

Enero – Abril 1989

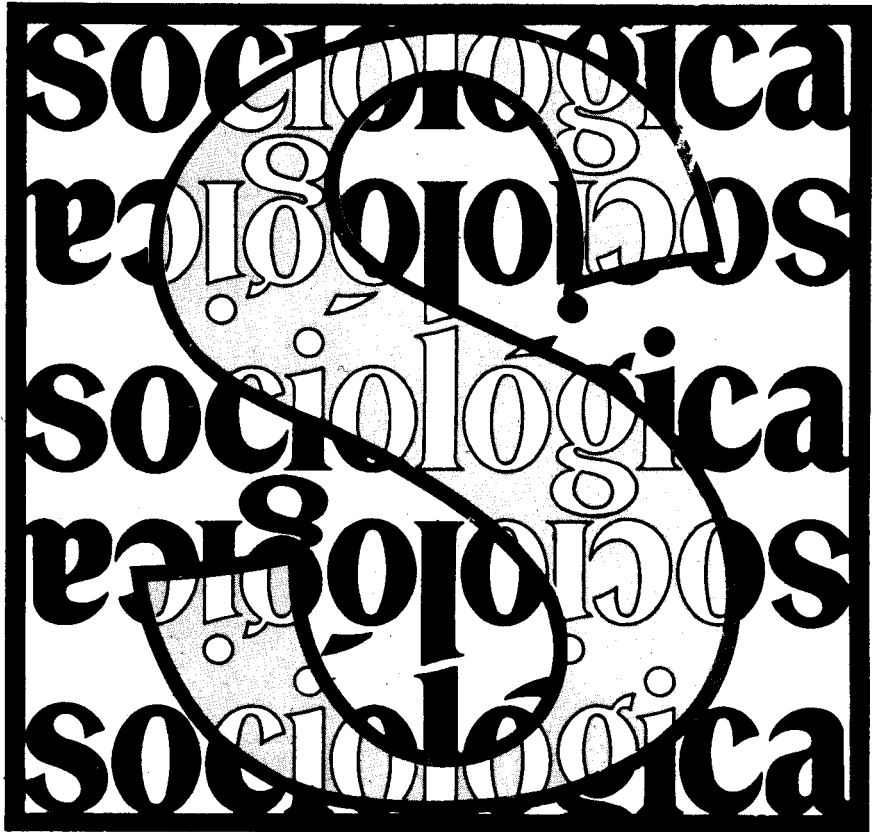
año 4 número 9

ISSN 0187-0173

sociológica

DESDE LA HISTORIA

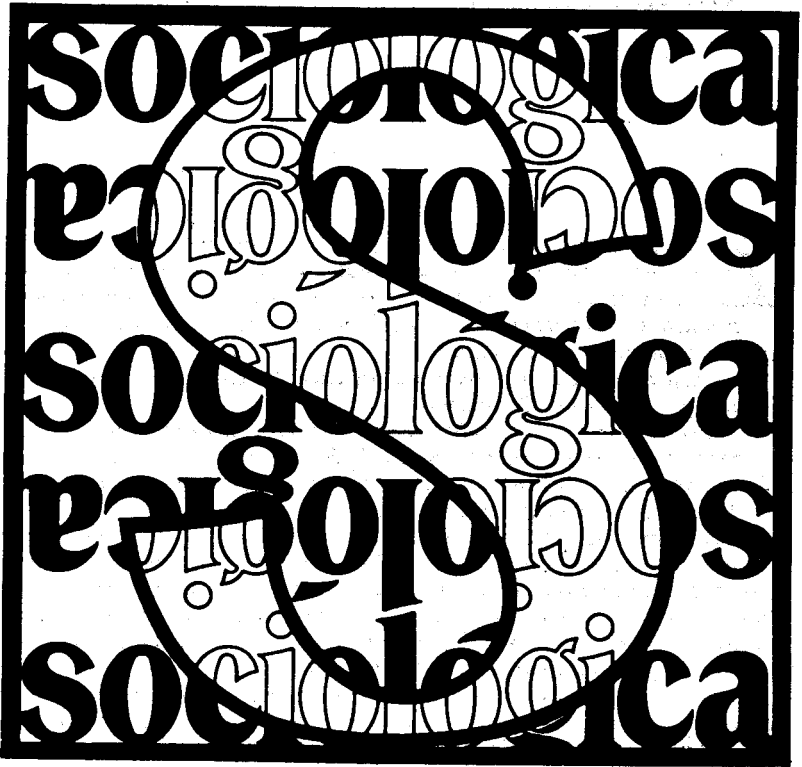
Estudios sobre clases y movimientos
sociales en México



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO · División de Ciencias Sociales y Humanidades
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

sociológica



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Azcapotzalco
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

sociológica

Enero-Abril 1989

DESDE LA HISTORIA Estudios sobre clases y movimientos sociales en México

<i>Nora Pérez-Rayón</i>	Presentación	5
ARTICULOS		
<i>Nora Pérez-Rayón</i>	La formación y desarrollo de la burguesía en México durante el porfiriato; los Escandón Barrón y los Escandón Arango	9
<i>Mario Alejandro Carrillo</i>	En torno al zapatismo	39
<i>Ruth Madueño Paulette</i>	El debate político sobre la revolución en el Perú. Influencia de la revolución mexicana: (1920-1930)	55
<i>Priscilla Connolly</i>	Promoción inmobiliaria en la ciudad de México (1920-1940) El caso de la colonia Anzures	77
<i>Antonio Azuela de la Cueva y Ma. Soledad Cruz Rodríguez</i>	La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México (1940-1946)	111
<i>José Othón Quiroz Trejo</i>	Una crítica a la historiografía del movimiento obrero: mitos y realidades de la insurgencia sindical	135
<i>Aurora Loyo Brambila</i>	Una metodología individualista para el análisis de una acción colectiva (El enfoque de Anthony Oberschall)	163

NOTAS Y TRADUCCIONES

<i>Ricardo Pozas Horcasitas</i>	Alain Touraine y la vocación sociológica	177
	Ficha de análisis de los movimientos sociales.	181

ENTREVISTAS

<i>Martha Loyo Camacho</i>	Carlos Martínez Assad: <i>Historia y sociología; crisis de paradigmas</i>	197
<i>Virgina Esther de la Torre</i>	Sergio Zermefio García Granados. <i>Hacer historia y sociología</i>	205

CRONICA

<i>Mario Bassols Ricárdez</i>	Inquilinos de Tampico. <i>Crónica de un conflicto (1937-1938)</i>	219
-------------------------------	---	-----

RESEÑAS

<i>Patricia San Pedro López</i>	<i>Estadistas, caciques y caudillos, de Carlos Martínez Assad, et al.</i>	241
<i>Nora Pérez-Rayón</i>	<i>Capitalistas, caciques y revolución; la familia Terrazas de Chihuahua (1854-1911), de Mark Wasserman</i>	245

La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México (1940-1946)

*Antonio Azuela de la Cueva**
Ma. Soledad Cruz Rodríguez

Introducción.

Durante los años setenta, se produjo en México una renovación del marco institucional y el discurso oficial relativos a la cuestión urbana. Aparecieron algunos intentos para redefinir las relaciones entre el aparato gubernamental y los sectores populares de las ciudades; se crearon nuevos organismos para el financiamiento de la vivienda, la regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de infraestructura y servicios urbanos; y se aprobaron ordenamientos jurídicos que proclamaban una transformación del papel del estado en los procesos urbanos. Este conjunto de iniciativas tuvo por lo menos un efecto: hacer creer a muchos que se trataba de una política 'sin precedentes'. Suele decirse, por ejemplo, que la planeación urbana se institucionalizó en 1976 con la expedición de la Ley General de Asentamientos humanos y que el sexenio de Luis Echeverría inauguró una especie de "agrarismo urbano", mediante el cual se trató de incorporar a los sectores sociales llamados marginados dentro de los mecanismos de control social propios del sistema político mexicano.

Por otra parte, una serie de investigaciones de carácter histórico

* Profesores en la UAM-Azcapotzalco

han ofrecido evidencias de una gran diversidad de acciones gubernamentales referidas a los procesos urbanos, y de ese modo han mostrado la existencia de políticas públicas aplicadas en forma sistemática a los problemas planteados por la emergencia de la urbanización de masas desde los años treinta. Entre los resultados de estas investigaciones y las ideas comunes que arriba señalamos existe una notoria disparidad. Esto significa que nuestro conocimiento sobre la institucionalización de los procesos sociales urbanos en la era postrevolucionaria es aún escaso y fragmentario. En el presente trabajo nos proponemos ofrecer algunos elementos para el análisis de la política del Departamento del Distrito Federal hacia las colonias 'proletarias'¹ durante el período 1940 a 1946, a partir de la constatación de que la fuerte intervención del gobierno capitalino sobre la propiedad del suelo y la organización social estuvo acompañada por una actividad normativa sin precedentes en el ámbito urbano. Es decir, que el gobierno no se limitó a dar respuestas aisladas al conjunto de nuevas situaciones originadas por los procesos urbanos, sino que estableció e intentó llevar a la práctica un marco institucional para la regulación de tales situaciones.

Los nuevos actores y su lugar en el sistema.

Antes de entrar al análisis de la política de colonias populares en el sexenio de Avila Camacho, es preciso señalar que si bien es cierto que fue en dicho período cuando se generalizó un cierto tipo de acciones estatales sobre las colonias proletarias dentro de un marco que institucionalizaba la relación entre los colonos y el estado, esas acciones comenzaron a producirse en el sexenio anterior. Tal como lo ha establecido Manuel Perló (1981, 50), durante el régimen cardenista aparecieron en forma masiva las llamadas colonias proletarias y junto con ellas una serie de respuestas estatales a los problemas que de ellas surgían. Es interesante contrastar las relaciones políticas entre los colonos y el gobierno cardenista, con la política de masas del régimen.

En el período cardenista, se promovió la unificación y organización de las masas obreras y campesinas bajo la dirección estatal. Ellas eran vistas como un elemento activo al servicio de la Revolución, lo cual era posible sólo a condición de que sus demandas se organizaran bajo la iniciativa del estado. Dentro del programa cardenista, el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas sólo podía ser el resultado de una lucha por parte de los trabajadores organizados. De este modo no sólo se concluía con las luchas caudillistas, sino

¹Lo que hoy denominamos *colonias populares* recibía durante los años treinta y cuarenta el nombre de *colonias proletarias* por parte del gobierno. En el presente ensayo utilizaremos indistintamente ambas denominaciones.

que también se fortalecía el papel del estado. El intervencionismo estatal ya no necesitaba ninguna justificación si aparecía apoyado en la facultad de actuar en nombre de las masas (Córdova, 1974). Se promovió directamente la organización de trabajadores y campesinos, así como su encapsulamiento en sectores autónomos dentro del partido oficial. Si bien este proceso estuvo acompañado por un cierto radicalismo en el discurso oficial, una movilización social importante y respuestas gubernamentales a las reivindicaciones de trabajadores y campesinos (como el impulso a la reforma agraria y a la organización sindical), se logró ligar todo el movimiento de masas al control del estado. Poco a poco la lucha reivindicativa se convirtió en un método institucional y las movilizaciones fueron sustituidas por la negociación.

En forma paralela a este proceso la institucionalización de los obreros y los campesinos, comienzan a surgir en la ciudad de México las colonias proletarias como una alternativa habitacional para los nuevos sectores populares urbanos. Dichas colonias se formaron fundamentalmente a través de invasiones, adquisiciones de lotes mediante compra a fraccionadores y renta de lotes. Se establecieron aproximadamente 35 nuevas colonias que se localizaban en la parte limítrofe centro-oriente de la ciudad, es decir en las actuales delegaciones de Venustiano Carranza y en menor medida Gustavo A. Madero (Perló, 1981; 236-237).

Aún cuando el programa cardenista no consideraba a las colonias proletarias como alternativa habitacional, su aparición progresiva durante esos años impuso al gobierno la necesidad de intervenir, ya que fue objeto de fuertes presiones por parte de los colonos o de organizaciones de solicitantes de terrenos². El papel del gobierno consistió en: 1) tolerar las invasiones de tierras; 2) conciliar conflictos entre fraccionadores y colonos y 3) en algunos casos resolver favorablemente las solicitudes para formar nuevas colonias a través de la expropiación de terrenos a propietarios privados y el reparto de lotes a los solicitantes. Estas formas de intervención comenzaron a llevarse a cabo aproximadamente a mediados de sexenio. En 1937 se creó la Oficina de Cooperación, dentro del Departamento del Distrito Federal, como la instancia encargada de llevar a cabo las obras urbanas en las colonias proletarias y en conciliar las diferencias entre fraccionadores y colonos. A partir de 1938 el D.D.F. comenzó a impulsar la formación de colonias a través de la venta y el reparto gratuito de lotes. (Perló, 1981;275).

Si bien es cierto que para fines de ese período comenzaban a generalizarse estas prácticas gubernamentales, no puede decirse que ello haya significado una 'institucionalización' de la política de colonias proletarias, como ha señalado el autor citado (Perló, 1979, 80). Los

²Sobre algunos antecedentes de estas organizaciones, véase Ziccardi, 1982.

intentos de institucionalización van a aparecer en el sexenio de Avila Camacho, como veremos más adelante. Por el momento baste señalar que para 1940 se da un contraste entre una política institucionalizada hacia las masas obreras y campesinas, por una parte, y una política relativa a las nuevas masas urbanas que si bien comienza a tomar cierta orientación, está aún constituida por respuestas *ad-hoc* y carentes de un marco jurídico, por la otra.

El sexenio de Avila Camacho ha sido caracterizado por algunos autores como un período en el que la movilización y la organización de las masas fueron sustituidas por su contención y la institucionalización de su participación política, a través de los mecanismos corporativistas heredados del cardenismo. Si bien es cierto que durante los años 1940-1945 se contuvo toda movilización social y se moderó el discurso oficial, evitando el radicalismo cardenista, no se rompió con las pautas establecidas en el sexenio anterior referentes al papel organizador del estado en su relación con las masas. Desde su campaña presidencial, Manuel Avila Camacho enfrentó problemas derivados de la dirección de la política estatal, de la movilización social y de la radicalización del discurso oficial. El incremento en las solicitudes de dotaciones ejidales, por parte de campesinos, la inconformidad de los pequeños propietarios agrícolas, la reducción de las inversiones del sector privado ante el estímulo a la organización sindical y la presión de los trabajadores para consolidar lo ganado con Cárdenas, desataron una discusión importante sobre el papel del estado en la economía. Aunque no se suponía en tela de juicio el intervencionismo estatal, el problema estaba en las características que debía tener esa intervención. Efectivamente, o se rompía con el pasado o se moderaba o matizaba la intervención estatal. (Medina, 1978).

La solución fue propuesta desde la campaña presidencial. El candidato propuso una política de conciliación en la que se comprometía a respetar lo ganado por las masas, siempre y cuando no se fuera más allá de la militancia estipulada por las leyes. La guerra vino a ser de gran ayuda para la realización de esta política; se planteaba, por un lado, la posibilidad de llevar a cabo un desarrollo económico independiente que beneficiara a todos los sectores sociales y, por otra parte, la necesidad de unir a los grupos sociales a través del patriotismo para combatir al fascismo. La política de 'unidad nacional' subordinó todos los problemas prioritarios de los trabajadores (derivados de la carestía y la inflación) en aras del trabajo y el desarrollo económico. De aquí resultó el establecimiento de una tregua en la movilización obrera, en la que a cambio de la canalización y satisfacción de las demandas, se dictaron algunas medidas que favorecían a los campesinos y obreros, así como a pequeños propietarios e industriales, (Medina, 1982).

Así, la política de masas de Avila Camacho se dirigió a los dos

sectores organizados fundamentales: campesinos y obreros. En lo que se refiere al agro, se detuvo el reparto agrario pero aumentó el crédito y la infraestructura y se extendieron las garantías a la pequeña propiedad. Para los trabajadores no hubo aumentos salariales pero se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría del Trabajo y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

En contraste con estas políticas generales de contención hacia las masas obreras y campesinas, el gobierno de Avila Camacho desarrolló en la ciudad de México una política de fomento a las organizaciones sociales urbanas a través de su intervención en los procesos de formación de las colonias proletarias. Si bien Cárdenas había reconocido al final de su período la importancia de las colonias proletarias, no alcanzó a crear los mecanismos necesarios para institucionalizar los asentamientos y organizar a los colonos. El ámbito urbano y sus actores fundamentales quedaban todavía sujetos a respuestas aisladas, si bien cuantitativamente crecientes. Bajo la responsabilidad del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Javier Rojo Gómez, el gobierno de Avila Camacho retomó la tarea heredada por Cárdenas. Por un lado, la gran cantidad de expropiaciones de predios de propiedad privada para colonias que se realizaron durante el sexenio (aparecieron publicados 71 decretos en el Diario Oficial) así como la formación y regularización de 48, 082 lotes por la vía de la negociación, nos demuestran la envergadura de esta política urbana.

Por otro lado, se estableció la forma de organización de los colonos mediante Asociados Pro-Mejoramiento de las Colonias, cuya reglamentación y fomento permitieron, como se verá más adelante, establecer formas de interlocución entre el gobierno y los colonos, mantener el control gubernamental sobre los procesos de organización de los nuevos grupos sociales, así como incorporar dichos grupos a las filas del partido oficial. En suma, la política de fomento a la organización y cierto nivel de respuesta efectiva a las demandas de los colonos, objeto del presente trabajo, parecen ser la contrapartida del tono general de la política de masas del período.

Propiedad del suelo y organización social en las colonias proletarias de 1940 a 1946.

Antes de abordar el tema de la política de colonias proletarias en el período que nos ocupa, es preciso recordar que la intervención gubernamental en los procesos urbanos que involucraban a las clases populares en modo alguno se restringió a la urbanización de la periferia. La prórroga de los contratos de arrendamiento (más comúnmente llamada 'congelación de rentas') fue la intervención gubernamental más importante en las relaciones de propiedad en las áreas consolidadas

de la ciudad. Cuando ambas formas de intervención son vistas en su conjunto, se vislumbra una imagen de las políticas urbanas que en nada se parece a la del estado gendarme.

Hemos dicho que la política de colonias proletarias del período de Avila Camacho aprovecha y continúa la herencia cardenista en este campo. De hecho, en nuestro período no aparecen nuevas formas de intervención gubernamental. Lo que sí ocurre es, por un lado, que la intervención adquiere un carácter masivo y, por el otro, que se producen claros intentos por institucionalizar estas formas de intervención y el tipo de relaciones políticas que las caracterizan.

De acuerdo con la Memoria de Labores del Departamento del Distrito Federal, la intervención de la Oficina de Colonias durante el período fue sumamente amplia en términos cuantitativos, ya que abarcó 107 colonias que reunían un total de "48,082 lotes...en los cuales -se decía- se dará acomodo a 60,000 familias del pueblo del D.F." (Cap. III, p. 25). La magnitud de estas acciones se aprecia cuando se recuerda que fue apenas en ese período cuando la población de la Ciudad de México sobrepasó un millón de habitantes.

En lo que se refiere a la ubicación de las colonias, se diversificó el patrón marcado en el período anterior, en el cual la mayor parte de las colonias proletarias se establecieron en la parte limítrofe centro-oriente de la Ciudad. A estas zonas se vinieron a sumar, entre 1940 y 1946, las delegaciones de Iztapalapa, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, en el norte, y General Anaya en el sur. Estas tendencias son resultado no sólo de la estructura urbana heredada, sino también de una política gubernamental que le imprimió ciertas orientaciones. Dicha política consistió en apoyar en forma directa las localizaciones mencionadas en los casos en que las colonias se formaban a partir de un decreto expropiatorio. Es decir, cuando D.D.F. pudo elegir la ubicación de las colonias proletarias, se dirigió, a quién puede extrañar, hacia las áreas cuya industrialización estaba fomentando en esa época. Azcapotzalco es el ejemplo más claro en este sentido.

Conviene hacer notar, por otra parte, que la política de colonias recayó casi exclusivamente sobre tierras de propiedad privada y sólo excepcionalmente sobre ejidos. Esto, sin embargo, no parece haber sido un lineamiento claro desde el inicio del sexenio. En abril de 1942, el presidente de la República dispuso mediante un Acuerdo, que las expropiaciones de tierras ejidales en el Distrito federal por necesidades urbanas, serían hechas "...a favor del Departamento del Distrito Federal o a organizaciones o grupos pobres que necesiten la construcción de sus hogares y se destinarán precisamente a esos objetivos". (Gaceta oficial del D.D.F., 31 de mayo de 1942). La sola publicación de este acuerdo permite pensar que la utilización de ejidos para la formación de colonias urbanas llegó a ser un proyecto

gubernamental desde principios de los cuarentas; o al menos que Javier Rojo Gómez planteó la intervención directa del Departamento del Distrito Federal en un esquema de ese tipo. En los hechos, sin embargo, fueron muy pocos los casos en que se expropiaron ejidos para fundar o regularizar colonias³. Queda por determinar las razones por las cuales la propiedad ejidal fue más 'resistente' a la urbanización que la propiedad privada, en ese período. Lo que sí puede afirmarse es que la política hacia las colonias populares no se configuró de manera lineal, sino que fue resultado de un proceso en el que se intentaron diversas estrategias, de las cuales no todas orientaron la acción estatal.

Hacia al final del sexenio, se reportaban dos tipos de intervención del gobierno del Distrito Federal en las colonias proletarias: la fundación de nuevas colonias dirigida por el propio D.D.F., por un lado, y la regularización de las colonias existentes, por el otro. Dentro del primer rubro se incluyen los casos en que el D.D.F. expropiaba terrenos a propiedad privada y los vendía a bajo precio a los miembros de una organización creada al efecto. El segundo rubro comprende las colonias formadas por invasiones o por operaciones llevadas a cabo por los propietarios al margen de las disposiciones legales y los procedimientos administrativos previstos en ellas.

Se trata de dos tipos de intervención radicalmente distintos entre sí. Mientras la regularización implica que el gobierno actúa después de que se ha iniciado el proceso de urbanización, la fundación de las colonias supone la conducción de ese proceso por el gobierno mismo. Ahora bien, esta distinción no corresponde con el uso de diferentes formas jurídicas. Existe lo que podríamos llamar 'regularizaciones disfrazadas de fundaciones'. Es decir, hay una gran cantidad (no determinada aún) de decretos expropiatorios cuyo texto señala como finalidad de la expropiación la fundación de una colonia e incluso indica la idoneidad de los terrenos seleccionados para tal fin. Sin embargo, el análisis de fotografías aéreas contemporáneas o anteriores a la expedición de los decretos⁴ nos ha revelado la existencia de la colonia en algunos casos con un avanzado proceso de consolidación. En el caso de la colonia *Cosmopolita*, en Azcapotzalco, por ejemplo, cuando el decreto apareció, se observan construcciones en aproximadamente un 20% de los lotes.

Por otro lado, el análisis de la documentación relativa a las colonias proletarias en el Archivo General de la Nación nos permite saber que

³ Entre ellos vale la pena mencionar los ejidos de Santa Anita (Iztacalco), Magdalena las Salinas (Azcapotzalco) y Nativitas (General Anaya)

⁴ Gracias al apoyo del Departamento de Sociología de la UAM Azcapotzalco, se adquirieron para la presente investigación más de cuarenta fotografías aéreas de la época, que nos permitieron confrontar lo dicho en los decretos expropiatorios y lo ocurrido en los procesos de poblamiento de ocho colonias de Azcapotzalco

en muchos casos la expropiación se producía a solicitud de los colonos, cuando los conflictos con los propietarios de la tierra se agudizaban a un grado en que el papel mediador del Departamento del Distrito Federal era insuficiente. Bien podía tratarse de colonias formadas por invasión (como la *Américas Unidas* y la *Moderna*), o por fraccionadores que se negaban a negociar con los colonos (como la *Romero Rubio* y la *Anáhuac-Ahuehuetes*) y cuyos terrenos pasaron a ser propiedad del D.D.F. por medio de la expropiación.

Lo anterior significa que, al menos por ahora (esto es, mientras no se haga un análisis aerofotográfico de todas las áreas expropiadas) no es posible determinar qué proporción de las expropiaciones del período avilacamachista, supuestamente decretadas para fundar nuevas colonias, realmente corresponden a procesos de fundación y no a regularizaciones. Es decir, no puede determinarse hasta dónde el Gobierno capitalino estuvo al frente de la formación de las colonias⁵. Lo que sí puede señalarse como un hecho es la utilización masiva de la expropiación como forma de intervención en los procesos urbanos. Al final del período, se habían expropiado 4'845,134 metros cuadrados⁶, que incluían 28,272 lotes habitacionales. El D.D.F. utilizó la expropiación en 72 de las 107 colonias en las que intervino (o sea en un 67% de los casos) bien sea para su creación o su regularización. En las 35 colonias restantes (o el 33% de ellas) se empleó la negociación para obtener la regularización (DDF, 1946; cap. III).

La utilización de la expropiación como medio de regularización nos conduce a ampliar nuestra clasificación de las formas de intervención a tres y no sólo a dos tipos fundamentales:

1. Fundación de nuevas colonias mediante la expropiación de terrenos.
2. Regularización de colonias existentes mediante la expropiación de sus terrenos y consecuente venta a los colonos.
3. Regularización de colonias existentes mediante convenios entre propietarios y colonos.

Es importante destacar que los anteriores tipos no son en modo alguno absolutos, sino que deben entenderse como tipo ideales, ya que existen muchos casos que podrían ubicarse entre dos de ellos. Muchas colonias podrían ser ubicadas entre el primero y el segundo

⁵Del mismo modo, es difícil saber cuántos de los decretos fueron ejecutados. La investigación de Alatorre y Camargo (1986) sobre la urbanización del barrio de Santa Cruz Acayucan en Azcapotzalco, por ejemplo, reveló que a pesar de haberse expedido un decreto expropiatorio a partir del cual el D.D.F. regularizaría la tenencia de la tierra, dicho decreto nunca se ejecutó y los colonos tuvieron que esperar varias décadas para obtener, por vías distintas, los títulos de propiedad sobre sus lotes

⁶De los cuales 3'673,180 estaban formados por lotes y 1'171,954 correspondían a calles y demás áreas públicas.

de éstos tipos. Con frecuencia, la expropiación aparecía cuando el proceso de ocupación de la tierra estaba en marcha. Esto significa que la intervención del D.D.F. tenía por efecto la regularización de la tenencia de los colonos que ya ocupaban algunos lotes, pero el resto de éstos quedaba disponible para que el gobierno capitalino pudiese ofrecerlos a nuevos colonos. Esto dio lugar a conflictos entre grupos de colonos que habían comprado lotes a los originales fraccionadores, pero no habían construido en ellos (por eso se encontraban baldíos) y colonos que compraban los mismos lotes al nuevo propietario, es decir, al D.D.F.⁷ Más allá de estos conflictos lo que interesa resaltar es que en muchas colonias, aunque no haya sido el D.D.F. quien inició el proceso de urbanización (pues su intervención es una respuesta a un conflicto social en torno a un proceso de ocupación que ya está en marcha) a través de la expropiación el gobierno sustituye al propietario y asume así el control directo del acceso al suelo. En el período estudiado, para muchos colonos el acceso a un lugar donde vivir pasó por un procedimiento burocrático y no por el trato con el propietario original.

Hasta aquí nos hemos referido a la intervención del gobierno en las relaciones de propiedad, esto es, a la sustitución del propietario privado por el D.D.F. Pero cuando nos preguntamos acerca de la constitución de las nuevas relaciones de propiedad, es decir, cuando analizamos cómo se da el reparto de la tierra expropiada, aparece en la escena un elemento adicional: el aparato gubernamental está frente a una masa a la que tiene que dar forma para normalizar sus relaciones con ella. Cada grupo de colonos tiene que ser constituido en un sujeto de derecho. Así como el reparto agrario se llevó a cabo, en la lógica del estado posrevolucionario, a través de la constitución de los núcleos de población en sujetos jurídicos (los ejidos y comunidades) la asignación de los lotes expropiados en las colonias populares de los años 1940 a 1946 tuvo lugar a través de un tipo de organización social diseñada y reglamentada desde el estado: las *asociaciones pro-mejoramiento de colonias*. Hemos dicho que el uso de la expropiación tenía lugar en circunstancias sumamente diversas. Pero esta diversidad se refiere al *origen* del proceso de urbanización. Una vez que la expropiación ha surtido sus efectos, la historia de las colonias comienza a tomar un rumbo común, que es precisamente el de la organización de estas asociaciones.

De acuerdo con los reportes del D.D.F., en el sexenio 1940-1946 se constituyeron 182 asociaciones de este género⁸. La importancia de

⁷ Este tipo de conflictos se presentaron en las colonias *Cosmopolita, Tránsito, Romero Rubio y Buenos Aires*

⁸ El número de Asociaciones que se constituyó siguiendo todas las formalidades de ley fue muy bajo, ya que en el Registro Público de la Propiedad sólo fueron inscritas 17. Sin embargo, hay casos como el del Barrio de Santa Cruz Acayucan que, sin haber inscrito su Asociación, ésta tuvo una fuerte actividad entre 1942 y 1945.

esta forma de organización en el período no puede ser subestimada, ya que cualquier grupo de colonos que quisiese ser escuchado en sus demandas tenía que obtener primero su 'reconocimiento' como asociación representativa de los intereses de la colonia. Tanto para la gestión de los servicios urbanos de los que casi siempre carecían las colonias, como para el acceso a un lote, los colonos debían pertenecer a la asociación promeioramiento de la colonia. Huelga decir que su incorporación al partido oficial era, si no un requisito legal, sí un trámite necesario para ser visto con buenos ojos por parte de las autoridades capitalinas. En pocas palabras, las asociaciones promeioramiento de colonias constituyeron un intento para corporativizar a las masas urbanas en el período que nos ocupa. Al establecer una forma de organización obligatoria para los colonos pobres, cuyo reconocimiento estaba supeditado a una decisión gubernamental (como ocurre con los núcleos agrarios y con los sindicatos en otras esferas de la organización de masas) el gobierno de Avila Camacho introducía un elemento que no estaba presente en la política urbana del cardenismo. Durante este último, la presencia de las masas urbanas emergentes en el panorama social y político de la gran ciudad había sido objeto de un conjunto de respuestas puntuales por parte del aparato gubernamental. En cambio, en el período 1940-1946 las relaciones entre los colonos y el gobierno adquirieron una forma institucionalizada. El régimen jurídico de las asociaciones promeioramiento de las colonias fue un elemento fundamental para la organización corporativa de los colonos y para el despliegue de una gestión de carácter populista por parte del gobierno capitalino.

Las colonias populares y la planificación, o el arte de disimular las divergencias

La institucionalización de las colonias populares en el período estudiado no puede comprenderse cabalmente sin referencia al resto del marco jurídico de la urbanización en esos años. En la presente sección trataremos de mostrar que los ordenamientos jurídicos expedidos para las colonias populares establecían un régimen distinto al del conjunto de normas expedidas, en el mismo período, para regular el resto de los espacios urbanos del Distrito Federal. Es decir, por un lado, se desarrolló un marco institucional de la planeación y el control del desarrollo urbano en el que el estado reconocía y organizaba la actividad privada bajo criterios generales de ordenación urbana. Pero por el otro, las normas jurídicas a través de las cuales se normó la organización de los colonos pobres y su acceso a la propiedad de un lote, respondían a una lógica divergente a la de la planeación. A continuación trataremos de mostrar que el contraste entre estos dos tipos de régimen urbano es una de las notas distintivas del período estudiado.

El régimen de la planeación urbana en el Distrito Federal.

Si existe un caso agudo de falta de memoria histórica en el sistema político mexicano, ese es el del Departamento del Distrito Federal. Una de las ideas corrientes en torno a la evolución del gobierno de la capital, es que apenas en la década pasada contó con un marco institucional para la planeación de su desarrollo urbano. Sin embargo, una breve revisión de la legislación de la capital en los años cuarenta basta para darnos cuenta de que en el período de Avila Camacho se produjo una renovación casi total de los ordenamientos jurídicos que regulan los diversos rubros de la cuestión urbana. No es exagerado decir que es en ese período cuando se conforma el marco institucional que regiría la acción urbana del D.D.F. hasta 1976, año en que entra en vigor la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y con ella la renovación casi total de ese marco. El resumen de diversos ordenamientos jurídicos que a continuación se presenta tiene por objeto demostrar que el gobierno capitalino de aquel período no solamente contaba con una estrategia para el desarrollo urbano de la Ciudad de México, sino que ella fue institucionalizada a través de esos ordenamientos. Queda fuera del alcance de este trabajo evaluar esa estrategia o explorar hasta qué punto fue llevada a la práctica; se trata sólo de mostrar sus rasgos más sobresalientes, a fin de poder apreciar mejor el contraste entre el régimen de la planeación y el de las colonias populares.

Podemos agrupar los ordenamientos objeto de este análisis en tres grandes rubros: la planificación, el control de la producción del espacio urbano y el control de las actividades urbanas. La palabra 'planificación' tuvo en esa época un significado bastante equívoco. Es cierto, por una parte, que en su formulación técnico-administrativa no tenía el carácter "globalizador" que hoy se le atribuye respecto de un conjunto de acciones gubernamentales. Al definirse en forma separada y en apariencia excluyente la zonificación y la planificación se restringía el alcance de ésta (Moreno Toscano, 1982). De hecho, en el lenguaje oficial la planificación solía asociarse con la simple elaboración, aprobación y ejecución de obras públicas en las ciudades. Por 'proyectos de planificación' se entendía comúnmente los relativos a la apertura de calles y avenidas. Sin embargo, este desliz terminológico no significa que, en otros niveles del discurso oficial la planificación no fuera vista como una técnica gubernamental cuyos alcances en la estructura económica y social de la ciudad rebasaban los aspectos meramente técnicos, como lo atestiguan, entre otros documentos, los 'considerados' de la Ley de Planificación y Zonificación⁹.

Lo que podría denominarse el sistema de planeación para la ciudad

⁹Ver D.D.F. 1943, pág.8.

de México del sexenio 1940-1946, estaba contenido en una serie de ordenamientos con diverso grado de generalidad. En primer lugar, estaba el *Plano Regulador de la Ciudad de México* elaborado por Carlos Contreras en los años treinta. Las disposiciones de este Plano habían sido adicionadas por el *Reglamento de Zonificación de las arterias principales de la ciudad de México* (D.O. 4-I-1938). Lo que por muchos años sería la regulación más detallada de uso del espacio urbano del D.F. se puso en vigor en 1941 con el *Reglamento de las fracciones I, V y VII de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal* (D.O. 4-II-1941). En un raro ejemplo de continuidad administrativa, este reglamento hacía obligatorias las propuestas de la Oficina de Estudios del Plano Regulador que habían sido aprobadas por la Comisión de Planificación dos meses antes, (el 13 de noviembre de 1940) al final de la administración del General Cárdenas. Este ordenamiento tuvo como objeto fundamental establecer la zonificación de la "Unidad Urbana" del D.F., que se delimitaba con detalle en función de estar ya "servida o que puede económicamente llegar a serlo por los sistemas de saneamiento y de agua potable de la ciudad" (Artículo 1o.).

De dicha zonificación vale la pena destacar que la mayoría de las once zonas industriales que delimita se encuentran al norte o noroeste de la ciudad¹⁰, lo cual sin duda contribuyó a consolidar la tendencia a la ubicación de la industria por esos rumbos.

A los tres ordenamientos citados, que abarcaban la ciudad en su conjunto, se añadió una larga serie de decretos y acuerdos sobre la utilización del suelo en áreas específicas de la ciudad. Entre 1943 y 1946 se expidieron once decretos que "declaraban" zonas industriales¹¹ siguiendo el patrón de ubicación ya señalado. No existe información sistemática sobre el grado de cumplimiento que tuvieron estos decretos, pero es sumamente significativo el que también se hayan expedido decretos y acuerdos para establecer excepciones y modificaciones a los ordenamientos de planeación que hemos venido citando¹². Creemos que si se produjeron ajustes a estos ordenamientos, puede suponerse que éstos no eran enteramente inocuos para los involucrados en la conformación del espacio urbano. Además, existe una serie de indicios, tanto informes oficiales como en documentos judiciales, que permiten apreciar que las disposiciones de planeación eran vistas como normas obligatorias¹³. En suma, durante la gestión de Javier Rojo Gómez al

¹⁰ Véase artículo quinto del Reglamento citado.

¹¹ Diario oficial de la Federación: 27-03-43; 03-04-44; 17-08-44; 24-11-44; 15-09-45; 25-01-46; 20-02-46; 17-04-46; 19-11-46; 19-12-46. Y la Gaceta Oficial del D.D.F. del 31-08-46.

¹² D.O. del 20-02-42 y del 12-06-42, entre otros.

¹³ Véase Azuela, 1989.

frente del Departamento del Distrito Federal no sólo se recogió la herencia de la administración cardenista en materia de planeación de la ciudad de México, sino que se expidieron ordenamientos adicionales que desarrollaban y complementaban el marco institucional en la materia.

Como un complemento necesario a las normas de planeación, en el período se expidió un amplio conjunto de ordenamientos sobre el control del desarrollo urbano. Los más importantes en este campo fueron el Reglamento de Fraccionamientos de Terrenos (D.O. 31-XII-1941) y el Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos (D.O. 23 de julio de 1942). El primero de ellos, cuya vigencia se extendió por más de 30 años, reglamentó la expansión del área urbana de la ciudad de México a través de criterios que rigen hasta hoy. Lo más importante de su contenido era la sujeción de todo fraccionamiento al requisito de permiso previo, la imposición de obligaciones al fraccionador relativas a la introducción de obras de urbanización¹⁴ y la disposición de que sólo se autorizarían los fraccionamientos que por su tipo y ubicación estuviesen acordes con las disposiciones del Plano Regulador. En suma, los fraccionamientos y las construcciones, que son los principales mecanismos jurídicos para el control de la expansión y la transformación del espacio urbano, estaban sujetos a un procedimiento administrativo que a su vez, al menos desde el punto de vista legal, debía tener como marco de referencia a las normas de planeación en vigor.

Finalmente, vale la pena señalar una intensa actividad reglamentaria en lo relativo a un conjunto de 'giros' o actividades típicamente urbanas. Para no hacer una enumeración exhaustiva¹⁵, baste con decir que de 34 reglamentos o acuerdos que se encontraban en vigor al final de sexenio del Manuel Avila Camacho, sobre el mismo número de actividades urbanas, 27 fueron expedidos en ese período.

En suma, el afán reglamentario que llevó al gobierno capitalino a renovar y ampliar el marco normativo de los procesos urbanos, dejó como principal resultado un conjunto de normas en las que se afirmaba lo que hoy se denomina la "rectoría del estado" sobre prácticamente todas las actividades urbanas. Lo más notable de esta producción jurídica es que trató de sujetar la acción administrativa

¹⁴ Gracias al trabajo de Priscilla Connolly incluido en este mismo número de Sociológica, sabemos que las autoridades del D.D.F. exigían a los promotores de fraccionamientos de lujo la ejecución de obras de urbanización así como la introducción de ciertos servicios, a pesar de que no existía una legislación sobre fraccionamientos que estableciera de modo inequívoco este tipo de obligaciones.

¹⁵ Mercados, transporte, parques y jardines, espectáculos públicos y taurinos, músicos y vendedores ambulantes, carreras de autos, albercas públicas, box, carpas y aparatos mecánicos, cafés-cantantes, salones de baile, expendios de pulque, panaderías, etc. etc. Difícilmente podríamos señalar un aspecto de la vida urbana que haya quedado sin reglamento en esos años. Véase DDF. 1943, DDF 1970 y Suinaga, 1951.

a la racionalidad de la planeación. El hecho de que haya sido la planeación de los urbanistas y no la de los economistas no resta importancia a esta cuestión. Lo crucial es que, desde entonces, en los cuadros administrativos del gobierno capitalino, predominaba la idea de controlar la expansión y la transformación de la ciudad de acuerdo con una perspectiva global. Este régimen jurídico de la planeación abarcaba todo excepto una cosa: las colonias proletarias, cuyo surgimiento escapaba, como hasta ahora, a la lógica de la planeación. La urbanización de masas era el único aspecto de la vida urbana al cual las leyes que acabamos de reseñar daban la espalda. Para este nuevo fenómeno las reglas jurídicas habrían de ser muy distintas.

El régimen de las colonias proletarias

No cabe duda que el régimen jurídico que el Departamento del Distrito Federal promovió durante la jefatura de Javier Rojo Gómez para las colonias proletarias de la Ciudad de México, ignoraba e incluso contradecía al conjunto de los ordenamientos que el propio gobierno capitalino puso en vigor para el resto de los procesos urbanos. Dado que las colonias no contaban con los requisitos de urbanización ni se ubicaban en las zonas previstas por los planes y reglamentos, su reconocimiento por parte del gobierno tenía que pasar por alto la aplicación de las normas respectivas. Quizá era precisamente un cierto pudor sobre esta contradictoria situación lo que llevaba al gobierno de la ciudad a disimular su intervención en las colonias que ya estaban pobladas, a través de decretos expropiatorios en los que se simulaba un acto de 'fundación de un centro de población' y se tomaban providencias para la introducción de servicios, cuando en realidad el asentamiento ya existía a partir de un fraccionamiento de terrenos sin las obras de urbanización que eran obligatorias. Lo cierto es que tanto los decretos expropiatorios como los ordenamientos generales sobre las colonias a los cuales nos referiremos en la presente sección, resultaban enteramente ajenos al régimen de la planeación y el control del desarrollo urbano que analizamos en la sección anterior.

Con lo que sí estaba emparentado el régimen de las colonias proletarias era con las formas de intervención estatal propias de la reforma agraria y, en general, con los mecanismos establecidos por el artículo 27 constitucional. Esto se hace evidente cuando analizamos el Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal (D.O. 28-III-1941), que era la pieza central de dicho régimen y que representaba el intento más acabado por institucionalizar las relaciones entre el aparato gubernamental y las masas urbanas.

Las normas que componen al mencionado reglamento pueden agruparse en dos rubros: el relativo a la propiedad del suelo y el que se

refiere a las formas de organización de los colonos. A su vez, en lo que se refiere al primero de estos rubros, hay que distinguir entre las formas en que el D.D.F. adquiriría los terrenos, lotes a los colonos. Hemos dicho que la expropiación fue utilizada masivamente como un medio de intervención del D.D.F. tanto para crear como para regularizar colonias proletarias. Pero en contraste con el régimen de la reforma agraria, en el caso del reglamento que nos ocupa la expropiación aparecía como uno de los posibles antecedentes que podía tener la formación de una colonia¹⁶, no como una obligación que el gobierno debía cumplir para el reparto de la tierra. Es decir, en ningún momento se configuró el latifundismo urbano como un enemigo a vencer. En consecuencia, la expropiación no era un expediente de recurso obligatorio.

Lo que sí era obligatorio era una forma jurídica a través de la cual se transmitía a los colonos la propiedad de sus lotes: el patrimonio de la familia. Antes de revisar la forma en que esta institución se incorporó al régimen de las colonias proletarias, conviene señalar que, en el texto original del artículo 27 constitucional, la figura jurídica del patrimonio de la familia era el sistema a través del cual se preveía que la tierra agraria expropiada a los latifundistas fuese repartida entre los campesinos. Es decir, antes de que la propiedad ejidal tomara las características que la definen actualmente¹⁷, el Congreso Constituyente de Querétaro había resuelto que una de las bases conforme a las cuales se realizaría "...el fraccionamiento de las grandes propiedades" (Art. 27, Fracción VII) sería precisamente la entrega a los campesinos de la tierra bajo el régimen del patrimonio familiar. Pero el régimen agrario tomó otro rumbo y ésta figura sólo se trató de aplicar en el ámbito urbano.

Las características básicas del régimen de patrimonio familiar son, primero, que los bienes objeto del mismo no dejan de ser propiedad de su titular original (esto es, del jefe de familia) y segundo, que una vez que se constituye el patrimonio de la familia con dichos bienes, éstos son inalienables y no pueden ser sujetos a embargo ni a gravámen alguno¹⁸. Esto significa tanto una restricción a los derechos de propiedad como una protección en contra de los acreedores. En

¹⁶ Casi por casualidad, el artículo 16 del Reglamento disponía que "También intervendrá la Oficina de Cooperación (del D.D.F.) en la celebración de contratos de compra-venta y en la expedición de títulos de propiedad, respecto de los terrenos que pertenezcan al Departamento del Distrito Federal, o por haberlos expropiado, para entregarlos a los colonos".

¹⁷ Dichas características son, primero, la existencia de una 'persona moral' (el núcleo de población ejidal o comunal constituido en sujeto de derecho) que es propietaria de la tierra y, segundo, que esa propiedad es inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible.

¹⁸ En el Distrito Federal el Patrimonio de la Familia está reglamentado en los artículos 723 a 746 del Código Civil.

los diversos decretos expropiatorios que se expedieron en el período que nos ocupa, a través de los cuales se creaban o regularizaban las colonias proletarias, se incluía siempre la disposición de que los lotes se entregarían a los colonos bajo el régimen del patrimonio familiar. Y esto se convirtió en una condición obligatoria por disposición expresa del Reglamento de las Asociaciones Pro-Mejoramiento. De acuerdo con el artículo 16 de este ordenamiento:

Al adquirir un lote o terreno que pertenezca al Distrito Federal, todo colono se obliga a constituir con él, el patrimonio de su familia... y sin la aceptación de dicho requisito, no podrá ser enajenado el lote o terreno. La misma obligación tendrán los colonos cuando así se determine en los Estatutos de las Asociaciones, aún cuando los terrenos que adquieran o hubiesen adquirido no hayan pertenecido al Departamento del Distrito Federal.

El ideal de la pequeña propiedad, parte fundamental de la ideología de la revolución mexicana, se incorporaba de este modo a la política urbana. Detrás de la obligación de constituir el patrimonio de familia con los lotes de las colonias proletarias estaba subyacente la idea de establecer un régimen de propiedad de carácter proteccionista para los pobres de la ciudad. Dos objetivos se lograrían con esta modalidad de la propiedad: primero, proteger a la familia contra la eventualidad de perder su vivienda a manos de los acreedores por la vía del embargo. Segundo, evitar que los propios colonos 'especulasen' con los lotes que el D.D.F. les proporcionaba a bajo precio.

Ahora bien, mucho más importante que las disposiciones sobre la propiedad, eran las relativas a la organización de los colonos. El objeto fundamental del reglamento que analizamos era, como su nombre lo indica, regular las Asociaciones Pro-mejoramiento de las Colonias, que constituyeron la forma de organización que el gobierno capitalino promovió y/o reconoció desde 1941 hasta 1972¹⁹. Mediante esta reglamentación, el D.D.F. resolvía un problema clave como es la falta de interlocutores reconocibles en las masas urbanas. Sin una forma de organización que diera permanencia y claridad a la representación de los intereses de los colonos, las relaciones entre éstos y el gobierno no dejarían de ser informales, contingentes, en una palabra, caóticas. Fue ésta la justificación que utilizó el D.D.F. para establecer la primera regla de las Asociaciones: sólo se reconocería una por cada colonia (Art. 8o.). Pero entre reglamentar las organizaciones y subordinarlas al D.D.F. había sólo un paso y los redactores del Reglamento no dudaron

¹⁹ De acuerdo con una revisión exhaustiva que realizamos en el Registro Público de la Propiedad en este rubro, las últimas Asociaciones se inscribieron en 1972, año en el cual entró en vigor el sistema de Junta de Vecinos, como forma de representación de los intereses de los habitantes de la ciudad de México ante el D.D.F.

en darlo. Así, se declaró "ilegal la existencia de cualquier otra ocupación no autorizada por el Departamento del Distrito Federal, que pretenda realizar los mismos fines a que están destinadas las Asociaciones de que se habla en este Reglamento..." (Art. 9o.. En consecuencia, toda asociación no autorizada sería "inmediatamente disuelta" (Art. 10o.). Si en la organización de las masas campesinas y obreras el estado posrevolucionario se había venido reservando importantes facultades de intervención, en este experimento de organización de las masas urbanas la ingerencia del gobierno llegaba a decidir su misma existencia. Es decir, para que los colonos pudieran pasar de ser meros grupos sociales a sujetos de derecho, era necesario obtener una autorización por parte del gobierno capitalino, para cuyo otorgamiento este disponía de amplios poderes discrecionales. De este modo, el régimen jurídico de las colonias proletarias no sólo era ajeno al marco jurídico de la planeación, sino incluso al de las garantías individuales otorgadas por la Constitución, ya que este Reglamento implicaba una evidente restricción del derecho de libre asociación, al declarar ilegales las organizaciones que no hubiesen sido autorizadas por el D.D.F.

Este es sin duda el aspecto más importante del Reglamento de las Asociaciones Pro-mejoramiento de Colonias, ya que, a partir de su expedición, y mucho más allá del sexenio de Avila Camacho, la política del D.D.F. en materia de colonias populares giró en torno al tema del reconocimiento de dichas asociaciones. Los intereses sociales de los colonos no eran considerados por las autoridades capitalinas como atendibles, si no existía una Asociación Pro-Mejoramiento 'debidamente autorizada' por ellas mismas. Esta subordinación llegó a un grado tal, que en los años siguientes ya no se hablaba del reconocimiento de una asociación, sino de la colonia misma. Lo que los colonos solicitaban, en primer lugar, era obtener el reconocimiento de la colonia como tal. Es decir, el reconocimiento estatal de un fenómeno físico-demográfico como lo es un asentamiento humano, y el consiguiente reconocimiento de los intereses sociales ahí presentes, dependía de un acto burocrático de autorización de su organización. Este acto implicaba el cumplimiento de una serie de requisitos (entre ellos el más importante era contar con una membresía de 200 familias) pero, sobre todo, el reconocimiento de la legitimidad de los dirigentes.

No es de extrañar, entonces, que el reconocimiento de las asociaciones pro-mejoramiento de las colonias se haya convertido en un importante medio de control político de las masas urbanas durante más de tres décadas. A este respecto resulta elocuente el que la Oficina de Cooperación (a través de la cual el D.D.F. dispensaba el reconocimiento de las asociaciones) no dependía de la Dirección de Obras Públicas, como la Oficina del Plano Regulador y las demás relacionadas con la gestión administrativa de los asuntos urbanos, sino de la Dirección

General de Gobernación, es decir, de la rama política del gobierno de la ciudad. Todo ello creó las condiciones para la incorporación forzada de los colonos al partido oficial²⁰. La manipulación política de que eran objeto los habitantes de las colonias proletarias a través de las asociaciones pro-mejoramiento ha sido señalada por diversos estudios de caso (Connolly, 1976; Lugo y Bejarano, 1981; Alonso, 1983, entre otros) y no es objeto del presente trabajo aportar más elementos en esa dirección. Baste aquí con insistir en que la institucionalización del control estatal sobre las agrupaciones de colonos que significó el reglamento que hemos venido comentando, nació vinculada a la intervención gubernamental sobre las relaciones de propiedad en los procesos de formación de las colonias proletarias. Organizar a las masas urbanas, y distribuir lotes entre las familias no eran sino dos aspectos de la misma política en el sexenio de 1940 a 1946.

A lo largo del presente trabajo hemos señalado algunas semejanzas entre la política de colonias proletarias del período avilacamachista y la política de masas del estado posrevolucionario en general. El carácter corporativista de las formas de organización social promovidas desde el gobierno y el uso de la expropiación y el reparto de la tierra bajo condiciones restrictivas nos autorizan a establecer tal semejanza. Sin embargo, existe una diferencia fundamental, que es al menos tan importante como las semejanzas. Nos referimos al hecho de que la política de colonias proletarias estuvo muy lejos de convertirse en parte de la ideología (y en consecuencia del programa político) del estado posrevolucionario. A pesar de que el reparto de lotes urbanos y la organización de los colonos adquirió un carácter masivo, y las reivindicaciones de este sector nunca fueron vistas como las de los obreros y los campesinos. El nombre mismo de colonias 'proletarias' da idea de que sus habitantes, en cuanto a tales, no eran vistos como una categoría social distinta de la clase obrera. Es verdad que, en los hechos, existía una política de colonias en la que se hacían concesiones que contrastaban con las restricciones vigentes en la política laboral; sin embargo, los intereses propiamente urbanos de los nuevos sectores populares nunca fueron puestos al nivel de los de los otros sectores. Lo que uno puede encontrar en el discurso oficial de la época resulta ser más bien un menosprecio por las masas urbanas. Esto es evidente en el decreto publicado el 21 de julio de 1942, último ordenamiento jurídico al que, para alivio del lector, nos referimos en el presente trabajo.

A través del mencionado decreto, el presidente de la República

²⁰ En entrevista que nos concedió el Lic. Carlos Zapata Vela, Director de la Oficina de colonias de 1947 a 1952, nos señaló que durante el período anterior (1940-1946) las autoridades del D.D.F. habían utilizado sus facultades sobre las asociaciones de colonos para fines electorales. En el mismo sentido véase Periló, 1979.

declaraba de utilidad pública, entre otras cosas, el “fomento y mejoría de las habitaciones para las clases pobres” y constituía, según sus propias palabras, un “ensayo” que, de tener éxito en el Distrito Federal, se podría aplicar después “en el resto del país, asegurando una acción de incalculables beneficios para la República”. El experimento consistía en definir distintos tipos de viviendas correspondientes a las diferentes clases de colonias. A fin de estimular a que sus habitantes mejorasen sus casas (en un esquema de ‘auto-ayuda’) el D.D.F. les proporcionaría en forma gratuita prácticamente todos los servicios urbanos y les otorgaría importantes exenciones fiscales, además de que gestionaría créditos, cuando un 80% de los colonos se hubiese obligado a construir de acuerdo con los tipos²¹. Pero lo interesante de este decreto no es su contenido normativo, de cuya aplicación por cierto no existe indicio alguno, sino la forma en que se describía la ‘actitud’ de los colonos pobres hacia su situación habitacional:

...desgraciadamente una gran parte de la población del país ha venido actuando con un lamentable conformismo respecto de su situación precaria en que vive, sin desarrollar esfuerzos considerables para adquirir una situación mejor, pues sin desconocer las limitaciones que les impone su falta de recursos, es perfectamente posible obtener mejores condiciones con el esfuerzo particular de ellos y el apoyo del Gobierno.

La presencia de este párrafo en un decreto presidencial publicado en pleno auge de la acción expropiatoria del gobierno avilacamachista, nos da una idea del modo en que los pobres de la ciudad eran vistos desde el poder estatal. Lejos de ser exaltados como lo habían sido en el cardenismo los campesinos y los, obreros, los habitantes de las colonias proletarias eran considerados incapaces de tener siquiera aspiraciones, no se diga un papel activo en la política nacional.

En suma, si bajo la jefatura de Javier Rojo Gómez el Departamento del Distrito Federal continuó, incrementó y sobre todo institucionalizó la política cardenista frente a las colonias proletarias al intervenir masivamente en la propiedad del suelo y al reglamentar la organización de los colonos, éstos seguían ocupando un lugar secundario en el sistema político y una posición subordinada en el orden jurídico. El régimen de las colonias proletarias que acabamos de examinar presentaba, según lo dicho, dos rasgos fundamentales: por lo que hace a su con-

²¹ Sobre los “remisos”, es decir, los que no hubiesen construido o mejorado su vivienda de acuerdo con los ‘tipos’ del D.F. caería todo el rigor de la ley. No sólo tendrían que pagar impuestos y obras públicas como cualquier ciudadano, sino que el D.D.F. estaba facultado para “...expropiar los terrenos de quienes se hubiesen negado a cumplir este decreto, a efecto de entregarlos a colonos necesitados o dispuestos a construir sus casas en la forma y términos...” señalados por el D.D.F.

tenido normativo, era una especie de excepción no reconocida explícitamente del régimen de planeación vigente, a través del cual la administración definía el interés general del desarrollo urbano. Si la acción jurídica del gobierno satisfacía en ocasiones los intereses de los colonos al entregarles en propiedad un lote a partir de una expropiación, tanto la afectación de la propiedad privada que esto significaba como el incumplimiento de los planes vigentes, estaban bien disimulados por el propio discurso legal a través del cual se expresaba la acción estatal sobre las colonias. Y por lo que hace al aspecto ideológico de dicho discurso, es evidente que el colono, como categoría social, no era objeto de una reivindicación sino de una descalificación.

Reflexiones finales

En el presente trabajo nos hemos limitado a exponer las líneas principales de la política de colonias proletarias en un periodo en el que la regulación jurídica adquirió particular importancia. Creemos que este análisis debe remitirnos a la tarea de una reconstrucción histórica más completa del proceso de institucionalización de la urbanización popular en la periferia de nuestra ciudad. En particular, el material que hemos utilizado lleva a preguntarnos acerca de si la política del D.D.F. de 1940 a 1946 tuvo algún efecto más allá de ese periodo. De no ser así, carecería de sentido hablar de una acción tendiente a la institucionalización de la urbanización popular. De hecho, en un sentido muy importante la acción gubernamental sobre las colonias tuvo un cambio de orientación en los siguientes periodos presidenciales. La expropiación como forma de intervención en los conflictos sobre terrenos de propiedad privada fue casi totalmente abandonada. Incluso se revocaron muchos decretos expropiatorios del periodo avilacamachista, por efecto de juicios de amparo resueltos en favor de los propietarios. No sería sino hasta cuatro décadas después, a raíz de los sismos de 1985, cuando el gobierno capitalino volviera a utilizar en forma masiva (aunque con el carácter de una medida excepcional) la facultad expropiatoria para modificar las relaciones de propiedad en predios urbanos de propiedad privada.

Sin embargo, el hecho de que la expropiación haya dejado de ser un medio común de intervención²² no significa que los lineamientos establecidos bajo la jefatura de Rojo Gómez hayan sido abandonados por completo. El relativo a la organización de los

²²Es preciso aclarar que nos referimos siempre a las expropiaciones de terrenos de propiedad individual y no a tierras propiedad de núcleos agrarios, para las cuales la expropiación es el único medio autorizado por la ley para el establecimiento o la regularización de usos urbanos y por ello es un mecanismo que ha resultado no sólo frecuente sino incluso ineludible en los últimos años.

colonos se siguió aplicando en forma sistemática hasta principios de los años setenta. El D.D.F. no podía dejar de aprovechar las facultades que heredó del periodo 1940-1941, las cuales le permitían legitimar el control político y burocrático de los habitantes de las colonias populares.

En fin, hemos querido dejar constancia de la existencia de algunas rupturas y continuidades en la evolución de la política del gobierno capitalino hacia las colonias populares. Con ello tratamos de llamar la atención sobre la complejidad de los antecedentes históricos de un proceso que adquiere cada vez mayor relevancia en el panorama social y político del país. Nos referimos al surgimiento de nuevos actores colectivos que reclaman una participación efectiva en las decisiones públicas que ordenan la gestión de la ciudad. Si en los últimos años la organización independiente de los pobladores tiende a sustituir a la organización subordinada que reglamentó con éxito el gobierno hace más de cuatro décadas, uno de los retos de la investigación urbana hoy en día es desentrañar la lógica de esta transición.

Bibliografía

Alatorre, Rafael y Camargo, Adriana. 1986. *Estructura de propiedad y proceso de urbanización: los casos del pueblo de San Juan Tlilhuaca y el barrio de Santa Cruz Acayucan*. Tesis de Licenciatura en Sociología. UAM - Azcapotzalco.

Azuela, Antonio. 1989. *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*. El Colegio de México.

Alonso, Jorge. 1983. *Lucha Urbana y Acumulación de Capital*. Ediciones de la Casa Chata. México.

Connolly, Priscilla. 1976. *Análisis de comportamiento del mercado de bienes raíces en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. COPEVIL. México.

Córdova, Arnaldo, 1974. *La política de masas del cardenismo*. Era. México.

D.D.F., 1943. *Codificación de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal*. México. 2 Tomos.

D.D.F., 1946. *Memoria del D.D.F. 1940-1946*. México.

D.D.F., 1970. *Legislación del Departamento del Distrito Federal*. 3 Tomos.

Lugo Medina, Gabriela y Bejarano, Fernando, 1981. *La acción del estado, el capital y la formación de las colonias populares, en la transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones de Magdalena Contreras y Tlalpan. El caso de la colonia Miguel Hidalgo*. Tesis de Licenciatura. U.I.A., México.

Medina, Luis, 1978. *Del Cardenismo al avilacamachismo*. El Colegio de México, México.

Moreno Toscano, Alejandra, 1982 "La 'crisis' en la Ciudad", en González Casanova y Florescano. (eds.) *México, Hoy. Siglo XXI* México.

Perlo, Manuel, 1981. *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México.

Suinaga, Pedro, 1951. *Veinte años de Legislación Mexicana. 1931-1950*. Editorial Stylo. México. 3 Tomos.

Ziccardi, Alicia, 1982. "La Sociedad cooperativa 'Plutarco Elías Calles' Colonia Ex-Hipódromo de Peralvillo". En *Habitación* No. 5. México.

Otras Fuentes:

Archivo General de la Nación. Fondo "Presidentes"; Fondos Cárdenas y Avila Camacho.

Registro Público de la Propiedad. Departamento del Distrito Federal.

Fotografías Aéreas obtenidas de la colección de la empresa Aerofoto, S.A., gracias al apoyo del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.

Diario Oficial de la Federación. Decretos expropiatorios aparecidos los años de 1940 a 1952.