autorizaciones, obras de urbanización, etcétera); c] a diferencia del capitalista inmobiliario que había iniciado sus operaciones desde finales del siglo pasado y principios del actual en colonias como Roma, Juárez y Santa María²⁸ y que desempeñaba tareas de construcción, financiamiento y promoción, el agente del fraccionamiento clandestino en realidad operaba como un simple intermediario del propietario territorial (si bien muchas veces se trataba de la misma persona) apropiándose de una parte de la renta del suelo. Aquí era prácticamente inexistente la actividad capitalista, más bien se ejercían las prerrogativas rentistas del propietario del suelo.

No hemos encontrado antecedentes acerca de la formación de los primeros asentamientos de este tipo, sin embargo podemos pensar que su aparición sistemática ocurrió durante la etapa cardenista. Esta suposición se fundamenta, más que en la escasa información disponible, en la hipótesis de que la acción de la reforma agraria (véase cuadro IX), que precisamente alcanzó su punto culminante en el período 1934-1940, decidió a muchos propietarios de tierras agrícolas situadas en la periferia a venderlas antes de que el gobierno las interviniera. La salida más rentable, pero sobre todo rápida y sin muchas complicaciones, era la formación de los fraccionamientos urbanos fraudulentos.

No es casual que la mayor parte de los fraccionamientos fraudulentos o, par-

²⁸ COPEVI, *Investigación sobre vivienda*, op. cit., pp. 24, 25.

Cuadro IX

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, POSESIONES DEFINITIVAS Y GESTIONES PARA NUEVAS DOTACIONES DE TIERRA EJIDAL EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL PERÍODO DE AGOSTO DE 1937 A SEPTIEMBRE DE 1938

Resoluciones presidenciales dictadas en materia de ampliación y dotación de ejidos y restitución de tierras

Poblado	Delegación	Tipo de resolución
Colonia Padierna	M. Contreras	Dotación de ejidos
San Bartolo Ameyalco	A. Obregón	Ampliación de ejidos
San Jerónimo Aculco	A. Obregón	Ampliación de ejidos
Huipulco	Tlalpan	Ampliación de ejidos
Ixtacalco	Ixtacalco	Dotación de ejidos
Magdalena Petlalcalco	Tlalpan	Ampliación de ejidos
Santa María Ticomán	G. A. Madero	Ampliación de ejidos
Tepepan	Xochimilco	Ampliación de ejidos
San Nicolás Totolapan	M. Contreras	Ampliación de ejidos
Tlalpan	Tlalpan	Ampliación de ejidos
Santa Isabel Tola	G. A. Madero	Restitución de tierras
Santa Catarina Yecahuitzot	Tláhuac	Ampliación de ejidos
San Pedro Zacatenco	G. A. Madero	Ampliación de ejidos
Mexicaltzingo	Ixtapalapa	Ampliación de ejidos
Colonia Independencia	Ixtacalco	Dotación de ejidos
San Juanico Nextipac	Ixtacalco	Dotación de ejidos

Posesiones definitivas de tierras otorgadas

Poblado	Delegación	Superficie
San Bartolo Ameyalco	A. Obregón	54-83-00 Hs.
Magdalena Petlalcalco	Tlalpan	622-75-00 "
Santa María Ticomán	G. A. Madero	101-27-57 "
San Nicolás Totolapan	M. Contreras	1,404-11-00 "
Santa Isabel Tola	G. A. Madero	27-76-07 "
Santa Catarina Yecahuitzot	Tláhuac	261-50-00 "
San Pedro Zacatenco	G. A. Madero	31-35-97 "

Dotaciones pendientes de resolución

Poblado	Delegación	Superficie
San Jerónimo Aculco	A. Obregón	205-00-00 Hs.
Huipulco	Tlalpan	135-16-57 "
Ixtacalco	Ixtacalco	69-83-86 "
Tepepan	Xochimilco	127-14-95 "
Tlalpan	Tlalpan	426-00-00 "
Colonia Padierna	M. Contreras	476-42-00 "
Mexicaltzingo	Ixtapalapa	16-77-42 "
Colonia Independencia	Ixtacalco	20-64-53 "
San Juanico Nextipepec	Ixtacalco	22-74-19 "

FUENTE: Memoria del Distrito Federal 1937-1938, México, 1938.

utilizar el lenguaje oficial de la época, de los fraccionamientos que no acataban el Reglamento de fraccionamientos, se ubicaran en las delegaciones y no en la ciudad de México. Esto significaba que era en las zonas agrícolas o semiagrícolas, lugar de operación de la reforma agraria, donde proliferaban este tipo de asentamientos. En delegaciones de intenso reparto agrario, como Ixtacalco y Magdalena Contreras, encontramos fraccionamientos fraudulentos como las colonias Agrícola, Pantitlán, Independencia y Tierras Ejidales, respectivamente.²⁹

Calificamos a estos fraccionamientos de fraudulentos, con base en las propias Memorias del Distrito Federal. Por ejemplo, la que abarca el período 1936-1937, menciona a los fraccionamientos urbanos como el Rancho de los Gallos, el Rancho de la Cruz, el Rancho de la Cruz Metlapango, como asentamientos que no se sometieron a las disposiciones del Reglamento de fraccionamientos (en referencia al que entró en vigor en mayo de 1936).³⁰ En otra Memoria se hace clara mención a la situación que privaba en dichos fraccionamientos: "En el fraccionamiento de las colonias del ex Rancho de los Gallos, existe un conflicto entre fraccionadores y colonos, porque estos últimos pedían la instalación de servicios de drenaje y agua por parte del fraccionador, rehusándose éste a instalar dichos servicios, aduciendo que al hacerse el fraccionamiento se llevó a cabo con terreno no urbanizado; que frecuentemente su precio había bajado y no quedaba margen para que él ejecutara obras". Con respecto a la colonia Agrí-

²⁹ El censo de 1940 consigna una población de 877, 889 y 153 personas, respectivamente, en cada una de estas colonias. Sexto censo de población, *op. cit.*

³⁰ *Memoria del Distrito Federal 1936-1937*, México, 1937.

cola Pantitlán se señala la existencia de "... dificultades entre los colonos y la compañía fraccionadora, debido a que aquéllos deseaban una rectificación en el precio del terreno, así como la instalación de varios servicios".³¹

En suma, resultaba muy frecuente encontrar que estos fraccionamientos fraudulentos se levantaban sobre terrenos que correspondían a antiguas propiedades agrícolas y que carecían de gran parte, si no de la totalidad, de las obras de urbanización. La actividad de los fraccionadores se limitaba en realidad a la simple venta de terrenos.

Constatada la presencia de estos asentamientos, cabe preguntarse qué razones llevaron a las pretendidas empresas fraccionadoras a promover este tipo de fraccionamientos. En otras palabras, qué móviles impulsaron a los propietarios y/o fraccionadores a elegir la vía del fraccionamiento fraudulento (venta de terrenos prácticamente sin inversiones de capital, evasión casi total o completa de impuestos, carencia de escrituración de la propiedad, etcétera) y no, por ejemplo, la que siguieron aquellos fraccionadores que, en esa misma época, promovieron la construcción de gran cantidad de fraccionamientos en diversos rumbos de la ciudad de México³² —en los cuales se llevaban a cabo obras de urbanización y se respetaban, en mayor o menor medida,

³¹ *Memoria del Distrito Federal 1937-1938*, México, 1938, p. 46.

³² La Memoria 1936-1937 del Distrito Federal menciona la autorización de nuevos fraccionamientos (Grijalva, Chimalpopoca, Estrella, Jardines de Chapultepec y muchos otros) con lo cual se había logrado que "los interesados ejecuten obras de urbanización por la cantidad de \$ 1,604 672.66 y un ingreso por concepto de supervisión de esas obras de \$ 26 923.49". *Memoria del Distrito Federal. 1936-1937*, México, 1937, pp. 12, 13.

las normas establecidas en la ley de Reglamentos de fraccionamientos, etcétera—, actividad que era antes que nada una inversión capitalista y cuyos demandantes pertenecían sobre todo a los sectores de la burguesía, pequeña burguesía, profesionistas y burócratas de alto nivel.

Ya hemos señalado la estrecha relación causal que existió entre la aparición de los fraccionamientos fraudulentos y la reforma agraria. Conviene señalar, sin embargo, para evitar una generalización incorrecta de dicha explicación, que a partir de 1940, cuando ya gran parte del cinturón que rodeaba territorialmente a la ciudad de México era ejidal y la reforma agraria había perdido, para siempre, sus mejores bríos, los fraccionamientos clandestinos iniciaron su verdadera expansión (recuérdese tan sólo Netzahualcóyotl) sobre el suelo ejidal.

Esto quiere decir, entre otras cosas, que la aparición de dichos asentamientos durante el cardenismo también obedeció a factores muy distintos a los meramente coyunturales. Sus raíces más profundas deben buscarse en las características económicas de los propietarios territoriales, la naturaleza de sus tierras, las condiciones que imperaban dentro de la producción inmobiliaria, la actitud que el Estado adoptaba frente al problema habitacional y, en especial, la capacidad de consumo habitacional de la población, básicamente la asalariada. Todos estos elementos, cada uno de ellos con sus rasgos y particularidades, condicionaron la formación de los fraccionamientos fraudulentos.

La cadena se iniciaba con los propietarios territoriales, muchos de los cuales deben haber llegado a la conclusión de que sus tierras eran más rentables para

los usos habitacionales que para los agrícolas. Sin embargo, para trasponer la distancia que separaba a un propietario agrícola de un capitalista inmobiliario, se requería capital, experiencia, habilidad empresarial y otros atributos de los que seguramente carecían gran parte de los propietarios agrícolas. Por otra parte, las tierras agrícolas se encontraban en desventaja con respecto a la situación de otros fraccionamientos más cercanos o situados dentro de la misma ciudad de México, no tanto por sus características naturales sino por su lejanía de la red de infraestructura urbana y por la elevación de costos que podía significar su introducción. Una fuerte inversión inmobiliaria en una antigua zona agrícola, suponiendo que las carencias expuestas se eliminaran y vencidas las engorrosas dificultades presentes en el Reglamento de fraccionamientos, hubiera significado un suicidio económico.

Este tipo de inversión, sin embargo, no representaba la única alternativa para el propietario. Éste podía optar, como en efecto lo hizo, por la venta de una tierra prácticamente sin mejoras, ofrecida a vastos sectores de la población que no podían sufragar los gastos de un fraccionamiento legal pero que sí estaban dispuestos a pagar por un lote una suma inferior o semejante a la que le dejaban mensualmente al casateniente por concepto de arrendamiento.

La población se sentía atraída por la idea de llegar a poseer un terreno propio, dotado de servicios (los fraccionadores se comprometían a realizar obras de urbanización), donde pudieran construir paulatinamente una vivienda. La relativa lejanía de los fraccionamientos respecto de los centros de trabajo, estudio y esparcimiento no representaba un impedi-

mento serio, ya que, como se recordará, los costos del transporte eran bajos y durante todo el cardenismo las tarifas en el Distrito Federal no fueron alteradas.

Por último, es necesario sopesar la intervención del Estado en todo este proceso. No obstante todos los esfuerzos que realizó el Estado para evitar los abusos y la proliferación de los fraccionamientos fraudulentos, justamente en mayo de 1936 había entrado en vigor el Reglamento de fraccionamientos urbanos del Distrito Federal, uno de cuyos propósitos era lograr una "defensa completa de los intereses públicos adquirentes de lotes",³³ su actitud fue, en el fondo, tolerar la aparición de estos asentamientos y asumir las funciones de árbitro y conciliador de las contradicciones que tenían lugar entre fraccionadores y colonos.

Esta fue la tarea principal de la llamada "Oficina de Cooperación" (antecedente de la futura Oficina de Colonias creada en enero de 1942, y de lo que se conoció con el nombre de Procuraduría de Colonias Proletarias durante el sexenio de Luis Echeverría), organismo perteneciente al Departamento del Distrito Federal, encargado tanto de llevar a cabo obras urbanas en las colonias proletarias que se formaron por invasión,³⁴ como de zanjar las dificultades entre fraccionadores y colonos. Tan sólo en el período 1936-1937, la memoria del Departamento del Distrito Federal da cuenta de su intervención en las colonias del ex

³³ *Memoria del Departamento del Distrito Federal 1936-1937*, México, 1937.

³⁴ La Memoria 1937-1938 menciona la construcción de obras como instalación de aguas y drenaje en las colonias Álvaro Obregón y Socialista, así como trabajos de planificación y lotificación en la Progresista. *Memoria del Distrito Federal 1937-1938*, México, 1938, p. 45.

Rancho de los Gallos, Agrícola Pantitlán, del Rancho de la Cruz, Patrimonial Familiar, Moderna y Nativitas. Respecto de la primera se apunta que: "Debido a la intervención de esta oficina se logró conciliar los intereses, tanto de los colonos como del fraccionador, aceptando éste llevar a cabo las obras apuntadas, para lo cual se facultó al Departamento del Distrito a cobrar las cuotas insolutas adeudadas por los colonos, utilizando este dinero para ejecutar dichas mejoras."³⁵

Así pues, es evidente que el Estado adoptó una posición bastante tolerante frente a los fraccionamientos fraudulentos, lo cual seguramente alentó a muchos para seguir con el negocio. Algunas de las razones que llevaron al Estado a asumir tal posición serán analizadas más adelante.

2.2.2.3 Colonias de renta

Este tipo de asentamiento no difería en mucho del fraccionamiento fraudulento, ya que se trataba de colonias formadas en propiedades agrícolas privadas, carentes de infraestructura urbana, donde la construcción habitacional era precaria y en las cuales se dejaba de lado el cumplimiento de las disposiciones legales de tipo fiscal, agrario, urbano, etcétera. Existía una diferencia de consideración con respecto al fraccionamiento fraudulento: la relación que se establecía entre el propietario territorial y el colono con respecto al suelo era de arrendamiento y no de compra-venta, es decir, se trataba de una relación donde el primero cedía al segundo el uso y disfrute temporal del suelo a cambio de una renta monetaria regular que fluctuaba con el tiempo.

³⁵ *Ibid.*, p. 46.

Las noticias que tenemos acerca de este tipo de asentamientos son aún más esporádicas que en el caso de los fraccionamientos fraudulentos, señal probable de que su número no alcanzó grandes dimensiones. Un ejemplo muy interesante lo constituye la colonia Escuadrón 201, formada durante la segunda mitad de los años treinta en la delegación de Ixtapalapa (el nombre lo tomó en los primeros años de la segunda guerra mundial) y que habría de cobrar notoriedad a finales de la siguiente década al protagonizar importantes movilizaciones y desplegar audaces acciones tendientes a obtener la propiedad definitiva del suelo que ocupaban desde años atrás sus habitantes.³⁶

De acuerdo con la información que tenemos sobre esta colonia y otras que surgieron en épocas posteriores, las colonias de renta se constituían por lo general en forma paulatina, con la llegada espaciada y no masiva de grupos familiares que lograban rentar un pedazo de suelo a los propietarios. Con el tiempo se producía una aglomeración humana de considerable tamaño, muy semejante a las colonias de invasión y a los fraccionamientos fraudulentos. Al mismo tiempo, si bien los colonos no tenían la propiedad formal del suelo que habitaban, en la práctica ejercían una propiedad real ya que muchos de ellos construían sus viviendas e incluso se daba el caso de que en forma colectiva realizaran ciertas mejoras como la introducción de agua potable, drenaje, etcétera.

³⁶ Véase al respecto el trabajo de Manuel Perló Cohen, cit., apartado 7.3. Recientemente apareció en la revista *Interviú* (núm. 38, diciembre, 1978), una entrevista a una antigua dirigente del Partido Comunista Mexicano, Benita Galeana, donde relata algunos episodios bastante agitados de su participación como lidereza en la colonia "Escuadrón 201".

Esta situación propiciaba una contradicción cada vez más aguda entre la posesión real de los colonos sobre el suelo que rentaban y la carencia de la posesión legal, lo que se traducía en una serie de conflictos y enfrentamientos entre colonos y propietarios. El problema no surgía exclusiva o fundamentalmente por la negativa del propietario a vender, sino por el precio que pretendía imponer.

Los colonos reaccionaban en contra de los precios elevados no sólo por la imposibilidad de cumplir con dicho pago o por lo gravoso que resultaba para su ingreso, sino también porque el precio que fijaba el propietario incluía muchas de las mejoras que los propios colonos, con su trabajo, dinero e interés, habían incorporado al mismo. Éste era el fondo del conflicto y el origen de los enfrentamientos entre colonos y propietarios.

El Estado tampoco dejó de participar, mediar y apuntar opciones en la problemática que vivían las colonias de renta. Una de sus formas de intervenir —hecho que generalmente se producía cuando el enfrentamiento entre colonos y propietarios alcanzaba niveles de confrontación agudos—, era mediante la expropiación o compra de los terrenos en pugna. A partir de ese momento, el Estado asumía el papel de propietario y vendedor de los terrenos; sin embargo, esta nueva situación, lejos de anular la contradicción existente, la desplazaba de los antiguos propietarios al Estado.

Las evidencias empíricas que permiten hablar de la existencia de estos asentamientos durante el cardenismo se encuentran en las ampliamente citadas Memorias del Departamento del Distrito Federal. Éstas no hablan expresamente de colonias de renta, más bien se refieren a

cierto tipo de colonias proletarias que se establecían tanto sobre "terreno expropiado y adjudicado al Departamento", como a las "... fundadas en terrenos de propiedad particular en los cuales sólo interviene la Oficina [de cooperación] efectuando el cobro de los lotes a los colonos y el pago respectivo a los propietarios".³⁷ Sin embargo, la descripción que nos entregan en torno al origen de algunas colonias proletarias como la Paulino Navarro, Simón Bolívar y Úrsulo Galván, situadas las dos primeras en el cuartel IV y la última en la delegación de Tacubaya, hace pensar que en realidad se trata de asentamientos idénticos o similares a los que hemos llamado colonias de renta.

En efecto, en todos los casos se habla de comprar los terrenos a los propietarios para vendérselos a los colonos que las habitan: "Para la formación de esta colonia [la Paulino Navarro] se ha citado a los dueños de los terrenos para ver si es posible que vendan a un precio razonable." Con respecto a la colonia Simón Bolívar se dice que "... se ha venido platicando con los dueños para ver si es posible llegar a un acuerdo para la venta de los terrenos" y finalmente, en relación a la colonia Úrsulo Galván, se apunta que "... en esta colonia no se ha llevado a cabo la urbanización en vista de que los dueños de los terrenos no han accedido a venderlos en el precio que los colonos ofrecen. Se siguen llevando a cabo pláticas entre unos y otros para ver si es posible llegar a un entendimiento".³⁸

Podemos afirmar que durante la etapa cardenista la mayor parte de las colonias

³⁷ Memoria del Departamento del Distrito Federal 1939-1940, México, 1940.

³⁸ Memoria del DDF 1939-1940, México, 1940, p. 80.

de renta se asentaron sobre terrenos privados; sin embargo, tal como lo advertimos en relación a los fraccionamientos fraudulentos, esta tesis no puede hacerse extensiva a etapas históricas posteriores ya que a partir de las décadas siguientes los terrenos de tenencia ejidal y comunal habrán de convertirse en el asiento principal de dichos asentamientos, modificando así muchas de las condiciones económicas, sociales y políticas que determinan su dinámica y sus contradicciones. A pesar de esto, aun después del cardenismo muchas colonias de renta se establecerán sobre terrenos privados. Tal fue el caso de una serie de colonias formadas en la delegación de Ixtacalco, en una zona que el gobierno expropió en 1962 y de la cual habría de surgir el hoy célebre campamento 2 de octubre.

2.3 Elementos e hipótesis de trabajo para la interpretación general de las colonias proletarias en el cardenismo

En los tres incisos previos bosquejamos los rasgos principales que caracterizan a cada uno de los asentamientos englobados bajo la denominación de colonias proletarias, tarea que debe profundizarse en el futuro. Ahora es necesario recuperar la visión de conjunto del problema pues, en el caso específico de las colonias proletarias, existen elementos que permiten y exigen el análisis global del fenómeno. Claro está que aún subsisten numerosas incógnitas sobre los aspectos particulares; sin embargo, creemos que es posible avanzar en una interpretación global, aunque no sea la definitiva.

Son varios los puntos que nos interesan plantear:

1] La aparición de las colonias proletarias como fenómeno cuantitativa y

Cualitativamente delimitado y bien definido surge históricamente en México durante la etapa cardenista. Ya en 1940, el número de habitantes que vivía en este tipo de asentamientos llegaba cercanamente a los 100 000,³⁹ casi el 6% del total de los habitantes del Distrito Federal. Su importancia cuantitativa también puede apreciarse al considerar el ritmo de expansión que experimentó en tanto sistema habitacional. Tomando en cuenta que la mayor parte de las colonias proletarias aparecieron durante el cardenismo, vemos que el crecimiento promedio anual durante el período 1935-1940 fue del 16.6%.

Por lo que se refiere a las características cualitativas propias y comunes a todas las colonias proletarias, podemos señalar las siguientes: a] No obstante las diferentes situaciones que predominan respecto a la tenencia del suelo, en todos los casos se trata de tierras carentes de obras de urbanización; b] en todas ellas tienen lugar los procesos que algunos

³⁹ Hablamos de 100 000 habitantes ya que si bien el cálculo elaborado a partir del cuadro VII es únicamente de 73 214, éste no toma en cuenta las colonias de renta y los fraccionamientos fraudulentos. Si agregamos a los habitantes de una serie de colonias que entran dentro de estas últimas clasificaciones, por ejemplo: Penitenciaría Sur (80 jefes de familia y situada en el cuartel I), Magueyitos (100 jefes de familia, cuartel II), Damián Carmona (cuartel I), Héroes de Nacoari (297 jefes de familia, cuartel V), Simón Bolívar (225 jefes de familia, cuartel IV), Paulino Navarro (500 jefes de familia, cuartel II), Felipe Ángeles (500 jefes de familia, cuartel I), Agrícola Pantitlán (877 habitantes, delegación de Ixtapalapa), Independencia (889 habitantes, delegación de Ixtapalapa), Tierras Ejidales (153 habitantes, delegación de Magdalena Contreras), así como muchas otras sobre las que no tenemos información numérica alguna, la cifra se eleva aproximadamente a los 100 000 habitantes.

autores denominan "autogestionarios",⁴⁰ o de "autoconstrucción", tanto de la vivienda como, en ciertos casos, de los propios servicios urbanos, es decir, tanto la producción de vivienda como en menor medida la de los servicios públicos, salen fuera de la órbita capitalista. Como señala acertadamente la investigación de COPEVI, en este tipo de asentamientos "... la construcción de la vivienda generalmente se extiende durante varios años. De acuerdo con la capacidad de ahorro derivado del ingreso, el usuario invierte en materiales y probablemente en la compra de mano de obra de algún albañil y construye así paulatinamente su casa[...]. Este proceso elimina la necesidad, y por tanto el problema, del capital que financia la fase de la circulación de la vivienda[...]. De esta manera la incidencia en el precio de la vivienda de estos capitales desaparece[...]"⁴¹ Todo esto no quiere decir de manera alguna que dicho proceso escape al mecanismo más amplio de la acumulación capitalista.⁴² C] Un tercer rasgo que a diferencia de los dos anteriores es exclusivo del período cardenista, es que la mayor parte de las colonias proletarias se formaron por invasión y venta de lotes en terrenos expropiados por el Estado, en terrenos privados ubicados en la ciudad de México (cuartel I), a corta distancia de los núcleos habitacionales tradicionales del centro de la ciudad, de los centros de trabajo, de servicios y administrativos. Estas características tienen su importancia en relación a la explicación de los factores que deter-

⁴⁰ COPEVI, *Investigación sobre vivienda*, op. cit., p. 53.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 52, 53.

⁴² Sobre este problema, véase el trabajo de Emilio Pradilla, "Notas sobre el problema de la vivienda. La vivienda como mercancía", en *Revista Arquitectura-Autogobierno*, núm. 7, julio-agosto de 1977, México.

minan la formación de las colonias proletarias, y serán retomadas en el punto siguiente.

2] La aparición de las colonias proletarias en México es un fenómeno anterior al proceso de industrialización acelerada del país y no su efecto. Como decíamos (véase p. 48), es usual fijar la aparición de las colonias proletarias a partir de la década de los años cuarenta, fecha que de ninguna manera es casual, puesto que a ella está ligada la imagen del despegue industrial del país. Esta suposición, además de ignorar los hechos históricos, se apoya en la idea, también equivocada, de que los llamados asentamientos irregulares son el resultado de las modalidades que asume el proceso de industrialización, en particular de los bajos salarios que recibe gran parte de los obreros ocupados así como de la reducida capacidad de absorción de mano de obra que margina a un sector muy importante de la fuerza de trabajo.

Nuestra apreciación crítica no pretende desconocer la importancia de la industrialización sobre la formación de las colonias proletarias sino, en primer término, cuestionar el orden de sus relaciones causa-efecto y, segundo, discutir la insuficiencia que encontramos en la variable industrialización para esclarecer un fenómeno mucho más complejo desde el punto de vista causal, como lo es el de las colonias proletarias.

En relación a lo primero, pensamos que las colonias proletarias no sólo anteceden históricamente al crecimiento industrial acelerado del país, sino que incluso han contribuido en forma decisiva al mismo, ya que las condiciones imperantes en estos asentamientos, como vimos, permitieron mantener a bajos cos-

tos monetarios y también a bajos niveles cuantitativos y cualitativos el consumo de vivienda y de servicios urbanos, facilitando así el mantenimiento de salarios reducidos. De esta manera, el proceso de urbanización no se vio acompañado por el encarecimiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo lo cual representa para el capitalista industrial una ventaja adicional para establecerse en la ciudad. Tal es la situación que parece desprenderse de la etapa cardenista y aun de casi toda la década de los años cuarenta, cuando la formación de las colonias proletarias parece haber ido adelante del mismo proceso de industrialización.

Pero no hay que olvidar que se trata de una relación dialéctica, de mutuo condicionamiento. A su vez, la industrialización, con las características propias de un capitalismo atrasado, reproduce y profundiza la existencia de las colonias proletarias o, más bien, constituye uno de los factores que contribuye a su reproducción. La presencia de este matiz está relacionada con el segundo señalamiento que hacemos con respecto a la industrialización y su impacto sobre las colonias proletarias.

Independientemente del problema del orden causa-efecto dentro de esta relación, el fenómeno de las colonias proletarias no puede explicarse reduciéndolo a la industrialización. Hemos intentado demostrar esto a lo largo de las páginas anteriores. Más aun, las colonias proletarias no deben considerarse asiento habitacional exclusivo de la clase trabajadora, sino también de otros sectores de la población. Desafortunadamente, la presente investigación no ha llegado a un nivel de profundidad tal que permita conocer la composición social de las colol

nias proletarias que aparecieron en ese momento.

3] Como vimos, todos los cambios que se registraron en relación al suelo desempeñaron un papel fundamental en la aparición de las colonias proletarias. Sin embargo, este punto también requiere de precisiones, sobre todo si queremos analizar los efectos que se produjeron en la etapa cardenista.

La primera de ellas consiste en ubicar correctamente el impacto de la reforma agraria sobre la formación de las colonias proletarias. Hemos señalado cómo la reforma agraria propició la formación de colonias proletarias, sobre todo de los fraccionamientos fraudulentos y, en alguna medida, de las colonias de renta. Sin embargo, la transformación agraria no tuvo la misma importancia en la aparición del tercer tipo de colonias proletarias: las colonias de invasión. De acuerdo con nuestras indagaciones, la mayor parte de las colonias proletarias aparecidas durante el cardenismo se constituyeron precisamente a partir de invasiones. Esto significa que la reforma agraria no constituyó la piedra de toque de las colonias proletarias o, para decirlo en otras palabras, aun cuando la tenencia de la tierra no hubiera sufrido grandes cambios durante la época cardenista, las colonias proletarias habrían proliferado, si bien con ritmos y modalidades diferentes.

Esto también nos lleva a cuestionar un planteamiento reciente⁴³ que afirma que una de las condiciones primarias para el establecimiento de las colonias proletarias en México ha sido precisamente la disponibilidad de tierras no aprovechables para la producción capitalista de edifi-

⁴³ COPEVI, *Investigación sobre vivienda. La producción...*, op. cit.

cios, situación propiciada básicamente por dos factores: en primer lugar, por los obstáculos que impone la vigencia de relaciones de tenencia que no contienen los derechos exclusivos de la propiedad privada, es decir, la propiedad ejidal y comunal, y en segundo término por la disponibilidad de tierras en la periferia de la ciudad que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad por sus características físicas, lo que implica que, en primera instancia, no sean aprovechables por el capital privado dedicado a la promoción y construcción de edificios.⁴⁴

Si bien es cierto que los autores inician su análisis a partir de 1940, creemos que nuestra argumentación es válida también para etapas históricas posteriores al cardenismo.

La experiencia del cardenismo respecto a la aparición de las colonias proletarias muestra con claridad que la mayor parte de ellas se levantaron sobre terrenos privados o expropiados por el Estado a particulares y que una gran proporción de las mismas se ubica en los cuarteles I y II de la ciudad de México (véanse cuadro VII y nota 39); en suma, se trataba de terrenos en los cuales no se presentaban las llamadas condiciones primarias para el establecimiento de las colonias proletarias (propiedad ejidal o comunal y desventajas naturales del terreno) a las cuales hace referencia el estudio antes citado.

Podría replicarse que si bien la objeción resulta válida para el período cardenista, después del mismo, una vez difundida la propiedad ejidal y comunal e iniciado el rápido crecimiento demográfico de la ciudad de México con la llegada de los torrentes migratorios del

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 55-56.

campo, la situación cambia en forma radical y la población tiene que satisfacer sus necesidades habitacionales justamente en terrenos donde se cumplen las condiciones primarias de tenencia ejidal o comunal y/o las desventajas naturales.

Este planteamiento tampoco queda libre de objeciones. Las dudas que surgen provienen precisamente de algunas de las ideas antes expresadas en relación a los factores que favorecieron la aparición de las colonias proletarias, especialmente de los fraccionamientos fraudulentos y de las colonias de renta. En ese momento incluíamos las condiciones naturales del suelo así como la coyuntura del reparto agrario, dentro de los factores que determinaban la aparición de estos asentamientos pero, al mismo tiempo, señalábamos otros de igual o mayor importancia. Insistíamos, por ejemplo, en que las raíces más profundas de estos asentamientos debían buscarse en las características económicas de los propietarios y de los fraccionadores del suelo, en las condiciones que imperaban dentro de la producción inmobiliaria, en las desventajas comparativas y no naturales que representaba la construcción inmobiliaria en esos terrenos y, sobre todo, en las condiciones que determinaban en esos momentos una cierta capacidad de consumo habitacional de la población, particularmente la trabajadora. Podemos agregar aquí, que también la situación imperante en el sistema de vivienda arrendada (véase el inciso "la vivienda arrendada"), precipitó la formación de las colonias proletarias.

De lo anterior, podemos extraer dos críticas básicas: la primera de ellas se refiere a considerar la tenencia de la tierra ejidal o comunal y las desventajas naturales como las condiciones definiti-

vas, suficientes, que imposibilitan la utilización capitalista del suelo. Nosotros pensamos que dichos factores no constituyen condiciones suficientes, aunque sí importantes, para impedir una utilización capitalista del suelo. Esta diferencia, aunque pueda parecerlo, no es de palabras. Significa que estos factores determinan, junto a los ya apuntados, la utilización no capitalista del suelo. Es más, podemos afirmar que por sí solos, aisladamente, no constituyen un impedimento a la utilización del suelo con fines de construcción inmobiliaria capitalista. Sería muy largo y escapa a nuestros propósitos mencionar todos los casos de fraccionamientos y zonas residenciales para sectores de medianos, altos y altísimos ingresos que se han construido en terrenos que tienen desventajas naturales, como pedregales, cañadas, cerros, etcétera, o bien de aquellos que se han establecido sobre terrenos ejidales o comunales, pero es indudable que no son una mera excepción a la regla.

De aquí podemos extraer una conclusión importante en relación a las colonias proletarias: su aparición no puede atribuirse a la simple existencia de tierras ejidales o comunales y a las desventajas naturales que presenta el suelo.

Por otro lado, y esta es la segunda crítica, la formación de las colonias proletarias tampoco depende de manera absoluta de la existencia de tierras no aprovechables para la producción capitalista de edificios. Sacando a relucir el ejemplo que proporciona la etapa cardenista, vemos que fueron las invasiones de tierras privadas, plenamente utilizables para fines capitalistas, las que desempeñaron la función de asiento de un buen número de colonias proletarias. Podemos decir

entonces que la formación de las colonias proletarias no sólo es resultado de condiciones económicas, sino también un hecho político.

Por último, vale la pena recordar que muchos de estos asentamientos se formaron como parte de la política habitacional que desarrolló el gobierno cardenista, consistente en expropiar terrenos privados,

repartir lotes y formar colonias proletarias. En este caso, tampoco podemos reducir lo acontecido directamente a lo económico, ya que la lógica de las políticas habitacionales seguidas durante el cardenismo, no se encontraba desligada de factores político-ideológicos. En el siguiente capítulo nos ocuparemos de estos problemas.

LAS POLÍTICAS URBANAS

No es nuestro propósito analizar en este capítulo el conjunto de medidas, programas y realizaciones llevados a cabo por el gobierno cardenista en materia urbana, sino únicamente centrar la atención alrededor de dos políticas urbanas bien diferenciadas pero unidas con estrechos vínculos: la política habitacional y la de producción, distribución y mantenimiento de bienes y servicios urbanos.

3.1 La política habitacional

La política habitacional del Estado es un campo muy variado y extenso sobre el cual existen no sólo concepciones encontradas sino definiciones opuestas, por eso no está de más aclarar lo que entenderemos por política habitacional del Estado.

En este punto seguimos la definición de Emilio Pradilla, quien dice: "Cuando hablamos de políticas de vivienda del Estado, nos referimos al conjunto complejo de intervenciones de las diferentes ramas (ejecutiva, legislativa, judicial, fuerzas armadas); organismos (ministerios, institutos descentralizados, oficinas, etcétera) y agentes sociales (burocracia estatal, dirigentes políticos, etcétera) que constituyen el Estado, sobre los diferentes elementos y procesos que forman parte integrante del proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda y los agentes sociales, estructu-

rados en clases y fracciones de clase que en él participan."⁴⁵

Esta definición es importante porque incluye y al mismo tiempo rebasa la idea, bastante extendida en muchos trabajos sobre políticas habitacionales del Estado, de que la acción de este último en materia habitacional sólo se ejerce a través de organismos, mecanismos legales y financieros, inversiones, etcétera, que conducen a la construcción habitacional, a la creación de nuevas viviendas, olvidando con ello un renglón importantísimo de su intervención, el que se relaciona con la vivienda existente (por ejemplo, la vivienda arrendada) y con la que se construye de manera independiente o con cierto grado de intervención del Estado (por ejemplo, las colonias proletarias).

Como veremos, la primera de las políticas a la que hicimos alusión, que podemos llamar de promoción habitacional directa, se mantuvo a lo largo del cardenismo en los mismos niveles cuantitativos que en gobiernos anteriores y cualitativamente hablando no fundó nuevos mecanismos e instituciones ni siquiera a reformar los existentes. Sin embargo, en el ámbito de la vivienda arrendada y sobre todo de la que poseía un carácter autogestionario, el Estado desplegó una intervención mucho más

⁴⁵ Emilio Pradilla, "Notas sobre políticas...", *op. cit.*, p. 37.

vigorosa y novedosa, que alcanzó a tener importantes repercusiones sobre la estructura habitacional de la ciudad de México. Nos ocuparemos en primer término de la promoción habitacional directa.

3.1.1 Políticas de promoción habitacional directa

El gobierno de Cárdenas heredó de administraciones anteriores un organismo de seguridad social que se ocupaba, entre otras cosas, de otorgar préstamos para la adquisición de terrenos y/o la construcción habitacional: la Dirección General de Pensiones Civiles. Esta institución, la primera y durante muchos años la única del México posrevolucionario, fue creada por Plutarco Elías Calles en agosto de 1925 y amparaba exclusivamente a los empleados al servicio del Estado:

La importancia e incidencia de este organismo dentro del panorama habitacional del país fue durante muchos años, desde su fundación hasta 1947, bastante reducida. De acuerdo con un estudio de COPEVI, entre 1925 y 1947 se otorgaron únicamente 9 600 créditos para financiar vivienda⁴⁶ y durante el período cardenista sus beneficiarios llegaron apenas a 2 000. Por lo demás, estos créditos se destinaban generalmente a los empleados bien pagados de la burocracia,⁴⁷ de manera que su impacto sobre la vivienda de los sectores trabajadores fue nulo.

Otro campo donde se expresó la acción habitacional que nos ocupa fue en los programas de construcción de casas-habitación para obreros y campesinos, obras

⁴⁶ Priscilla Connolly, Oscar Núñez y Enrique Ortiz, *Las políticas habitacionales...*, op. cit., p. 18.

⁴⁷ Véase *Memoria de la Dirección General de Pensiones Civiles, 25 años de labor*, México, 1950.

cuya responsabilidad recayó sobre el Departamento del Distrito Federal. Igualmente en el caso anterior, la paternidad del programa no le pertenecía a Cárdenas sino al gobierno inmediatamente anterior del general Abelardo Rodríguez y, para ser más exactos, al entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Aarón Sáenz, quien en 1933 inició la construcción de 108 casas para obreros. Al año siguiente construyó 205 casas más en los terrenos de la ex hacienda de San Jacinto. Estas dos promociones dieron origen a la primera colonia de obreros denominada Plutarco Elías Calles.⁴⁸

Durante su gobierno, Cárdenas prosiguió con esta labor y entre 1935 y 1941 el Departamento del DF realizó una inversión en casas para obreros por un total de \$ 737 412,⁴⁹ para construir un total aproximado de 250 casas. Como puede colegirse con facilidad por estas cifras el esfuerzo que llevaba a cabo el Departamento del DF era meramente simbólico en relación a la magnitud real del problema habitacional de la clase obrera en la ciudad de México.

Si la magnitud de las inversiones y el número de casas no lo dijera ya todo, los técnicos de la época calificaban los proyectos habitacionales aludidos no sólo como mal diseñados sino como inaccesibles por completo para la clase a la que supuestamente se habían destinado.⁵⁰ Sin embargo, había un punto que resultaba del todo exitoso, al menos para el gobierno: le brindaba la oportunidad de adornar todos sus documentos oficiales (véase por ejemplo las Memorias del DF) y las ex-

⁴⁸ *Memoria del DDF 1934*, México, 1934.

⁴⁹ *Memoria del DDF 1940-1941*, México, 1941.

⁵⁰ Citado en el trabajo de Moisés González Navarro, *Población y sociedad...*, op. cit., pp. 200-202.

posiciones, con múltiples fotografías de familias obreras y campesinas radiantes de felicidad y rebosantes de prosperidad, reunidas en las nuevas casas que el gobierno les acababa de entregar.

No nos vamos a extender sobre otros detalles y peripecias de las políticas habitacionales del Departamento del DF y, en general, de todas las políticas de promoción habitacional directa. Es claro que su contribución a la solución del problema habitacional fue minúscula. Lo importante, en todo caso, es determinar por qué. Obviamente aquí sólo podremos adelantar algunas ideas provisionales.

El primer aspecto que debemos observar es que si bien el Estado era consciente de los problemas de la vivienda popular y conocía objetivamente sus contornos, ya que en 1935 el Banco Nacional Hipotecario había realizado un estudio sobre las carencias habitacionales y en septiembre de 1939 el Departamento de Trabajo auspició la celebración del Primer Congreso de Habitaciones Obreras,⁵¹ los recursos y mecanismos financieros públicos de la época eran del todo insuficientes y poco desarrollados como para llegar a ejercer una influencia importante. Por más modestas y económicas que resultarían las habitaciones promovidas por el Estado, el salario de los trabajadores, y mucho menos el de los campesinos, ni siquiera permitía la recuperación de la inversión. A estos últimos, por ejemplo, se les había otorgado gratuitamente, ante la imposibilidad de cobrarles, una serie de casas construidas en Xochimilco en 1936.⁵² Esta práctica sólo era posible a escala muy reducida y con fines propagandísticos, de ninguna manera era una opción más amplia.

⁵¹ *Ibid.*, p. 203.

⁵² *Ibid.*, pp. 202-203.

En esos momentos los recursos se encaminaron principalmente a las obras de infraestructura básica que requerían tanto la agricultura como la industria. Incluso, como veremos más adelante (inciso 3.2) las inversiones públicas en servicios urbanos importantes y vitales como agua y saneamiento no recibieron toda la atención que requerían.

El segundo punto, quizá el más importante, es que las inversiones en vivienda para los sectores populares no se articulaban en esos momentos con los intereses de ninguna fracción capitalista y en cambio se enfrentaban con la oposición del conjunto de la burguesía, que las consideraba como un gasto inflacionario. Como hemos visto (inciso 1.1.2), las grandes constructoras estaban plenamente abastecidas de contratos en obras de infraestructura, y la industria de los materiales de construcción apenas se bastaba para satisfacer el alud de pedidos de las constructoras y de la construcción habitacional privada.⁵³ Todavía estaba lejos

⁵³ En los reportes que publicaba mensualmente el Banco Nacional de México sobre la situación económica del país, la nota sobresaliente era por lo general la de la construcción y la de los materiales de construcción. En 1936, año de mucha "inquietud laboral", el reporte correspondiente al mes de abril apuntaba que "...la industria que manufactura artículos de hierro y acero, está trabajando a toda capacidad, especialmente aquellos efectos que demandan las construcciones. Las fundiciones no pueden atender todos los pedidos que se les hacen y tienen que aplazar algunos. Las factorías de cemento, están en el nivel más alto de trabajo y cosa igual puede decirse de los hornos de ladrillo, fábricas de puertas y ventanas y aun la industria del mueble". Ese mismo año, durante los meses de julio y agosto, se reportaba, por ejemplo, que "...se nos ha informado que todas las fábricas de vidrio existentes en el país no se dan punto de reposo, pues los pedidos de todos los puntos de la República van siendo cada día más importantes[...] las construcciones siguen en auge, tanto las públicas como las de particula-

el momento (situado para nosotros en el año 1947, cuando se concedió a la Compañía Ingenieros Civiles Asociados —ICA— el contrato para construir el primer multifamiliar financiado por un organismo público descentralizado) en que las constructoras se ligarían a los proyectos habitacionales auspiciados por el Estado.

Incluso un sector que eventualmente podía ejercer cierta influencia y presionar en favor de una mayor construcción habitacional por parte del Estado, como los profesionistas de la construcción, se encontraba fundamentalmente ligado a la construcción de obras distintas a las habitacionales.

Por último, creemos que es importante tratar de ubicar el reducido esfuerzo de promoción habitacional directa en el contexto más amplio de la política habitacional, ya que de otra manera se pierde la visión global de la acción habitacional del gobierno cardenista, sin duda mucho más amplia de lo que sugiere el presente apartado.

3.1.2 Política habitacional reguladora: la vivienda arrendada

Este subsistema habitacional, ubicado en la zona central de la ciudad y ocupado principalmente por sectores populares, había sido objeto desde fechas tempranas, como la segunda década del siglo, de una permanente y decidida acción reguladora por parte del Estado. Esta situación no se restringía a la ciudad de México y de 1915 a 1940, sin duda el período más intenso en lo que se refiere a este tipo de intervenciones, abarcó un extenso número

res, las fábricas de hierro y acero trabajan a toda capacidad...”, *Examen de la situación económica de México 1925-1976*, Banco Nacional de México, México, 1978.

de ciudades como Mérida, Veracruz, Mazatlán, Pachuca, Orizaba, Córdoba y muchas más.⁵⁴

Esta acción reguladora comprendía una variada gama de medidas estatales que iban desde la promulgación de leyes inquilinarias (Mérida y Veracruz en 1922) pasando por decretos provisionales de congelación de rentas (ciudad de México en 1916), hasta la celebración de meros actos conciliatorios entre inquilinos y propietarios (reducción de alquileres en 1935 en Mazatlán).

No obstante toda esta tradición interventora del Estado dentro de la esfera de la vivienda arrendada (que obviamente no era espontánea sino en buena parte resultado de la existencia de los movimientos inquilinarios) a pesar de que un buen número de ciudades en el país fueron escenario de nuevas disposiciones durante el período cardenista, lo cierto es que en la ciudad de México —excepción hecha de un proyecto de ley inquilinaria que sólo sirvió para asustar a ciertos sectores de la burguesía, pues ni siquiera inmutó a los constructores⁵⁵ y finalmente no pasó de proyecto—, no se registró, hasta donde sabemos, medida alguna de importancia.

Ya adelantamos alguna interpretación a este hecho. Sólo agregaremos, como sugeríamos en relación a la promoción

⁵⁴ Véase al respecto: Moisés González Navarro, *Población y sociedad...*, op. cit. y Manuel Perló Cohen, “Política y vivienda...”, op. cit.

⁵⁵ El informe del Banco Nacional de México señala que a pesar de la “repugnancia” que provocó entre los inversionistas la amenaza de una ley inquilinaria, el número registrado de permisos para construir no se redujo en mucho. Informe sobre el examen de la situación económica de México, enero de 1939, incluido en: *Examen de la situación económica de México*, op. cit., p. 193.

habitacional directa del Estado, que la política que siguió el régimen de Cárdenas en materia inquilinaria, difícilmente puede entenderse en forma aislada, sin tomar en cuenta el punto clave en todo este complejo: la formación de las colonias proletarias. Esto cobra aún mayor relevancia en el caso de la vivienda arrendada, porque las presiones que experimentó este subsistema, a las que el cardenismo no dio salida propia, se expresaron en buena medida a través de la formación de las colonias proletarias por invasión.

3.1.3 Política habitacional refuncionalizadora: las colonias proletarias

Cuando hablamos de política habitacional refuncionalizadora, nos referimos a un tipo de intervención estatal que se caracteriza por actuar sobre un subsistema habitacional que en algunos casos ya existe y/o se encuentra en proceso de formación. Su origen no corresponde en principio a la intervención del Estado —como es el caso de la política de promoción directa, en la cual éste ejerce de comienzo a fin todas las funciones que dan principio, funcionamiento y dirección a un subsistema habitacional específico—, pero que en el momento de realizarse aquélla, se alteran ciertos rasgos fundamentales de la estructura de dichos asentamientos, a diferencia también de la política dirigida a la vivienda arrendada, sobre la que se despliega una acción reguladora en torno a un subsistema de vivienda cuyos orígenes y funcionamiento básico son por completo independientes del Estado.

En efecto, la investigación que hemos realizado hasta el momento (que abarca la revisión del Plan Sexenal, los informes anuales del presidente, las Memorias del

Departamento del DF, así como fuentes secundarias que hablan de la política habitacional del cardenismo) y que no puede considerarse completa y definitiva, indica que las colonias proletarias no fueron ideadas por el régimen de Cárdenas como una alternativa habitacional, es decir, no formaron parte sino hasta ya muy avanzado su gobierno, y nunca con un rango de primer orden, de su programa de reformas económico-sociales como fue el caso del reparto agrario, las nacionalizaciones, la educación socialista, etcétera.

Las colonias proletarias (de invasión, renta y fraccionamientos fraudulentos) fueron un resultado de la dinámica estructural y coyuntural que vivía el país en esos momentos, en particular la ciudad de México.

El sentido original que poseía la forma dominante dentro de las colonias proletarias, la colonia por invasión, previa intervención del Estado, era la formación del asentamiento a partir de un rompimiento con las normas legales existentes (propiedad privada del suelo), con la omisión de los mecanismos de funcionamiento económico (la renta del suelo), con el enfrentamiento y la independencia frente a ciertas instancias del poder estatal. Ciertamente, esto no significaba una confrontación o enfrentamiento global con el sistema, pero en la práctica chocaba con sus cimientos fundamentales.

En 1937, la Memoria del Departamento del Distrito Federal habla ya de los problemas suscitados por la formación de colonias de "gentes pobres" mediante la invasión de predios de propiedad particular,⁵⁶ de manera que podemos ubicar la aparición de este tipo de colonias en

⁵⁶ *Memoria del Departamento del DF 1937-1938*, México, 1938.

los primeros años del período cardenista. Este proceso, que transcurrió hasta cierto punto de manera espontánea, o que por lo menos no constituía una política global, preconcebida, del gobierno, presentaba sin embargo profundas diferencias con la posterior formación, ya bajo la férula y la conducción estatal, de las colonias proletarias.

Durante 1937, el Departamento del Distrito Federal, a través de la recién creada Oficina de Cooperación (véase p. 56), inició sus actividades con este tipo de asentamientos. La primera fase de su política fue actuar sobre las colonias ya formadas. En ciertos casos se abocó a la regularización de la tierra, lo que suponía para los colonos el pago de los terrenos (vuelta a los mecanismos de la renta, sólo que en este caso apropiada por el Estado) y también a la realización, esto con menor intensidad, de obras de infraestructura urbana. Por ejemplo, la Memoria de 1937 señala que: "En la colonia Álvaro Obregón se han firmado los contratos de compraventa entre el Departamento del Distrito Federal y los colonos, por los cuales estos últimos adquieren y entran en posesión de los lotes que forman la colonia. Igualmente, se han hecho las obras necesarias para la instalación de servicios de aguas y drenaje, habiendo los colonos comenzado a hacer uso de estos servicios."⁵⁷ En el mismo documento se encuentran referencias similares acerca de otras colonias como La Socialista, Azteca, Progresista.

Así pues, la primera fase de esta política habitacional significó una ruptura con las pautas originales de las colonias proletarias, que fueron orientadas por rumbos muy distintos. Suponía, podemos

⁵⁷ *Ibid.*, p. 45.

decir, una refuncionalización de estos asentamientos de acuerdo a ciertos objetivos de los cuales hablaremos más adelante.

Una segunda fase de esta política parece despuntar a partir de 1938, cuando el propio Departamento del DF, al tiempo que reforzaba sus tareas refuncionalizadoras, comenzó a impulsar la formación de colonias proletarias, dejando de lado, en lo fundamental, el expediente de las invasiones y valiéndose de mecanismos distintos como el reparto gratuito⁵⁸ o la venta de lotes.

Este nuevo giro de la política habitacional frente a las colonias proletarias que sin embargo no debe sobrestimarse, puede percibirse claramente en los documentos de la época. En 1939, la Memoria del DF apuntaba en relación a la promoción de las colonias proletarias lo siguiente: "...se siguieron desarrollando los esfuerzos tendientes a perfeccionar el sistema de adquisición de los terrenos no urbanizados y que se destinan a la creación de colonias para gentes pobres; al continuar estos esfuerzos se han tenido a la vista los datos de la experiencia acumulada en el curso de otros ejercicios y que se mencionan en Memorias pasadas".⁵⁹

Esta política sin duda abrió las puertas a la formación de un número considerable de colonias proletarias, al grado de

⁵⁸ En un acto organizado en 1944 por la recién constituida Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), el doctor Laurito Ortega, a la sazón presidente de la Federación de Ligas del Sector Popular del DF, señaló que "...los gobiernos revolucionarios de Cárdenas y Ávila Camacho han entregado a los colonos del DF más de 50 000 lotes de terrenos para que construyan sus hogares". *El Nacional*, 24 de enero de 1944.

⁵⁹ *Memoria del DF 1939-1940*, México, 1940, p. 78.

que las autoridades del DDF tuvieron que ampliar el radio de acción y el aparato administrativo de la Oficina de Cooperación.⁶⁰

Sin embargo, como decíamos, este cambio no debe interpretarse en el sentido de un giro radical, es decir, no debe pensarse que a partir del mismo la formación de las colonias proletarias obedeció primordialmente a la iniciativa del Estado, quedando relegado a un segundo plano o incluso desapareciendo su establecimiento independiente. Esto no fue así y aun durante los últimos años del cardenismo, la mayor parte de las colonias proletarias surgieron en forma independiente de la acción habitacional del Estado.

Lo que nos parece más interesante y digno de atención acerca de este giro, es que constituye el reflejo de un cambio en las actitudes, en la concepción y finalmente en la posición del gobierno de Cárdenas frente al fenómeno de las colonias proletarias. Puede decirse que el cambio de políticas refleja el paso de una actitud meramente coyuntural, de respuesta inmediata a una serie de problemas, a una política que no sólo reconoce la necesidad, lo positivo y el futuro de estos asentamientos, sino que incluso los promueve.

¿Qué razones nos llevan a afirmar esto último? A reserva de ampliar nuestra explicación más adelante, podemos decir en términos generales que la formación de las colonias proletarias y su posterior evolución, ya bajo las riendas y moldes impuestos por el Estado, no sólo era compatible con los principios generales que regían la acción del gobierno de Cárdenas, sino que incluso resultaba funcio-

nal con muchos de sus proyectos. Entre las razones más importantes que avalan lo anterior, encontramos las siguientes:

En la medida en que una de las preocupaciones primordiales del gobierno de Cárdenas era el mejoramiento de las clases trabajadoras, la problemática habitacional, cuyo alcance conocía muy bien el Estado, tenía que ser atacada de alguna forma, so riesgo de convertirse en una contradicción social y política muy aguda. Las políticas de promoción habitacional directa y la política reguladora habían mostrado sus dificultades económicas y sus desventajas políticas respectivamente. Las colonias proletarias, en cambio, representaban en ambos sentidos, económico y político, una mejor opción habitacional.

En relación a lo primero, no tenían un costo elevado ni requerían inversiones tan cuantiosas como la promoción habitacional directa. En sus inicios, ya fuera colonia de invasión, fraccionamiento fraudulento o incluso colonia formada en terrenos expropiados previamente por el Estado, estos asentamientos carecían por completo de obras de urbanización y la dotación de servicios se hacía de manera paulatina (años y hasta décadas) y nunca global, es decir, se comenzaba por introducir los servicios más indispensables buscando la manera de satisfacer estos requerimientos al costo más reducido, casi siempre con el pretexto de que se trataba de "medidas provisionales". Este fue el caso del agua. En muchas de las colonias proletarias a las que nos hemos referido (cuadro VII y nota 39) encontramos esta situación. Al referirse a las obras de urbanización llevadas a cabo en algunas de estas colonias, el Departamento del DDF señalaba lo siguiente: "Colonia Mártires de Río Blanco... Se están dando los pa-

⁶⁰ *Ibid.*, p. 80.

sos necesarios para dotarla de los servicios indispensables de agua y drenaje, teniendo por lo pronto instalados dos hidrantes”, “Colonia Revolución . . . Se está entregando a los colonos los contratos de compra-venta, señalándose en los mismos el valor del terreno, así como el importe de los distintos servicios de urbanización. Provisionalmente tiene instalados dos hidrantes”, “Colonia Progresista . . . cuenta con el drenaje y se le han instalado tres hidrantes en forma provisional”.⁶¹

De esta manera, el Estado propiciaba la formación de numerosos asentamientos humanos con población eminentemente trabajadora, que no requerían de inversiones y costos elevados, lo cual permitía aligerar de modo considerable los gastos que suponía para el Estado el proceso de urbanización, sobre todo en lo que concierne al consumo de las clases trabajadoras, y destinar los recursos financieros públicos hacia otros rubros de la economía que en esos momentos se consideraban prioritarios (véase al respecto el siguiente inciso: “La política de bienes y servicios urbanos”).

Pero la reducción en los gastos destinados a servicios urbanos no era la única ventaja económica que se derivaba de la formación de asentamientos humanos de este tipo; también se lograba reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, lo que obviamente favorecía la acumulación capitalista.

Podemos decir, en suma, que las colonias proletarias aparecían como una palanca muy favorable para el desarrollo capitalista del país. Sin embargo, esto no borraba la huella peculiar del proyecto cardenista que, sin dejar de ser capitalista, guardaba ciertos rasgos parti-

⁶¹ *Ibid.*, pp. 79-80.

culares. Es decir, que todo el planteamiento de las colonias proletarias —su formación, funcionamiento interno, evolución, etcétera— se identificaba, o más bien se lo pretendía adaptar a ciertos principios básicos que habían sido extensa e intensamente aplicados durante el gobierno de Cárdenas: el reparto de la riqueza, la organización cooperativista, el mejoramiento de los niveles de vida de las masas trabajadoras del campo y la ciudad y, sobre todo, la permanente y decidida presencia institucional, política e ideológica del Estado en todo ese proceso.

Es muy probable que las colonias proletarias no fueran pensadas cínicamente como un coto de trabajadores para beneficio de los capitalistas, sino en verdad como una solución del problema habitacional a mediano y largo plazo. Es plausible suponer que alrededor de este tipo de asentamientos se vislumbraron grandes posibilidades de mejoramiento, siempre con la ayuda y participación del Estado. Podemos decir que el gobierno de Cárdenas fue el pionero en México y quizá también en Latinoamérica, de la política habitacional conocida como “autoconstrucción”.

Pero no todo era economía, por supuesto. La política y la ideología también pesaron en los ánimos del gobierno en los momentos de formular su régimen de colonias proletarias. Hay que tener presente que la aparición de las colonias proletarias por diversos rumbos de la ciudad de México y el Distrito Federal significó también el arribo de un nuevo protagonista a la escena social y política: el colono urbano. Personaje desconocido hasta esos momentos en la historia de la ciudad y seguramente del país, debutará en algunos casos —las invasiones— de

manera abierta, declarada, haciendo política desde el comienzo y escandalizando a los propietarios. En otros casos —los fraccionamientos fraudulentos y las colonias de renta— la presentación será más modesta y silenciosa, pero tarde o temprano se vivirán conflictos y luchas.

Surge, pues, un conglomerado social que se aglutina en torno a un conjunto de reivindicaciones urbanas, algunas por completo diferentes a las que habían movido la acción de los movimientos inquilinarios en décadas pasadas, y que de un año para otro acrecienta su número en miles de nuevos colonos. Las demandas no demorarán en plantearse, las movilizaciones le seguirán y poco a poco se irá configurando una participación política.

El gobierno de Cárdenas no podía permanecer indiferente ante un movimiento de masas como el que representaban los colonos y, en efecto, no tardó en incorporar a su política de masas, con todas las implicaciones del caso.⁶²

Esta política significaba, en primer término, que el Estado no sólo se hacía eco de las demandas de los colonos, sino que incluso las enarbolaba como principios de la revolución y prometía luchar y poner todo su esfuerzo para lograr que éstas se cumplieran. La formación de las colonias proletarias constituyó justamente una expresión de esta postura.

En segundo término, la "institucionalización" de las demandas de los colonos significaba, de acuerdo a las prácticas adoptadas en el movimiento obrero y campesino, su organización política de corte sectorial, corporativo, y obviamente

⁶² Para la exposición del significado, la lógica y las implicaciones de la política de masas del cardenismo, véase el trabajo de Arnaldo Córdova, *La política de masas...*, op. cit.

su inclusión dentro del aparato político oficial, el Partido de la Revolución Mexicana. Dentro de esta línea se inscribe la existencia del Consejo de Colonos del Partido de la Revolución Mexicana, que agrupaba a numerosas colonias, entre las que se encontraban la 20 de Noviembre, Emiliano Zapata, Mártires de Río Blanco, Lázaro Cárdenas y otras más.⁶³

Finalmente, esta política significaba que la suerte de los colonos se ligaba por entero y mientras durase su condición de colonias proletarias —es decir irregulares y carentes de servicios urbanos—, a la suerte y voluntad del Estado, que creaba una serie de instancias de aparente hechura "técnico-administrativa", encargadas de establecer los mecanismos y llevar a cabo todos los pasos necesarios para mejorar la situación de las colonias, en lo que se refiere a los servicios, la regularización, los contratos de compra-venta, etcétera. Este fue el caso de la ya mencionada Oficina de Cooperación.

Sin embargo, tal como se demuestra en el trabajo de Arnaldo Córdova, la política de masas tenía, además de las implicaciones mencionadas, muchas otras que iban en detrimento de las propias masas, es decir, representaban para ellas, sobre todo pensando en el mediano y largo plazo, un alto costo no sólo en términos de mejoramiento material sino también en términos políticos e ideológicos, que en el caso de las colonias proletarias se expresaba en lo siguiente:

1] Procediendo a la "institucionalización" de las demandas de los colonos, también se imponían cortapisas muy claras a la espontaneidad de las reivindicaciones, a la dirección que originalmente habían tomado y a la cual podían enca-

⁶³ Véase *El Nacional*, 2 de marzo de 1939.

minarse muchos necesitados: las invasiones de tierras. Una vez que el Estado intervenía, todo tenía que hacerse dentro de los cauces por él establecidos. Toda acción que se ubicara fuera de los límites trazados, se colocaba fuera de la ley, fuera de la "razón" y se exponía a recibir todo el peso de la autoridad.

Las represiones a invasores de tierras urbanas no fueron hechos desconocidos durante el cardenismo. En el mes de marzo de 1939, por ejemplo, un grupo de colonos que había invadido los terrenos de la antigua Hacienda de los Morales, que tenía un alto valor comercial, fueron desalojados por las autoridades.⁶⁴ Ese mismo año, dos meses después, por acuerdo del entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, licenciado Raúl Castellanos, se siguió "... expulsando de algunas colonias de la capital a individuos que indebidamente se posesionaron de terrenos y fabricaron casa".⁶⁵

Esto no significaba que el gobierno de Cárdenas rechazara por completo las invasiones urbanas, por el contrario, muchas de ellas habían surgido de sus propias instancias políticas o contaban con su apoyo velado o con un amplio margen de tolerancia; sin embargo, aquellas que se realizaran fuera de los "canales establecidos" o fuera del control del gobierno, eran materia segura para atraer la represión.

2] Al organizarse sectorialmente y encuadrarse bajo la estructura corporativa del PRM, los colonos se apartaban política, ideológica y organizativamente de otros sectores de masas, clase obrera y campesinado, y subordinaban sus acciones, su independencia y aun sus intereses, a los dictados del partido.

⁶⁴ *Excélsior*, 26 de marzo de 1939.

⁶⁵ *Excélsior*, 30 de mayo de 1939.

3] A través de la política de impulso a la "autoconstrucción" y al establecimiento de los asentamientos sin los servicios de urbanización, apoyando la idea del mejoramiento paulatino, el Estado se permitió establecer, a través de sus instancias "técnico-administrativas", una amplísima gama de mecanismos y formas de relación con las colonias y logró enraizarse fuertemente una imagen asistencial y paternalista que le permitió ejercer un formidable control político-ideológico sobre los colonos.

Desde entonces, se inauguró y comenzó a desarrollarse ese complicado mecanismo, que funciona hasta nuestros días, del "peticionismo", de las visitas en masa de los colonos, de las interminables antesalas y largas esperas, de las promesas y demagogia de las autoridades, de sus presiones y maniobras para desgastar, dividir y acabar con los movimientos independentistas política e ideológicamente del Estado de la supeditación de las soluciones de los problemas de propiedad o dotación de servicios a la lealtad y sumisión política al gobierno y a sus instituciones.

En la prensa de la época encontramos numerosos casos concretos de estas prácticas. Por ejemplo, en marzo de 1939 unos 2 000 habitantes de colonias como la Paulino Navarro, Magueyitos, Progresista y Quinto tramo de la 20 de Noviembre, pertenecientes todas al Consejo de colonos del Partido de la Revolución Mexicana "... estuvieron en las oficinas del señor licenciado Castellanos [jefe del DDF] [...], siendo recibidos por este alto funcionario, quien les ofreció atender todas sus demandas y señalarles una fecha fija para escucharlos con detenimiento y estudiar las posibilidades de mejoramiento de los suburbios humildes".⁶⁶

⁶⁶ *El Nacional*, 2 de marzo de 1939.

Seguramente, estos colonos tuvieron que dar algunas vueltas antes de que el regente los recibiera y es probable que por fin lo hiciera, pero lo cierto es que sus problemas, sobre todo los relativos a la tenencia de la tierra, no fueron resueltos pues 15 años después una nueva autoridad, el licenciado Rafael Suárez Ocaña, jefe de la oficina de Colonias del Departamento del DF, prometía (lo que suponía que no se había resuelto nada) a colonos de las mencionadas colonias y de muchas otras (la noticia habla de 45 colonias con un total de 225 000 personas), que recibirían sin costo alguno " y a fin de librarlos del hasta ahora eterno coyotaje, los títulos de propiedad de los lotes que ocupaban actualmente".⁶⁷

No sabemos cuándo tuvo lugar, finalmente, la regularización de estas colonias; lo que queremos resaltar de este hecho y de muchos otros que se produjeron durante el cardenismo,⁶⁸ es que la situación antes descrita no era fortuita, resultado de la simple negligencia o del olvido de las autoridades, sino que formaba parte de los propósitos más generales del Estado de mantener estos asentamientos en la situación en que se encontraban y bajo su control político.

3.2 *La política de bienes y servicios urbanos*

Una de las formas de apreciar la política que siguió el gobierno de Cárdenas en materia de bienes y servicios en la ciudad de México, es analizar y comparar con otros rubros el presupuesto de egresos

⁶⁷ *Excelsior*, 13 de diciembre de 1954.

⁶⁸ Tenemos noticias de actos similares por parte de colonias como la Ex Hipódromo de Peralvillo (véase *El Nacional* del 20 de agosto de 1937) y en la delegación de Tacubaya en las colonias El Chorrillo, Observatorio, San Miguel Chapultepec. (*El Universal*, 6 de marzo de 1939.)

del Departamento del Distrito Federal. Por medio del mismo es posible conocer, en primer lugar, la importancia concedida al gasto urbano en comparación con otro tipo de gastos e inversiones. Posteriormente examinaremos su estructura interna, lo que también nos permitirá conocer las prioridades que existieron dentro de los bienes y servicios urbanos.

Como puede observarse en el cuadro xi, si tomamos en cuenta los incrementos absolutos, el presupuesto de egresos del DF aumentó considerablemente durante la etapa cardenista en relación al período 1930-1934, que fue de contracción. Entre 1935 y 1940 el presupuesto de egresos se incrementó en términos absolutos en 47.6%. Sin embargo, un análisis más detenido del propio cuadro indica que dicho crecimiento resultó lento en comparación con el registrado por el presupuesto de egresos del gobierno federal, ya que los aumentos de éste fueron de 301 millones en 1935 a 610 en 1940, es decir, un incremento de más del 100%, más del doble que el del Distrito Federal.

Por otro lado, la participación relativa del presupuesto del DF dentro del presupuesto federal se redujo durante el cardenismo en comparación con el período 1929-1934, ya que en este último dicha participación fue del 14.8% anual promedio, mientras que durante los años 1935-1940 se redujo al 12.5%.

En suma, podemos concluir que si bien en términos absolutos el presupuesto de egresos del DF experimentó un crecimiento apreciable, en términos relativos, comparado con el del gobierno federal, quedó bastante rezagado.

¿Quiere esto decir que el gasto dedicado a las obras de carácter urbano —agua, drenaje, vialidad, construcción

Cuadro x

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL
DISTRITO FEDERAL DURANTE EL PERÍODO 1929-1940
(millones de pesos)

Año	Federal ⁽¹⁾	DF ⁽²⁾	% DF/Federal
1929	276	36	13
1930	279	34.6	12.4
1931	226	32.5	14.3
1932	212	33.9	15.9
1933	245	42.8	17.4
1934	265	43	16.2
1935	301	47.4	15.7
1936	406	52.2	12.8
1937	479	54.9	11.4
1938	504	61.7	12.2
1939	571	67.5	11.8
1940	610	70	11.4

FUENTES: Elaboración propia a partir de: (1) presupuesto de egresos del gobierno federal. Incluido en *La economía mexicana en cifras, op. cit.*, cuadro 6.30. (2) *Memoria del Departamento del DF 1939-1940. Memoria del DF 1940-1941*, México, 1940.

de edificios— fue menor que el destinado a otros rubros como la infraestructura de comunicaciones, el fomento industrial y agrícola? Esta conclusión no puede extraerse de la información anterior porque el presupuesto de egresos del DDF incluye tanto el gasto llamado corriente (que comprende algunos de los servicios urbanos como el de limpia, policía, bomberos, pero que fundamentalmente se destina al pago de los sueldos y salarios de la administración, pago de empréstitos, estudios técnicos y transferencias al gobierno federal), como el gasto de capital, en este caso el que se destinaba a las obras de carácter urbano como las mencionadas en la pregunta que formulábamos. De manera que, si deseamos comparar las inversiones de capital realizadas en otros

ámbitos de la economía con las llevadas a cabo en los bienes urbanos, tenemos que enfocar nuestra atención en estos últimos.

Para ello hemos elaborado el cuadro xi, donde se analiza con detalle el gasto en obras públicas y se lo compara con el gasto total.

El análisis del cuadro revela que, como era de esperarse, durante el gobierno de Cárdenas las obras urbanas recibieron menos inversiones, tanto en términos relativos como absolutos, que otros rubros de la economía como fomento agropecuario, transportes y comunicaciones y fomento industrial (véase cuadro xii). Por otra parte, podemos observar que el gasto realizado en obras urbanas ni si-

GASTO DE OBRAS URBANAS EN EL DF, 1933-1940
(millones de pesos)

<i>Destino</i>	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	<i>Total</i> 1935-1940	<i>%</i> <i>Total en</i> <i>Ob.Públ.</i> 1935-1940
Aguas potables ¹	6.38	8.68	7.13	2.68	3.69	4.74	3.35	4.75	26.34	30.09%
Saneamiento y desagüe ²	1.37	1.05	1.50	1.49	1.2	2.66	2.45	2.27	11.57	13.2 %
Pavimentos, calzadas y caminos	3.10	3	2.35	3.35	2.68	5.18	5.98	5.80	25.34	28.9 %
Alumbrado público	.20	.26	.10	.72	2.67	2.11	1.46	n.d.	7.06	8.06%
Edificios, monumentos y mercados ³	3.55	4.8	1.25	.85	2.20	2.15	1.45	2.60	10.5	11.9 %
Parques y jardines	.55	.55	.57	1.08	1.17	1.67	1.71	n.d.	6.2	7.08%
Total:	15.5	18.3	12.9	10.7	13.6	18.5	16.4	15.42	87.52	99.23%
% Ob. Públ.										
Gasto tot. del DF.	36.2%	42.5%	27.2%	20.4%	25.1%	29.9%	24.2%	22%	24.8%	(Promedio 1935-1940)

FUENTES: Elaboración y cálculos nuestros a partir de las Memorias del DDF, 1932-1941.

(1) Incluye: adquisición y mantenimiento, captación, conducción, almacenamiento, red de distribución, conducción domiciliaria, trabajos diversos.

(2) Incluye: colectores, atarjeas, albañales, pozos de visita y lámpara, coladeras pluviales.

(3) Incluye: campos deportivos, casas para obreros, cárceles, escuelas, edificios del Departamento del DF, mercados, monumentos, edificios públicos diversos, hospitales, panteones y obras diversas, reposición y conservación.

quiera alcanzó el mismo crecimiento absoluto que el gasto total del DF, ya que mientras éste registró un incremento absoluto de 47.6% entre 1935 y 1940, en los mismos años el gasto en obras urbanas sólo mostró un crecimiento de 19.3%.

Esto quiere decir, en otras palabras, que fueron rubros distintos a los de obras urbanas los que alcanzaron los crecimientos y proporciones más elevadas dentro del gasto total del DF. Incluso si comparamos la proporción del gasto total del Departamento del Distrito Federal destinado a obras urbanas durante el cardenismo con los años de 1933 y 1934, observaremos que en estos últimos las proporciones relativas superaron por mucho y las absolutas casi igualaron a las registradas en los dos años de inversión más elevada del cardenismo. Así, mientras en 1933 y 1934 se destinó respectivamente el 36.2% y el 45.5% del gasto total del DF a obras urbanas, con montos absolutos de 15.5 y 18.3 millones de pesos, en 1938 y 1935 se destinó, respectivamente, el 29.9% y el 27.2%, con montos absolutos de 18.5 y 12.9 millones de pesos.

Antes de llevar a cabo una explicación de todos estos hechos, conviene hacer un breve análisis de la composición del gasto en obras urbanas. En primer lugar, llama la atención que de 1933 a 1935 y de nuevo en 1937, el concepto más importante dentro del gasto en obras urbanas haya sido en agua potable. A pesar de que en 1936 y durante el período 1938-1940 el rubro fue desplazado a segundo lugar, fue el que más inversiones recibió durante el cardenismo: 26.34 millones de pesos, el 30.09% del total de lo gastado en obras urbanas. Todo esto le confiere al rubro de agua potable la categoría del gasto más importante dentro de las

obras urbanas en toda la década 1938-1940, en el Distrito Federal.

Sin embargo, también es digno de interés el hecho de que el gasto en pavimentos, calzadas y caminos haya cobrado mayor importancia aún que el efectuado en agua potable durante los tres últimos años del cardenismo y que su participación total, de 1935 a 1940, haya sido casi la misma. Es indudable que este incremento se debió a la terminación de las obras de ampliación de San Juan de Letrán y 20 de Noviembre, así como a la construcción del primer anillo de Circunvalación (actualmente Calzada del Anillo de Circunvalación). Estas obras viales, concebidas desde 1933 pero realizadas durante el cardenismo, formaban parte, según Unikel, del plan urbanístico más avanzado de su tiempo y probablemente uno de los pocos elaborados sobre la ciudad de México y el Distrito Federal: "El plano regulador del Distrito Federal", documento concebido por el arquitecto Carlos Contreras y publicado en 1933.⁶⁹

Este rubro, sumado al de aguas potables, captó casi el 60% de las inversiones totales destinadas a obras urbanas durante el cardenismo. El tercer lugar en importancia lo ocupa saneamiento y desagüe, que absorbió el 13.2% del total. Este concepto recibió una atención creciente en los últimos años del cardenismo ya que el incremento total que registró el período 1938-1940 en relación a lo invertido entre 1935 y 1937 fue de 76.1%.

Muy cercano a este rubro, quedó el de edificios, monumentos y mercados, con el 11.9% del total. Sin embargo, si comparamos esta inversión con la realizada

⁶⁹ Luis Unikel, *et al.*, *Ensayos sobre el desarrollo...*, op. cit., p. 194.

durante el bienio 1933-1934, que fue equivalente casi al 80% de la que se efectuó entre 1935 y 1940, se puede afirmar que durante el cardenismo su importancia se redujo.

Finalmente, podemos señalar que los rubros menos importantes dentro del presupuesto de obras urbanas, alumbrado público y parques y jardines, con el 3.06% y el 7.08% respectivamente, fueron los que mayor crecimiento relativo experimentaron dentro de las distintas asignaciones. Parques y jardines aumentó de 1935 a 1939, último año del cual tenemos cifras, en un 200%, mientras que alumbrado público registró, en esos mismos años, un incremento del 1360%.

Éste es el panorama cuantitativo correspondiente al comportamiento de los distintos integrantes del gasto en obras urbanas. La primera conclusión a la que llegamos es que, salvo las excepciones poco significativas en términos absolutos del alumbrado público y parques y jardines, el resto del gasto en obras urbanas fue muy reducido y no sólo porque se lo compara con otras referencias del mismo tipo, es decir, de gasto público, sino en relación a las carencias existentes y a las que surgieron durante el propio cardenismo, que no deben haber sido escasas si tomamos en cuenta que en esta etapa surgen, además de las multicitadas colonias proletarias, asentamientos para sectores de ingresos medios y altos. Para dar sólo un ejemplo, podemos mencionar que en 1939, de las 157 342 viviendas existentes en el Distrito Federal, 30 221, el 19.2%, carecían de agua entubada y de drenaje.⁷⁰

⁷⁰ *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1939*, México, Dirección General de Estadística, 1941, p. 87. Citado en el trabajo de Moisés González Navarro, *Población y sociedad...*, op. cit., cuadro 12.

¿Por qué ocurrió todo esto? ¿Cómo se explica la reducida proporción que destinó el gobierno de Cárdenas a las obras urbanas? Antes de entrar en materia, debemos hacer una última aclaración.

Cuando calificamos de reducido el gasto público que se destinó a las obras urbanas en el Distrito Federal, lo hacemos de manera global, es decir, no estamos considerando que en la realidad las inversiones se distribuyen de manera desigual, por lo general de acuerdo a las desigualdades socioeconómicas de la población, lo cual impide hacer generalizaciones. Así, por ejemplo, sería erróneo concluir que la reducción proporcional del gasto en obras urbanas durante el cardenismo, afectó de igual forma a todas las clases sociales. A decir verdad, un análisis a fondo del gasto urbano debería descender hasta los detalles de la distribución socioespacial de las inversiones, tratando con ello de localizar las delegaciones, los cuarteles, incluso las colonias donde se construyen las obras urbanas. No se trata de algo imposible. Hemos comprobado que una revisión detenida y organizada de las Memorias del Departamento del Distrito Federal permitiría, por el tipo de información tan desglosada que posee, reconstruir una visión fiel de semejante distribución. Desafortunadamente, constituye una ardua tarea que hemos tenido que dejar de lado. Por el momento, nos tenemos que limitar a ciertas hipótesis y a las observaciones recogidas sobre las colonias proletarias, de las cuales sabemos que recibieron muy pocas inversiones en obras urbanas.

Hemos visto que el gobierno de Cárdenas otorgó atención preferente, tal como se puede apreciar en el cuadro XII, a las inversiones en fomento agropecua-

Cuadro XII

PRINCIPALES RUBROS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL Y
GASTO EN OBRAS URBANAS EN EL DF 1935-1940
(millones de pesos)

Concepto	1935	1936	1937	1938	1939	1940
Fomento agropecuario ¹	30	32	34	36	39	45
Fomento industrial ¹	—	—	—	3	27	60
Transportes y comunicaciones ¹	93	122	140	139	144	152
Obras urbanas en el DF ²	12.9	10.7	13.6	18.5	16.4	15.4

FUENTES: (1) Destino de la inversión pública federal, 1935-1940, *La economía mexicana en cifras, op. cit.*, cuadro 6.31. (2) Gasto total en obras urbanas en el DF, 1935-1940, incluido en el cuadro XII.

rio, transporte y comunicación y fomento industrial, por encima del gasto en el DF, particularmente en lo que se refiere a las obras urbanas.

Esta política de inversión partía tanto de las necesidades más urgentes del país en esos momentos (producción de alimentos, generación de electricidad), como de los proyectos de ampliación de la infraestructura de transportes y comunicaciones. Sin embargo, detrás de todo esto también se encontraba un proyecto o fundamentación de tipo político, es decir, que el programa de inversiones distaba mucho de ser "neutral" o de basarse en planes abstractos, más bien se sustentaba y encaminaba a beneficiar a ciertas clases y sectores sociales. No forma parte de los objetivos del presente trabajo analizar todos los programas de inversión llevados a cabo durante el cardenismo, sin embargo, en relación a las obras urbanas nos gustaría sugerir una interpretación que va en la dirección trazada, es decir, de tipo político.

A título de hipótesis, planteamos que el reducido aumento relativo y absoluto que experimentaron las obras urbanas durante el cardenismo obedeció en buena medida a que dicho gobierno no estaba interesado desde el punto de vista político en dar prioridad a un tipo de gasto que beneficiara a los sectores sociales que consumían bienes y servicios urbanos, en otras palabras, podemos decir que la política de alianza del cardenismo en los medios urbanos, no partió de las reivindicaciones de bienes y servicios urbanos.

Ya habíamos sugerido esta idea implícitamente al abordar el problema de las reivindicaciones de los inquilinos, pero ahora podemos extenderla a un radio social mucho más amplio, es decir, a todos aquellos sectores sociales involucrados en el consumo de los bienes y servicios urbanos. La única excepción que nos viene a la mente, es la de las colonias proletarias, sin embargo, aun en este caso resulta oportuno recordar que la reivindicación más importante era la tierra para habitar.

y que en lo relativo a los bienes y servicios públicos, dichos asentamientos constituían para el gobierno una alternativa de bajo consumo de bienes y servicios urbanos.

Sin abandonar el terreno de lo hipotético, podemos decir que los conflictos y contradicciones generados por la falta de una atención a la satisfacción de las necesidades urbanas de la población pueden haber contribuido en forma nada despreciable a acrecentar la oposición entre amplios sectores de la población de la ciudad de México en contra del cardenismo, la que tuvo su máxima expresión durante las elecciones presidenciales de 1940, en las que el candidato opositor —Almazán— obtuvo, como lo reconoce un importante político de la época, la mayoría de votos.⁷¹

En este contexto creemos que debe interpretarse la inversión que realizó el Estado en obras urbanas. Sin embargo, limitar toda la explicación a dicho factor sería erróneo ya que deben considerarse otros elementos.

Como ya lo mencionamos, el crecimiento del gasto en obras urbanas fue menor que el registrado por otros renglones que componían el gasto del DDF, en concreto, las erogaciones en sueldos (del personal administrativo, de los servicios de limpieza, de los técnicos), haberes (servicios públicos de seguridad) y la amortización de los empréstitos solicitados por el DDF, crecieron con mayor rapidez y llegaron a representar la mayor proporción dentro del gasto total.

⁷¹ De acuerdo con el testimonio de Marte R. Gómez, Almazán arrolló en el Distrito Federal, aún cuando perdió en el nivel nacional. Citado en el libro de James Wilkie, *The Mexican revolution...*, op. cit., p. 180.

Por ejemplo, la amortización de los empréstitos llegó a representar el 7% del total del gasto durante el período 1935-1940. Por lo demás, esta erogación se fue incrementando a lo largo del tiempo, hasta llegar a representar cerca del 12% de los egresos totales en 1940.⁷²

En el renglón de salarios, los aumentos entre 1935 y 1940 fueron cercanos al 300%, ya que pasaron de algo más de 2 millones a cerca de 8 millones, y en ese mismo período los subsidios al gobierno federal aumentaron de 6 a 12 millones de pesos.⁷³

¿Por qué se otorgó mayor importancia a este tipo de erogaciones que a las destinadas a obras urbanas? La respuesta a esta pregunta se enfrenta con una serie de dificultades provenientes, sobre todo, de la falta de información adecuada. Por ejemplo, las Memorias no permiten formarse una idea exacta de lo que se gastó en servicios urbanos tales como policía, recolección de basura, bomberos, etcétera, y lo que se destinó a impartir justicia, actividades hacendarias y administrativas. Por esta razón, para no caer en meras especulaciones, optamos por dejar abierta la interrogante.

No obstante, creemos que se puede formular una conclusión en relación a los efectos de este tipo de gasto en el nivel urbano, a saber, que, por un lado, si bien algunos de estos renglones representaban una mayor derrama de ingresos para las personas empleadas por el DDF o la creación misma de nuevos empleos y aun un mejoramiento en la prestación de ciertos servicios urbanos, no generaban una mayor corriente de obras urbanas y,

⁷² *Memoria del DDF 1940-1941*, México, 1941.

⁷³ *Ibid.*

por otro lado, ciertos rubros como los subsidios al gobierno federal y la amortización de empréstitos, representaban, en definitiva, una salida de recursos sin repercusiones favorables sobre la producción de bienes y servicios urbanos.

Queremos llamar la atención en torno al renglón de amortización de los empréstitos, que resulta clave y que es necesario retomar para entender otro de los puntos que pueden contribuir a explicar no sólo la débil evolución de los gastos en obras urbanas, sino en general, la del presupuesto de egresos: la situación financiera del Distrito Federal.

Desde antes del cardenismo esta entidad se había topado con serios problemas financieros para desarrollar sus planes de inversión, teniendo que recurrir a la concertación de fuertes empréstitos. En 1933, todavía bajo el gobierno del general Abelardo Rodríguez, el DDF solicitó un importante préstamo por 25 millones de pesos al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que serían destinados a la ejecución de obras del servicio de aguas, drenaje y pavimentos.⁷⁴

El préstamo en realidad se utilizó durante el gobierno de Cárdenas, después de que se introdujeron algunas reformas al decreto que autorizaba la contratación del empréstito en el año de 1935. Además de éste, entre 1935 y 1940 se emitieron bonos de la Tesorería por la cantidad de 6 millones. Estas emisiones en ocasiones se hacían para sacar adelante algunas obras urbanas que no disponían de recursos suficientes para terminarse y cuya paralización causaba enormes problemas al funcionamiento de la ciudad,

⁷⁴ *Memoria del DF 1935-1936*, México, 1936.

como fue el caso de las obras de ampliación de San Juan de Letrán.⁷⁵

El hecho de que el DDF tuviera que recurrir a recursos externos para desarrollar sus planes, es obvio que se debía a la imposibilidad de ampliar sus recursos propios. Esto último requiere de una explicación.

La fuente principal de los recursos propios del DDF provenía de una serie de impuestos de los cuales el más importante era el predial. En 1939, por ejemplo, éste representó el 26.45% del total de los ingresos del DDF.⁷⁶ Le seguía en importancia el impuesto a las empresas mercantiles e industriales que ya en 1937 constituía el 18.3% del total de dichos ingresos y otros impuestos como el de diversiones públicas, juegos permitidos, sacrificio de ganado, etcétera.

Le seguía en importancia el rubro llamado de aprovechamientos, que incluía las participaciones en impuestos federales como el de gasolina, energía eléctrica y otros. También quedaban comprendidos los rezagos de ingresos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores, recargos, etcétera.

⁷⁵ Señala la Memoria de 1935-1936 que las obras de ampliación de San Juan de Letrán "...habían quedado suspendidas en virtud de que el presupuesto de egresos para este ejercicio no autorizó una partida especial para la conclusión de dichas obras que son de carácter urgente, en virtud de que habiendo sido ya iniciados, el no terminarlas ocasionaría perjuicios graves a los propietarios y a los comerciantes radicados en dicha Avenida, y, por otra parte, no se lograba descongestionar el tránsito de vehículos en el primer cuadro de la ciudad de México. Ante la urgencia de concluir dichas obras, el Departamento se vio obligado a lanzar un empréstito interior por \$ 500 000.00 para invertirlo en las obras de ampliación". *Memoria del DDF 1935-1936*, México, 1936, p. 17.

⁷⁶ *Memoria del DDF 1940-1941*, México, 1941.

El tercer lugar en importancia dentro de los recursos propios lo ocupaban los derechos, dentro de los cuales se incluían los pagos por la prestación de los servicios de aguas, mercados, rastros, licencias y otros. El más importante era, sin duda, el de aguas, que llegó a representar durante el período 1935-1937 el 8.13% del total de los ingresos del DDF.

El último y menos importante de los recursos propios era el denominado productos, formado con los arrendamientos, la explotación o enajenación de bienes muebles o inmuebles del Departamento y otros.

El primer punto que llama la atención es que el grueso de los recursos propios descansaba sobre las fuentes impositivas y no sobre los derechos. De esta manera, los ingresos del DDF se reunían sobre bases indirectas, de carácter impositivo y no sobre el pago de los bienes y servicios mismos, beneficiando con ello a los consumidores, que en este caso eran los sectores sociales de mayores ingresos y los establecimientos industriales y de servicios.

Vale la pena destacar que el impuesto predial, principal fuente de ingresos del DDF, fue perdiendo su importancia relativa a lo largo del cardenismo, pues mien-

tras en 1935 proporcionaba el 36.3% del total de los ingresos del DDF, para 1937 redujo su participación al 30% y en 1939 alcanzó sólo el 26.45%. Lo importante del caso es que este decremento se produjo no tanto por el elevado crecimiento de otras fuentes, que sin duda ocurrió en casos como el de los recursos externos o extraordinarios (empréstitos), sino más bien debido a que el propio impuesto predial no se incrementó en grandes proporciones. Entre 1935 y 1940, la recaudación del impuesto predial aumentó de 14 a 18 millones de pesos, es decir, aumentó en un 28.5%. Recordemos que para el mismo período los ingresos aumentaron casi en un 50%.

Esta situación indica que el gobierno de Cárdenas experimentó dificultades serias para aumentar este impuesto, debido sobre todo a la oposición de los propietarios del suelo y de inmuebles. Obviamente, las que resultaron afectadas fueron las finanzas del DDF, lo que a su vez redujo considerablemente las posibilidades de esta entidad para enfrentar tanto las viejas carencias que aquejaban a numerosos habitantes de la ciudad de México, como las nuevas necesidades que planteaba su rápida expansión.