

¿DE INQUILINOS A PROPIETARIOS? LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y LA REDEFINICIÓN DE LOS MÁRGENES URBANOS

Abstract: Este capítulo explora las dimensiones jurídicas y materiales que derivaron del proceso de reconfiguración de los espacios habitacionales y laborales de algunas de las poblaciones más pobres de la ciudad de México entre las décadas de 1930 y 1950. Además de mostrar la diversidad de dispositivos y formas regulatorias que los burócratas desarrollaron para acomodar un grupo social específico dentro del escenario urbano, me interesa responder hasta qué punto la reconfiguración jurídica del hábitat de las clases populares significó la completa reorganización de la geografía de la ciudad. Al hacerlo, mi interés es doble. Por un lado, me interesa señalar que al enfatizar las dimensiones “políticas/institucionales” del proceso de urbanización que experimentó la ciudad de México durante la primera mitad del siglo XX, los expertos han “despolitizado” el significado social y material que supuso el desplazamiento de los lugares de residencia de los pobres del centro a la periferia del entorno urbano. Por otro lado, me interesa explicar la manera en que este proceso de redefinición de los márgenes resultó tanto en la producción de nuevas formas, categorías y dispositivos de organización territorial, como en la renovación y sustitución de viejas formas de gobernar y distribuir el territorio urbano.

CONTENIDO

¿De inquilinos a propietarios? La regularización de la propiedad y la redefinición de los márgenes urbanos	1
1.1 Donde habitan los pobres	4
1.2 El estigma del espacio	7
1.3 Expropiar para urbanizar	13
1.4 La nueva periferia urbana.....	18
1.5 La fragmentación del desorden	25

Ilustraciones

Ilustración 1. Herradura de tugurios y tipos de vivienda. Ciudad de México, 1952	6
Ilustración 2. Zona de prostitución en la periferia de la ciudad de México. 1929	8
Ilustración 3. Zonas criminógenas de la ciudad de México. (1932-1938)	11
Ilustración 4. Zona metropolitana, Ciudad de México.	22
Ilustración 5. Zona de mercados. Ciudad de México (1950-1960)	27

Mucho se ha escrito acerca de los pobres urbanos. En particular, sobre la forma en que algunos miembros de este grupo social han “colonizado” los márgenes del espacio urbano planeado. Pero menos atención ha recibido el análisis de cómo y qué tanto han participado los pobres de la ciudad en la construcción material y planeada del espacio urbano. En general, parece haber sido aceptado que las posiciones marginales que ocupan estos habitantes de la

ciudad los ha condenado a vivir y sobrevivir en el lado informal/irregular/espontáneo de la vida social, lejos del aura de luz y protección que puede representar la ley (Yitfachel, XXXX).

La información presentada en este capítulo busca revelar un universo diferente: la existencia de diferentes dispositivos y procedimientos jurídicos que no sólo confirman el papel central que han jugado los pobres de la ciudad en la construcción material del espacio urbano, también permiten apreciar algunas de las estrategias legales, ilegales y en ocasiones no-legales, que han desplegado las autoridades para desplazar o acomodar a los pobres en la ciudad.

A diferencia de la imagen que historiadores y otros científicos sociales han perpetuado de los pobres urbanos como un grupo social “ubicado” -en algunas ocasiones por la fuerza- fuera del sistema legal y su promesa de garantizar un trato digno e igualitario con el estado, los hallazgos expuestos en este capítulo sugieren que, al menos durante la primera mitad del siglo XX, la cuestión de cómo regular los espacios donde habitan y sobreviven los pobres estuvo en el centro del desarrollo jurídico y material de la ciudad de México.

Para ser claros, tanto en México como en otras ciudades, el desarrollo de dispositivos regulatorios para mejorar o aniquilar las condiciones en que habitan los pobres es tanto un problema pendiente en la política urbana como un riesgo permanente para quienes son considerados como parte del lado informal e ilegal de la sociedad. Pero durante la primera mitad del siglo XX, en la ciudad de México, el debate de dónde, cómo y cuándo podrían ser “acomodados” los pobres representa un punto determinante de continuidad y ruptura entre diferentes formas, escalas y regímenes de gobierno.

Este capítulo explora las dimensiones jurídicas y materiales que derivaron de este proceso de reconfiguración de la presencia del estado en la vida de los habitantes pobres de la ciudad de México entre las décadas de 1930 y 1950. Además de mostrar la diversidad de dispositivos y formas regulatorias que los burócratas desarrollaron para acomodar un grupo social específico dentro del escenario urbano, me interesa responder hasta qué punto la reconfiguración jurídica del hábitat de las clases populares significó la completa reorganización de la ciudad.

Aunque la pobreza fue también un problema que intentaron abordar los gobiernos y dictaduras decimonónicas que rigieron el país, e incluso algunos académicos argumenten que por eso las políticas posrevolucionarias no parecen tan disruptivas ni novedosas (XXXXX), sobran elementos para sostener que, entre las décadas de 1930 y 1950, los límites sociales y espaciales de la ciudad de México experimentaron un proceso de reconfiguración sin precedentes.

Durante este periodo el número de habitantes se triplicó, pero apenas el 20% de la población tenía una propiedad oficialmente registrada. La proporción de construcciones oficialmente clasificadas como “peligrosas o deterioradas” pasó del 6.11% al 22.32%, en tan sólo un periodo de cinco años. Y, paralelamente, se ocuparon, fraccionaron, construyeron y regularizaron más de 300 nuevas colonias.

El déficit de vivienda que se experimentaba en la ciudad ha sido visto como el resultado de una mayor migración de fuerza de trabajo del campo a la ciudad, así como de las políticas estatales enfocadas en controlar los precios de las rentas e impedir el desalojo de las viviendas en que habitaban los más pobres. La ocupación, autoconstrucción, desarrollo y fraccionamiento ilegal de tierras que dio origen a los cientos de nuevas colonias que se fundaron durante el periodo analizado, ha sido visto como una reacción social, precisamente, frente al déficit de vivienda barata e higiénica para los recién llegados y los sectores más pobres de la sociedad.

Aún más, la disposición del estado para regularizar la existencia de dichas colonias ha sido considerada como un rasgo de los regímenes clientelares que gobernaron el país durante buena parte del siglo XX y que permitieron que los pobres de la ciudad pasaran de una condición de “inquilinos” a “propietarios”; es decir, de ocupantes de espacios ajenos, insalubres, deteriorados y costosos, a dueños con el poder pleno y jurídicamente reconocido para excluir a otros de un espacio concreto del territorio urbano.

Si bien sobran motivos y fuentes que corroboran la gran cantidad de instituciones y mecanismos de reconocimiento e intermediación política que proliferaron durante la primera mitad del siglo XX en México, y de los efectos que han tenido en la construcción de patrones muy particulares de interacción entre la población y la autoridad típicamente agregados en el

término “clientelismo”, cabe preguntarse si éste fue el único efecto que tuvo la “agenda urbana” posrevolucionaria; y, de no ser así, ¿Qué modelo de ciudad, de propiedades, de poblaciones estuvieron dispuestos a promover las autoridades que gobernaron la ciudad de México durante la primera mitad del siglo XX?

Al responder estas preguntas mi interés es doble. Por un lado, me interesa señalar que al enfatizar las dimensiones “políticas/institucionales” del proceso de urbanización que experimentó la ciudad de México durante la primera mitad del siglo XX, los expertos han “despolitizado” el significado social y material que supuso el desplazamiento de los lugares de residencia de los pobres del centro a la periferia del entorno urbano. Por otro lado, me interesa explicar la manera en que este proceso de redefinición de los márgenes resultó tanto en la producción de nuevas formas, categorías y dispositivos de regulación territorial, como en la disolución y reubicación de viejas formas de gobernar y distribuir el territorio urbano.

1.1 DONDE HABITAN LOS POBRES

Durante la primera mitad del siglo XX, la ciudad de México es una urbe que crece constante y aceleradamente (Garza, 2000). Si para 1930 la población rebasa el millón de habitantes, que se distribuyen a lo largo de ocho mil hectáreas, para 1950, casi el triple de personas vive y laboran a lo largo de trece mil hectáreas de territorio (Ramírez, 1952:63). El crecimiento no es homogéneo, ni vertical. Mientras la densidad media de habitantes por hectárea en la ciudad de México no se asemeja, ni de cerca a la de las grandes urbes del mundo, en las zonas donde rentan los inquilinos más pobres, la densidad promedio supera los mil habitantes por hectárea (Ramírez, 1952:63).¹ Las dimensiones se magnifican al considerar que el tipo de construcción predominante es de una planta y que sólo está edificado el 66.4% de la superficie total de la zona.

Cada vez hay más habitantes en espacios más deteriorados, fraccionados, sobre-explotados. Las zonas verdes son nulas o inexistentes. Donde no hay construcciones hay basura y desechos. Los conflictos y la insalubridad se hacen presentes. Familias enteras compiten por usar baños y lavaderos. Donde los hay, los servicios sanitarios consisten en un caño de agua a la entrada o fondo de la casa; un baño o dos y otros tantos excusados para 30 o 40 familias de seis miembros. No hay opciones más asequibles. Los ingresos medios de las familias que

habitan en estas zonas “son de 300 pesos al mes y la renta de 15 a 25 pesos. La renta media de las nuevas construcciones que rodean la zona de tugurios no es inferior a 125 pesos al mes” (Ramírez, 1952:87).

Varios informes describen situaciones similares de vivienda para los pobres de la Ciudad de México. La posada El Sol, ubicada en la calle Misioneros 29 en el centro de la ciudad, estaba

“compuesta por dos pisos, 6 adjuntos, 1 departamento, dos galeras dormitorio y 9 habitaciones alquiladas como vivienda en planta baja, 20 habitaciones alquiladas como vivienda en planta alta, escasez de agua, falta de higiene, patio lleno de desperdicios y grava, catres viejos al aire libre en la azotea, sin cocina, luz, servicios, ni ventilación. Cobra dos pesos al día” (AHSS/1562725957163).

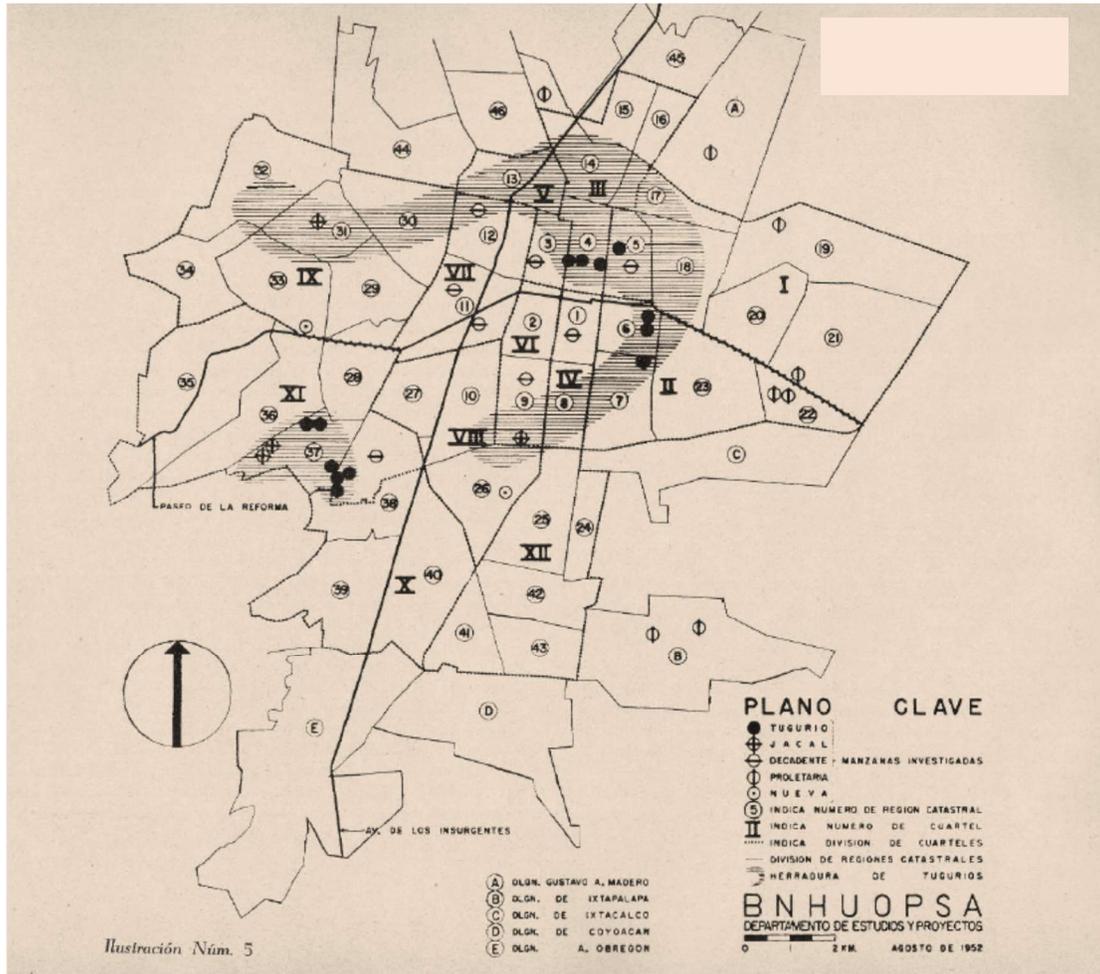
Otras propiedades simplemente estaban en ruinas, con habitaciones en mal estado, la mayoría de las cuales “funcionaban como almacenes de fruta, y dado el estado de pisos y paredes, la falta de ventilación, la fermentación de la fruta podrida y los baños mal instalados, el ambiente es sumamente pésimo” (Taibo II, 2007: 17). Poco más de medio millón de habitantes, es decir una quinta parte de la población total que habita en la ciudad, vivía en esas condiciones.

Según la interpretación oficial de mapas y fotografías aéreas, las construcciones más ruinosas, abandonadas y decadentes se encuentran en la periferia del centro de la ciudad. Se trata de decenas de residencias cuyas rentas fueron “congeladas” por los burócratas del estado mexicano, durante poco menos de una década, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres y que terminaron por ser abandonadas y sobreexplotadas por los casatenientes (capítulo 2).

El abandono y deterioro a que han sido sometidos los inmuebles durante décadas de movimientos armados e intentos gubernamentales por impedir el aumento de rentas y el desalojo de lugares donde habitan los pobres han dejado de formar “islotos malsanos e insalubres” para constituir una herradura de edificios ruinosos y peligrosos. El abandono ha sido tal que, en un período de cinco años, la proporción de construcciones oficialmente clasificadas como “peligrosas o deterioradas” pasó del 6,11% en 1947 al 22,32% en 1952 (Ramírez, 1953). Las habitaciones donde rentan los pobres no constituyen más los límites de

la ciudad; ahora forman una “herradura de tugurios” que amuralla el centro de la capital del país.

Ilustración 1. Herradura de tugurios y tipos de vivienda. Ciudad de México, 1952



Fuente: Aréchiga, 20XX

El centro es una especie de ciudadela protegida por una muralla de miseria que no demarca más la periferia del mundo individualista instaurado por la colonia y promovido por las dictaduras liberales, ahora representa un viejo muro que obstaculiza el progreso de un orden social que busca garantizar la interdependencia colectiva. La intervención del estado, en estas condiciones, no significa únicamente hacerse cargo de la falta de vivienda para los pobres, representa reestablecer tanto legal como materialmente el centro y la periferia del orden social.

1.2 EL ESTIGMA DEL ESPACIO

Además de concentrar las construcciones más ruinosas, en la periferia del centro de la ciudad habitan algunas de las poblaciones más difíciles de gobernar para las autoridades urbanas. Migrantes carentes de vínculos comunitarios, trabajadores y vendedores callejeros, mujeres y hombres en contextos de prostitución y compra de drogas.

Si en el caso de los tugurios ubicados al norte de la ciudad, la población estaba compuesta por obreros empleados en las fábricas de la periferia norte de la urbe (Perló, 197X), en otras zonas, notablemente las más cercanas al centro de la ciudad, la población se estructuraba por trabajadores no asalariados (cargadores, estibadores), con sueldos e ingresos muy irregulares y en gran parte vendedores ambulantes de puestos fijos y semifijos, por razones de proximidad a la gran zona comercial de La Merced (Ramírez, 1952).

Esto agregaba otro componente a la ya de por sí conflictiva realidad que representaban los tugurios. No eran espacios construidos espontáneamente, mucho menos eran bloques de habitaciones ruinosas aisladas del resto de la vida que se daba en la ciudad. Además de alojar espacios habitacionales asequibles para los pobres, la ahora conocida como “herradura de tugurios” albergaba, también, a la mayor parte de los mercados públicos -que entonces, como ahora, constituían una de las principales opciones laborales para los pobres de la ciudad- y dos zonas de tolerancia para el ejercicio de la prostitución (BARBOSA; BLISS; MENESES).

En el caso del comercio callejero, para el mes de octubre de 1930 se contabilizaba la existencia de 1,464 comerciantes autorizados para trabajar en las calles del centro de la ciudad (Vázquez, 1998:116) a los que se suman aquellos vendedores que no estaban autorizados, más los cargadores y demás trabajadores auxiliares empleados en el traslado, acomodo y venta de mercancías en las calles.

En el caso de las mujeres empleadas en actividades de prostitución, entre la década de 1920 y 1930, se estimaba que en la zonas norte y sur de la herradura de tugurios -que constituían las zonas de tolerancia para el ejercicio de la actividad- laboraban poco más de mil mujeres distribuidas en 283 casas de asignación (AHSS/SP/SJ/7/4). Además, casi el 98% de las 375

El desarrollo cotidiano de estas prácticas de subsistencia le daba a la zona de tugurios un carácter misceláneo y profundamente conflictivo, pero también altamente regulado. Los inquilinos pobres reclamaban al gobierno el control de las actividades sexuales que se daban alrededor de sus viviendas. Los conservadores solicitaban la criminalización de la prostitución. Las mujeres en contexto de prostitución solicitaban el reconocimiento estatal de su estatus pleno como trabajadoras, mientras denunciaban los abusos de que eran objeto por parte de policías e inspectores de sanidad (Bliss).

Los mercados públicos también se concentraban en esta zona, pero su estado era deplorable. Según el Acuerdo a través del que se fijan las Zonas de Mercados de junio de 1934 (DOF, 1934), de los 34 mercados públicos que existían en la ciudad, 27 se encontraban en el espacio circundante del centro, precisamente dentro de la herradura de tugurios. Son comunes las noticias de incendios, linchamientos, despojos al interior de los mercados, también son frecuentes los reportes de su insuficiencia y la necesidad de renovarlos, demolerlos o reubicarlos (Barbosa, Meneses).

Cada vez son más los pobres que habitan y subsisten en las calles aledañas al centro de la ciudad. La presencia de comerciantes ambulantes, prostitutas y mendigos no sólo es visible, se hace pública en el discurso oficial. Los conflictos entre diferentes usos y usuarios del espacio urbano son tan múltiples como las solicitudes para que intervenga el estado.ⁱⁱ La autoridad responde con más legislación.

A través de decretos administrativos, la autoridad de la ciudad de México ratificó la existencia de una zona de tolerancia para el ejercicio de la prostitución (DOF, 1926) y algunas zonas de mercados, para promover la concentración de los comerciantes callejeros en el entorno de los mercados de la ciudad (DOF, 1934). En ambos casos, se crea una autoridad específica para garantizar la aplicación del reglamento. En ambos casos, también, se crean procedimientos punitivos, registros y, sobre todo, se legitima la presencia de la autoridad policial dentro de la herradura de tugurios.

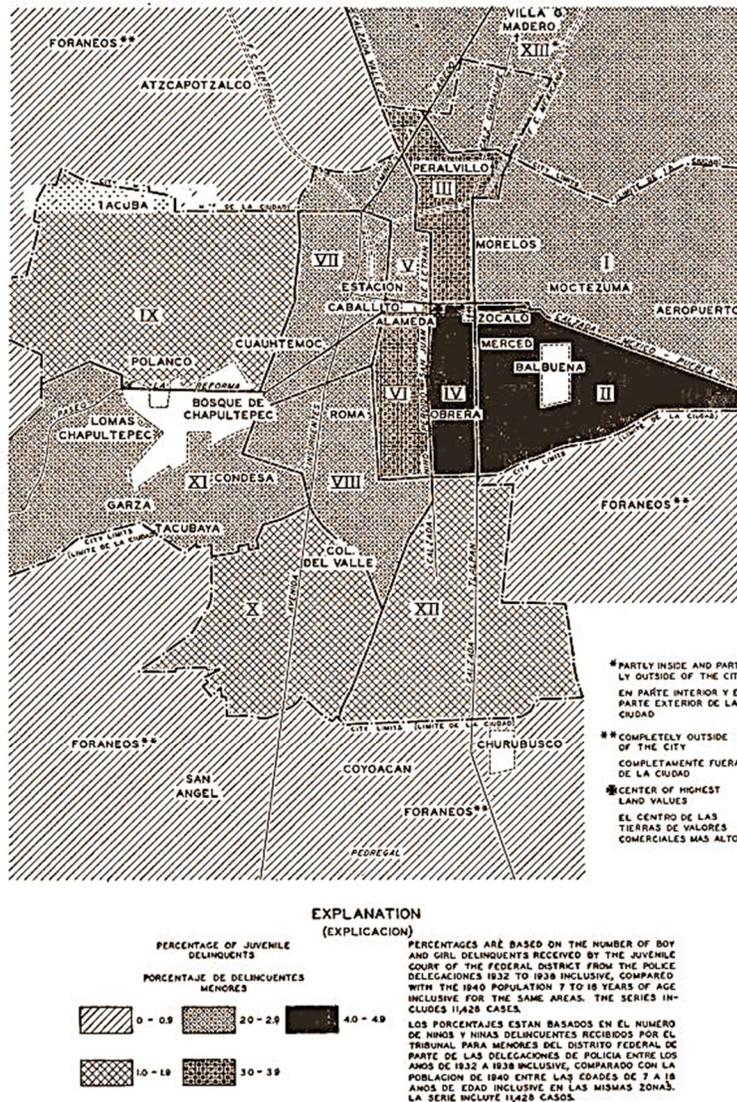
La diversidad de autoridades que supervisan las calles de los tugurios es ahora tan amplia como su carácter misceláneo lo permite. En el caso de la prostitución, por ejemplo, el reglamento de zonificación de 1926 señalaba que:

“**los agentes de tránsito** se encargarían de bloquear, por las noches, el paso vehicular a las zonas determinadas como espacios para la prostitución. Los **gendarmes y policías administrativos** se encargarían de sancionar exclusivamente las faltas a los reglamentos de policía y buen gobierno, tales como la ebriedad o la satisfacción de necesidades físicas en público. **La policía sanitaria** se encargaría de supervisar las condiciones de trabajo y operación de hoteles, casas de cita y asignación, así como de solicitar, de manera discrecional, los talones respectivos a las mujeres que se encontraran en la zona. **La tarea de inspeccionar aleatoriamente** los espacios cerrados para el ejercicio de la prostitución quedaría reservada exclusivamente para aquellos establecimientos localizados fuera de la zona de tolerancia, típicamente los reservados para el comercio sexual de más alta categoría” (AHSP, SP, SJ, 7, 4).

Las moradas colectivas y sus habitantes tampoco están exentos del control del estado. De acuerdo con el primer censo de edificios públicos, levantado entre 1929 y 1930, en la ciudad de México existían poco más de 360 moradas colectivas entre los que se cuentan: hoteles, casas de huéspedes y mesones. De éstos últimos, diecisiete establecimientos se ubicaban alrededor del Primer Cuadro de la ciudad, los cuales eran desinfectados cada diez días por el Departamento de Salubridad Pública y cobraban entre cinco y tres centavos por el derecho de usar un pedazo de suelo, sobre un petate y amontonado cerca de la puerta. Se calculaba, entonces, que no menos de 250 personas pasaban la noche en cada uno de estos mesonesⁱⁱⁱ lo que implica un promedio aproximado de 4,250 personas alojadas en este tipo de moradas.

Según informes de la misma Beneficencia Pública, la mayoría de las personas que habitaba los mesones ubicados en la periferia del Primer Cuadro se dedican a trabajar en las calles. Y, lo que es más llamativo, la mayoría de ellos eran detenidos en el camino entre sus moradas y sus espacios de trabajo.^{iv} Según reportan las autoridades en el primer censo de la mendicidad en el Distrito Federal realizado en Octubre de 1930, 72% de los sujetos detenidos por ocupar un lugar en las calles sin autorización eran papeleros, cargadores y comerciantes ambulantes. Dos años más tarde, un conteo de mendigos asilados en el Hospital Juárez presenta similar nomenclatura.^v

Ilustración 3. Zonas criminógenas de la ciudad de México. (1932-1938)



Fuente: Hayner, 1945

El problema al que se enfrentaban estas personas detenidas por trabajar en la calle no era, pues, la falta de empleo y una fuente de ingresos, sino más bien las condiciones espaciales y regulatorias en las que vivían y se ganaban la vida. Para muchos criminólogos y burócratas legales, los elementos constitutivos de las condiciones de vida más duras que enfrentan los pobres urbanos, como la falta de vivienda, la falta de empleo formal o vivir en condiciones insalubres, se percibían como factores sociales explicativos del desorden urbano.

La vida en las calles era considerada “un medio poderoso de degradación”, “una condición de abandono moral” que solo permitía a los individuos “emplearse en actividades u oficios” que los ha condenado a vivir “constantemente sobre el asfalto, con fácil acceso a cantinas y cabarets” (Lavalle, 1952: 158). La falta de vivienda implicaba una falta de disposición para comprometerse socialmente con la comunidad, por ejemplo, consiguiendo un trabajo o acumulando riquezas (Beteta, 1931; Moreno, 1952; Uribe, 1952). Vivir en condiciones de insalubridad se percibía como la principal fuente de degeneración y patología social (Solís, 1952; Urzaiz, 1952) ya que se asumía que el aprendizaje de conductas antisociales típicamente ocurría en:

“Sórdidas viviendas, tan pequeñas que, en ocasiones, consistían en un solo pie en el que debían realizarse todos los actos de la vida diaria, compartiendo una cama dura con hermanos o hermanas, hermanastros, familiares, amigos e incluso animales domésticos en monstruosa promiscuidad; los pequeños presenciando los actos de la vida conyugal, así como las intimidades del sexo opuesto, que dan lugar a pensamientos y una cierta curiosidad morbosa que fácilmente conducirá al vicio ”(Lavalle, 1952: 154).

Una mirada cercana a diferentes expedientes judiciales procesados entre 1900 y 1960, y que registran el domicilio y el lugar donde se cometió el delito, parece reforzar el carácter del centro de la ciudad de México durante la primera mitad del siglo XX como un lugar donde se concentran los antisociales. Una muestra de 248 expedientes, levantada por Piccato, permite identificar áreas concretas que presentan un alto índice delictivo: las colonias Doctores, Guerrero, Morelos y los barrios localizados al Este del Zócalo capitalino representan más del 60% de los casos analizados. La dirección de los procesados corresponde con la mala imagen de ciertas colonias. El 40% del total vivían en San Lázaro, La Merced, Esperanza, Tepito, Doctores y Morelos (Piccato, 2001:38).

Otro estudio de Hayner sobre las zonas criminógenas de la ciudad de México^{vi} entre las décadas de 1930 y 1940, confirma la concentración del delito en el centro de la ciudad de México. Los cuarteles II y IV –que agrupan una parte importante del centro de la ciudad de México– presentan niveles altos y consistentes de delincuencia, particularmente juvenil.

Los inquilinos de la ciudad que años atrás se habían posicionado como los principales promotores y beneficiarios de las políticas estatales que buscaban controlar e intervenir las

modalidades de propiedad con el fin de proteger a las clases trabajadoras (capítulo 2), poco a poco, se convertían en los ocupantes y causantes del desorden. Los pobres eran ahora los principales responsables tanto del deterioro del valor del suelo y de las edificaciones que rodeaban al centro de la ciudad, como de las actividades ilegales y no reguladas que se desplegaba en su entorno.

1.3 EXPROPIAR PARA URBANIZAR

Ante las difíciles y misceláneas condiciones de vida que alojaba la herradura de tugurios, diferentes abogados, arquitectos y economistas al servicio del estado centraron sus objetivos en encontrar soluciones al ahora reconocido problema (XXXX). A pesar de la diversidad de prejuicios individuales y métodos seguidos, la mayoría de los expertos coincide en tres hechos. El primero, que la herradura de tugurios requería la intervención del estado, pero con diferentes grados y niveles de intensidad: demolición de espacios inadecuados, reparación y conservación de los que aún sirvan y construcción de nuevos lugares (XXXXX). El segundo, que la intervención afectaría sobre todo los espacios en que vivían y laboraban los sectores más pobres de la población, por lo que antes que plantear la simple demolición era necesario dar refugio económico, laboral y habitacional a los millares de familias desplazadas de la zona, que casi en su totalidad no podrían pagar las nuevas rentas de la zona restauradas (Ramírez, 1952:86). El tercero, que una intervención de esta magnitud exigiría tiempo y, sobre todo, recursos.

No sólo se trataba de que el estado absorbiera los costos de la demolición, traslado y construcción de casas para los pobres que habitaban en la zona de tugurios. De acuerdo con el nuevo régimen de propiedad, el estado también debía liquidar el costo de los terrenos intervenidos o expropiados a sus legítimos propietarios, así como garantizar que los inmuebles fueran tomados, incluso por la fuerza.

Como se explicó en el capítulo anterior, a través de la constitución de 1917, los gobernantes posrevolucionarios introdujeron una nueva dimensión jurídica del concepto de propiedad, sus modalidades y limitaciones. La expropiación se constituyó como un elemento fundamental de este constructo legal. Sin embargo, tanto la teoría jurídica liberal en que se habían formado los abogados practicantes de la época como la doctrina judicial vigente,

sostenían que la expropiación “únicamente tenía el carácter de utilidad pública cuando se sustituye al propietario individual por la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o corporación” (AAR 12914/32). La posibilidad de que el estado expropiara propiedad para construir habitación en favor de los pobres claramente entraba en conflicto con esta concepción restringida de la utilidad pública.

Pero esa misma concepción restringida de la utilidad pública se encontraba fundada sobre una dimensión liberal de los derechos de propiedad que ya no correspondía con las nuevas tendencias socializadoras de la ley. La nueva concepción jurídica de la propiedad [introducida en el artículo 27 constitucional] no la definía ya como un derecho absoluto, sino como una *función social*, y permitía por lo tanto que la expropiación pudiera llevarse a cabo

“no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino, además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes [...] pues, para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social se caracteriza por la tendencia a satisfacer, de un modo directo o inmediato, las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente, las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada” (AAR 12914/32).

La expropiación de propiedad en favor de grupos sectores específicos, particularmente los más pobres, podía no ser una causa de utilidad pública, pero bien podía considerarse como una acción del estado en favor del interés social:

“Así acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o en su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable que los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la postre, lo es la sociedad, por la

interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla (AAR 12914/32, las cursivas son mías).

Poco a poco, el proyecto de expropiar suelo urbano en favor de los pobres de la ciudad comienza a asemejarse “a la reforma agraria [a través de la que el estado mexicano posrevolucionario] repartió la mitad del territorio nacional entre los campesinos a lo largo del siglo XX” (Azuela, 2019:259). Si el estado podía intervenir la tierra en favor de los pobres del campo, no había justificación para que no hiciera lo mismo en la ciudad. Después de todo: “México es un país cuya población es en su mayoría proletaria. Por lo mismo, procurar que la interpretación de las leyes sea favorable a aquellos, es procurar que evolucione el derecho de acuerdo con el interés colectivo” (García Téllez, 1937:26).

Tanto los burócratas legales como los intérpretes oficiales de las normas comienzan a figurar una idea más amplia. Al menos desde el punto de vista legal, la capacidad del estado para intervenir, fraccionar y regular la propiedad privada en favor de las clases más pobres no sólo significaría la puesta en marcha de un mecanismo institucional dirigido a mejorar las condiciones de vida de dichos sectores, podría ser el centro del proceso de urbanización del país:

“Cuando se decreta la expropiación de un terreno, para el establecimiento de una colonia urbana, el fundamento de la utilidad pública no solamente radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido la expropiación, con el fin de poblar la colonia, sino el beneficio que el establecimiento de la misma reporta al Estado, al Municipio, a los vecinos inmediatos y a los habitantes de la ciudad en general, ya que la creación de una colonia urbana viene a determinar el aumento de los negocios, el ensanchamiento y embellecimiento de la ciudad a la cual queda agregada la colonia, y el aumento de trabajo que demandan las construcciones, y, por último, contribuye a librar a la clase media de las difíciles condiciones en que se encuentran los que no tienen hogar propio” (Amparo administrativo en revisión 10584/32)

Bajo esta nueva concepción, las políticas estatales de dotación de vivienda a los pobres urbanos adquirirían nuevas dimensiones. Ya no se trataría únicamente de que el estado expropiara grandes extensiones de tierra, para fraccionarlas en favor de una clase o grupo social particular. La discusión tampoco se agotaba en la justificación de la utilidad pública detrás del proyecto, el código civil de 1931 prescribía las condiciones necesarias para la

viabilidad del proyecto (García Téllez, 1937). Se trataría de reconocer las diferentes funciones sociales de la propiedad, sus relaciones con el resto de la ciudad y el territorio nacional, con el espacio construido al que se “agregarían” estas nuevas formaciones habitacionales, con los beneficios y el posible “embellecimiento” que generarían las casas financiadas por el estado para los pobres de la ciudad.

¿Habría algún capital privado interesado en financiar una política de tal envergadura? Al igual que en muchas otras áreas de la vida social y económica del México posrevolucionario, para los burócratas involucrados en formular nuevas políticas habitacionales, el déficit de vivienda para los pobres sólo podía ser llenado por el estado pues “cuando en una sociedad la iniciativa privada deja de atender una laguna de crédito el estado puede, siempre, organizar un banco que satisfaga esa necesidad” (Zamora, 1952:5-8).^{vii}

Con la intención de promover un cambio total en el papel que había desempeñado el estado en el proceso de construcción y urbanización del país, que permitiera “pasar de un negocio privado como lo había considerado el viejo régimen, a un asunto público que involucre a los municipios en la satisfacción de los servicios y necesidades crecientes de saneamiento y construcción de los centros urbanos” (Zamora, 1952:8-9), en febrero de 1949 (DOF, 04.03.1949), el presidente del país promulgó la Ley Orgánica que creaba el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.

El primer postulado de la ley revela los nuevos terrenos regulatorios que exploraba ahora el estado mexicano para resolver el problema inquilinario de los pobres de la ciudad: “promover y dirigir la inversión de capitales en obras públicas, en servicios públicos y en *habitaciones populares*, financiarlos e invertir sus propios recursos” (Art. 2, F. I, DOF, 04.03.1949). Ya no se trataría de que el estado interviniera el mercado las relaciones inquilinarias en inmuebles abandonados por sus legítimos propietarios y derruidos por el paso del tiempo, sino de crear una institución que administrara el financiamiento público para la promoción y desarrollo de casas para los pobres.

Para “trazar y financiar un programa general de la habitación popular y de reestructura de la ciudad” que permitiera la “demolición de viviendas inadecuadas, reparación y conservación de las que aún pueden seguir prestando su servicio, construcción de múltiples habitaciones

al alcance de las clases sociales medianamente acomodadas” (Ramírez, 1952:86) y “la gradual desaparición de la ley de rentas congeladas” (Ramírez, 1952:71) que gobernaba el régimen inquilinario de la herradura de tugurios, los redactores de la Ley Orgánica determinaron la existencia de un Fondo de Habitaciones Populares (Art. 47, DOF, 04.03.1949) que sería la institución responsable de cubrir “los gastos de administración y cobranza del fondo, proyectar y construir habitaciones populares y fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares (Art. 49, fs, I, II y III, DOF, 04.03.1949).

Los beneficiarios de esta legislación serían “las personas físicas consideradas económicamente débiles” que la misma ley definía, párrafos más adelante como “todas aquellas que vivieran exclusivamente de su trabajo, con uno o más dependientes económicos menores de 16 años y que hubieran solicitado [al estado] una vivienda para habitarla en unión de su familia” (Arts. 8 y 9, DOF, 04.03.1949).

Además de proponer una solución jurídica y financiera frente a la carencia de vivienda popular en suelo urbano, esta regulación revelaba una nueva dimensión legal del problema: el fondo de habitaciones populares podría ser utilizado, también, para “demoler y sustituir tugurios” así como “adquirir los bienes e inmuebles necesarios para los fines del servicio” (Art. 47, fs. IV y IV, DOF, 04.03.1949). Bajo esta concepción, la arraigada herradura de tugurios habría de ser demolida para garantizar la urbanización de la ciudad. A cambio los pobres que ahí residían podrían acceder a una vivienda financiada por el estado.

El desplazamiento de los pobres que habitaban en la herradura de tugurios, sin embargo, no sería una tarea fácil ni barata para el estado. Las primeras estimaciones realizadas en 1948, por los burócratas del banco de habitaciones populares, revelarían las dimensiones que tendría el proyecto:

“el solo pago del terreno a sus propietarios [los casatenientes abusivos que durante años se habían negado a reparar las viviendas alquiladas por los pobres de la ciudad] hecho sobre los valores catastrales suponía una inversión inicial de \$2,816,000,000.00 de pesos mexicanos” (Ramírez, 1952:64) es decir, un monto mayor que el gasto público anual destinado a administrar toda la federación (Ídem).

Además, el proyecto suponía el desplazamiento y reubicación de “poco más de 2,300 familias y casi medio millón de habitantes, para quienes se necesitaría una superficie 92,000 metros cuadrados dividida en lotes de 40 metros cuadrados por familia” (Ramírez, 1952:88-90). Irónicamente, el nuevo régimen de propiedad que las autoridades configuraron en búsqueda de una sociedad más justa y equitativa era ahora el principal obstáculo que explicaba los elevados costos que tendría la primera fase del proyecto derivados del pago de terreno a sus legítimos propietarios.

El artículo 27 constitucional, a través del que el estado mexicano había expresado sus intenciones de recuperar el control del territorio nacional y mantener dicho control a través de la imposición de diferentes modalidades de tenencia de la tierra, expresaba también un procedimiento jurídico específico -la expropiación- a través del que el estado podría reconfigurar las relaciones de propiedad, siempre y cuando justificara la utilidad pública y se indemnizara al propietario.

Los altos costos asociados a la primera fase del proyecto [el pago de terrenos a sus propietarios] representarían, precisamente, el precio proyectado por los burócratas del estado para hacerse cargo de la indemnización asociada a la adquisición y demolición de los predios que estructuraban la herradura de tugurios. Los planes de financiamiento realizados por el Banco sugerían que el proyecto podría ser financiado en un lapso de quince o veinte años (Estudios, 1952). La siguiente tarea sería tomar los espacios habitados por los pobres, para desplazarlos del centro de la ciudad y urbanizar el resto del territorio construido.

1.4 LA NUEVA PERIFERIA URBANA

Desde la década de 1930, los funcionarios del estado mexicano ensayaron diferentes proyectos para construir casas en favor de ciertos sectores sociales, particularmente en la ciudad de México. Por ejemplo, en 1934 y 1936, el presidente de la república emitió algunos decretos para promover el papel del estado en la política de vivienda en la ciudad de México en favor de las clases trabajadoras (Estudios, 1952:77-80). Asimismo, desde comienzos de la década de 1940, las autoridades de la ciudad de México comenzarían la construcción de algunas colonias para proveer vivienda a diferentes grupos de trabajadores.^{viii}

La mayor parte de esos proyectos, sin embargo, estuvieron destinados a cubrir las necesidades de grupos o sindicatos específicos de trabajadores (ej.: los periodistas), eran insuficientes y, sobre todo, carecían de mecanismos formales de coordinación, lo que significaba la posibilidad de que las autoridades involucradas actuaran con excesivos márgenes de discrecionalidad. Los excesos eran tales que algunos lotes llegaron a ser asignados por los burócratas en más de una ocasión a diferentes propietarios a cambio de un soborno (Amparo 3382/44).

A partir de la década de 1940, las autoridades de la ciudad desarrollarían una estructura burocrática más estable y una nueva dimensión regulatoria para coordinar el compromiso del estado mexicano para abaratar las viviendas (Azuela & Cruz, Bazán, Ward, Sánchez-Mejorada). Ya no se trataría de reconocer las necesidades de los pobres, más bien de generar procedimientos, burocracias y espacios de interacción que permitieran la solución institucionalizada de aquellas.

En marzo de 1941 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de las asociaciones pro-mejoramiento de las colonias de la ciudad de México (DOF, 28.03.1941). El objetivo explícito de este reglamento era promover la conformación formal y organizada de un mecanismo colectivo de interlocución con los habitantes de las colonias ciudad (las asociaciones pro-mejoramiento de las colonias) que, en coordinación con el estado, cumpliera la función de defender los derechos de los habitantes de una colonia determinada, promoviera el mejoramiento de los servicios públicos y la creación de nuevas colonias (Art. 1, DOF, 1941).

Pero esta disposición que, en principio, podría ser interpretada como un ejemplo más de los intentos del estado posrevolucionario mexicano por corporativizar a la sociedad (Azuela & Cruz) significaría, sobre todo, el inicio de una nueva faceta de los intentos del estado para proveer de casas a los pobres.

La lectura de los “considerandos”, o justificaciones del reglamento, permite apreciar el problema al que se enfrentaban ahora las autoridades posrevolucionarias: “El número de colonias en la ciudad de México y sus contornos ha venido aumentando en los últimos años

de una manera inusitada, por el afán muy justificado de llegar a poseer una casa propia” (DOF, 28.03.1941).

Una pregunta salta a la vista, si el número de las colonias había aumentado inusitadamente en la ciudad ¿por qué las autoridades continuaban reportando un déficit de vivienda para los pobres? Lo que en principio parece una contradicción entre diferentes discursos estatales, representa el reconocimiento oficial de una realidad que, nuevamente, había escapado de los poderes estatales para coordinar, regular y registrar los espacios habitados por los pobres. Es, sobre todo, una ficción legal.

Entre 1930 y 1941, se formaron poco más de cien colonias en la ciudad de México (Sánchez-Mejorada, 2005:208-216). Pero, en su gran mayoría, estas colonias se constituyeron fuera de los registros del estado. En algunos casos, estas colonias se formaron a través de la invasión colectiva de terrenos ajenos y, en otros, mediante la adquisición de pequeños lotes de tierra fraccionada y vendida por sus legítimos propietarios, pero sin reportar la operación al estado (Azuela & Cruz, XXXX; Sánchez-Mejorada, 2005).

Se trata, en resumidas cuentas, de formaciones espaciales existentes, visibles, fotografiables, mapeables, pero que no habían sido registradas legalmente. El reglamento de las asociaciones pro-mejoramiento de las colonias de la ciudad de México, significaría un intento para remediar el subregistro de las habitaciones de los pobres (DOF, 28.03.1941).

Además de prescribir, a través del reglamento, un conjunto de reglas específicamente enfocadas en institucionalizar el funcionamiento, operación, organización y legitimidad de “las uniones, juntas y otros organismos fundados por los vecinos de colonias de reciente creación para la defensa de sus derechos” (DOF, 1941)^{ix}, las autoridades posrevolucionarias expresan, también, una dimensión adicional en sus intentos por “abaratarse las habitaciones”.

El reconocimiento y organización legal de las agrupaciones vecinales serviría, también, para que las autoridades de la ciudad de México levantaran “un padrón de habitantes de cada colonia [...] a fin de expedir boletas de empadronamiento. También celebrarán contratos de compraventa y expedirán títulos de propiedad, respecto de los terrenos que pertenezcan a la ciudad o por haberlos expropiado para entregarlos a los colonos” (Art. 15, DOF, 28.03.1941).

En ningún momento el reglamento expresa la posibilidad de que el estado construya viviendas para los pobres de la ciudad. Tampoco expresa un proyecto para la fundación de nuevas colonias. El reglamento establece, más bien, un mecanismo de registro, organización y distribución “oficial” de colonias ya constituidas.

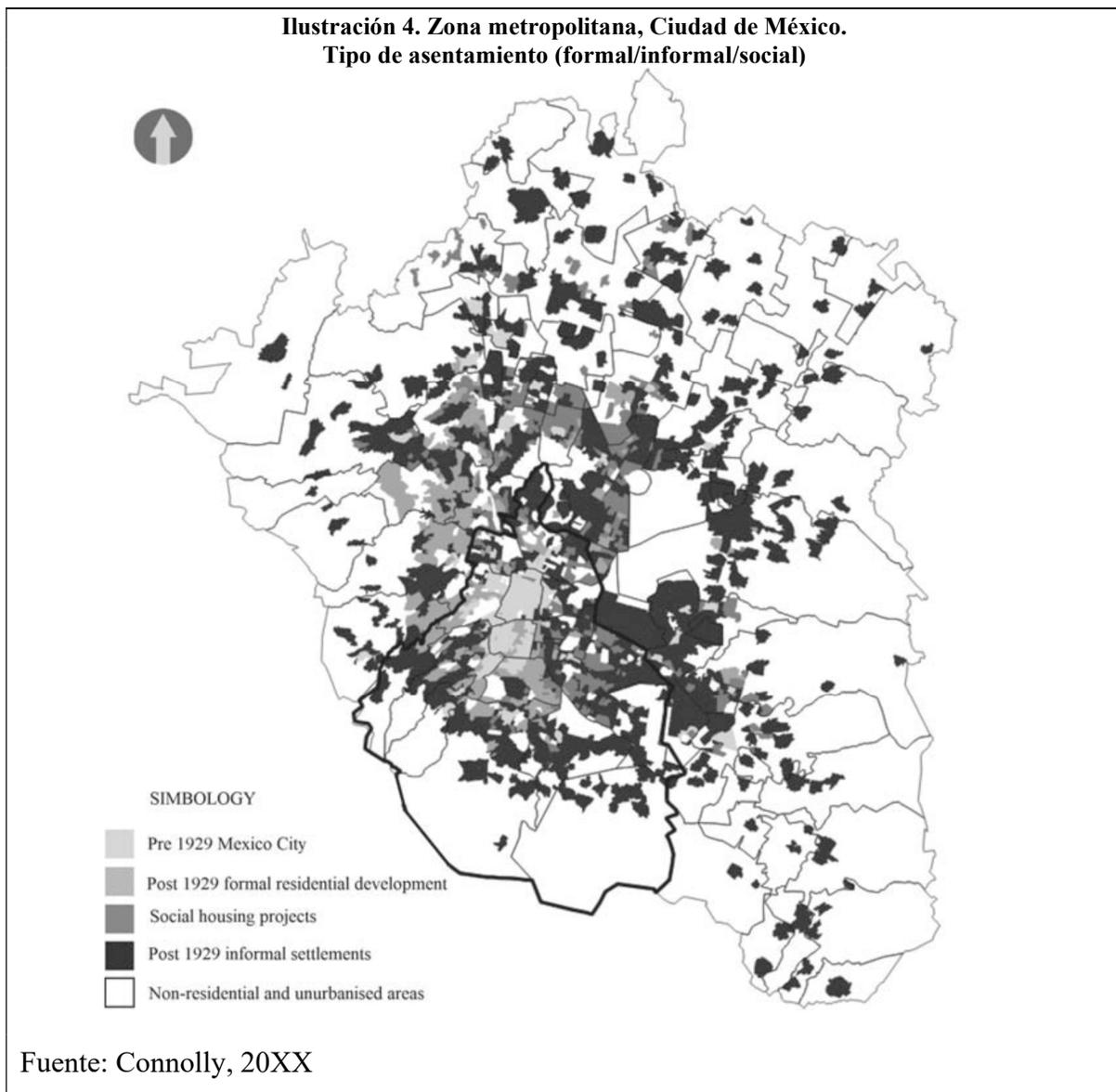
Las autoridades levantarán censos, expedirán certificados de registro, establecerán mecanismos directos de interlocución con los habitantes de dichas colonias y, sobre todo, consolidarán la tenencia legal, pública y pacífica de propiedad privada ocupada ilegalmente. Se trataba, en resumidas cuentas, de “regularizar” el estatus legal de pedazos del territorio urbano ya ocupados y habitados (Azuela & Cruz, Bazán, Ward, Sánchez-Mejorada)

Aunque el carácter “regularizador” de esta política fue explícito hasta casi seis años después de la expedición del reglamento (Azuela, 2019), la práctica o poder estatal de “regularizar” relaciones de propiedad era ya un terreno fructíferamente explorado en la producción jurídica mexicana. Es una forma legal a través de la que las burocracias legales nombraron a la capacidad estatal de reconocer o modificar el estatus jurídico de situaciones o relaciones ya existentes en la realidad, pero anómalas legalmente, sea por carecer de un registro oficial o por encontrarse fuera de los límites jurídicos vigentes (AAR 4579/30; AAR 108/35). Las colonias que se formaron entre las décadas de 1930 y 1940 en la ciudad de México, pero que carecían de un reconocimiento oficial, se ubicaban en este supuesto normativo. Se trataba de territorios hasta entonces inexistentes legalmente, pero susceptibles de ser regularizados.

Como práctica social, las colonias irregulares se formaron a través de dos caminos en la ciudad de México durante el periodo posrevolucionario: la invasión y el fraccionamiento (Perló, 1981). El primero, particularmente desplegado por los pobres que más fuertemente habían resentido la ola inflacionaria del alquiler (Sánchez Mejorada, 2005), consistía en invasiones colectivas de terrenos particulares o de propiedad nacional que se encontraban desocupados. Estas invasiones llegaban a tener grados muy variables de organización y se efectuaban en periodos relativamente cortos, que podían fluctuar entre unas cuantas horas y días (Perló, 1981:49). El segundo, fue principalmente impulsado por especuladores fraudulentos de suelo urbano quienes fraccionaron terrenos agrícolas para construir viviendas

sin acatar las leyes que regulaban la formación de fraccionamientos urbanos (trámites, autorizaciones y obras de urbanización) (Perló, 1981:54).

Aunque ambas modalidades, invasión y fraccionamiento fraudulento, compartían características jurídicas y materiales similares (se construyeron al margen de la ley y carecían de servicios de urbanización), también presentaban diferencias importantes que, por razones de espacio, resultan difíciles de exponer. Es suficiente señalar que, tanto el nivel económico de los “colonizadores” como las cualidades legales del espacio en que se habían constituido, representaban condiciones distintivas entre ambos tipos de vecindarios.



La invasión significaba la ocupación masiva, organizada, no-pacífica, ni legalmente autorizada, de predios ajenos (propiedad privada) o estatales (propiedad pública). Estos predios eran tomados regularmente por parte de familias de escasos recursos, con el fin de construir una vivienda, con sus manos y materiales no siempre adecuados (madera y cartón) y se ubicaban en lo que entonces era la parte limítrofe centro-oriente de la ciudad. El fraccionamiento fraudulento, en cambio, era una acción emprendida por capitales privados, integrado por especuladores que compraban y fraccionaban, ilegalmente, tierra destinada para uso agrícola, todo con el propósito de construir vivienda, pero sin proveer los servicios públicos indispensables.

Tanto las colonias formadas por invasión como aquellas formadas por fraccionamiento fraudulento coincidieron y, de hecho, formaron parte de los espacios regularizados por el estado. Después de todo, las opciones no eran muchas. A través del mismo código civil de 1931, el estado había expresado dos caminos posibles de actuación. Por un lado, los legisladores habían facultado al estado para proteger a los propietarios originales de cualquier acto de invasión o afectación a su esfera de derechos (XXXX). Por otro lado, esos mismos legisladores, facultaron al estado para comprar, vender, fraccionar y repartir propiedad en favor de las familias de escasos recursos (XXXX).

A seis años de publicarse el código civil posrevolucionario (1931) en las memorias oficiales de la ciudad (1937), las autoridades declaran la existencia de un pequeño grupo de colonias nacidas por invasiones colectivas. Al año siguiente (1938), las mismas memorias de la ciudad publican extensamente que los trabajos de “regularización” que se realizaban habían sido resueltos de manera definitiva mediante la adquisición de predios baldíos y no urbanizados.

Para 1940, estas colonias proletarias alojaban cerca de 73,000 personas. Tales asentamientos se ubicaban, generalmente, en el oriente o sur del centro histórico de la ciudad. Es decir, en los extremos de la herradura de tugurios: los cuarteles I (rumbo de la Merced) y XII (rumbo de la Doctores). Dichas colonias proliferaron rápidamente durante la primera mitad de los 1940, aumentando de 62 en 1941 a 106 en 1946. Para 1952, había unas 318,000 personas viviendo en un total de 124 colonias proletarias.

Algunos autores han señalado que las colonias proletarias proliferaron durante las décadas de 1930-1950 en la ciudad de México no sólo porque representaron una posibilidad para que el estado redujera el déficit de vivienda que operaba en contra de las poblaciones más pobres, sobre todo porque el reconocimiento jurídico de una colonia proletaria consistía en un trámite administrativo relativamente estandarizado y pacífico (Azuela & Cruz).

Pero no todas las colonias proletarias eran iguales, ni todos los núcleos poblados ilegalmente por los pobres de la ciudad lograron obtener este reconocimiento. Para que un asentamiento ilegal pudiera ser considerado como colonia proletaria era necesario que se cumplieran dos condiciones. Primero, que el asentamiento fuera registrado como tal por la autoridad, pues era a los burócratas del estado a quienes la ley facultaba para eso (Revisión fiscal 65/58). Pero segundo y más importante, que estas incipientes e irregulares formaciones urbanas se constituyeran, eminentemente de:

“terrenos ocupados por personas de escasos recursos y caracterizados por la pobreza de las construcciones y la falta de obras de urbanización” (RF 944/59) o de espacios habitacionales “pobres, de muy escasos recursos y que distan mucho de ser colonia residencial, industrial o campestre, así como carentes de obras de urbanización” (RF 65/58).

Así, a través del reconocimiento de cientos de colonias caracterizadas por la pobreza de las construcciones y la falta de obras y servicios urbanos (agua, electricidad, pavimentación, drenaje) el territorio ocupado y construido se expandió, pero, sobre todo, se descentralizó el desorden, el deterioro y la pobreza. Antes de 1950, la mayoría de la población vivía en el área central de la ciudad que constituía 70% del área urbana. Luego, a partir de la década de 1950, la ciudad comenzó a expandirse a las delegaciones adyacentes, terminando por conectarse con las zonas más cercanas del Estado de México (Ward & XXXX). El número de colonias proletarias registradas en la ciudad de México “pasó del 23% del área construida en 1952 a entre 40 y 50%, ya en la década de 1970” (Ward & XXX).

La carencia de servicios básicos y vivienda digna para los habitantes más pobres de la ciudad no se resolvió con la regularización de las colonias proletarias. Mucho menos mejoraron las condiciones de vida de los pobres urbanos. Pareciera, más bien, como si las condiciones de vida que caracterizaban a los inquilinos de la herradura de tugurios simplemente se hubieran

trasladado, y esparcido, más allá de los límites de la ciudad central. Tan es así que, en 1970, las autoridades reportaban que 40% de las viviendas construidas irregularmente carecían de agua y 24.5%% no poseían ningún sistema de drenaje. Gran parte de este crecimiento tomó la forma de “colonias proletarias”, asentamientos de bajos ingresos, sin servicios apropiados, a donde progresivamente serían desplazados los habitantes de los tugurios. Gran parte de esta transformación, también, atravesó las construcciones, calles, mercados, prostíbulos y demás espacios que circundaban el centro de la ciudad.

1.5 LA FRAGMENTACIÓN DEL DESORDEN

Con la regularización de las colonias proletarias, los gobiernos posrevolucionarios promovieron una nueva política habitacional con el propósito de aminorar las difíciles condiciones en que vivían los pobres de la ciudad. El déficit de vivienda que se experimentaba en la ciudad ha sido visto como el resultado de una mayor migración de fuerza de trabajo del campo a la ciudad, así como de las políticas estatales enfocadas en controlar los precios de las rentas e impedir el desalojo de las viviendas en que habitaban los más pobres. La ocupación, autoconstrucción, desarrollo, fraccionamiento y regularización que dio origen a las poco más de 120 nuevas colonias que se fundaron durante el periodo analizado, ha sido visto como una reacción social formalizada por el estado, precisamente, frente al déficit de vivienda barata e higiénica para los recién llegados y los sectores más pobres de la sociedad.

Lo que en principio se presenta como la semilla de una política habitacional, sin embargo, señala también un punto de ruptura con las formas y estructuras que en el pasado habían gobernado el territorio urbano. No es sólo que el estado desplegaba una nueva forma de distribuir la propiedad entre los sectores más pobres lo que llama la atención del proceso. Es, sobre todo, que para hacerlo los burócratas responsables debieron, primero, desarticular una compleja red de espacios, formas de vida, estrategias de confinamiento, registro, supervisión, protección y regulación de la población que operaban y se sobreponían sobre los tugurios en que habitaban los pobres. Y, luego, volver a tejer los límites de lo tolerable y lo prohibido.

Desde finales del siglo XIX, una de las estrategias regulatorias más importantes a través de las que la autoridad buscó para organizar y controlar la vida en las calles del centro de la

ciudad fue a través de la determinación de espacios concretos en los que la población estaba impedida para ejercer, cotidianamente, el derecho a trabajar e incluso transitar sin molestias por parte de la autoridad (Barbosa, 2008; Meneses, 2011). Esta estrategia regulatoria operó, casi de manera exclusiva, en el Primer Cuadro de la ciudad de México, y en espacios cercanos a comercios establecidos, con el fin aparente de proteger el tránsito, la economía, la higiene y la estética urbana.

Conforme avanzó el siglo XX, este tipo de estrategias espaciales de regulación comenzaron a proliferar, de tal suerte que para 1934, el espacio de la ciudad de México se encontraba distribuido en dos zonas de tolerancia para el ejercicio del trabajo sexual, la primera integrada por un total de 158 casas de asignación, citas y hoteles; y, la segunda, por 125 (AHSS/SP/SJ/7/4), más 37 mercados, 24 zonas de mercados, 20 zonas de protección, y un número aún indeterminado de zonas de recaudación de impuestos (Meneses, 2011).

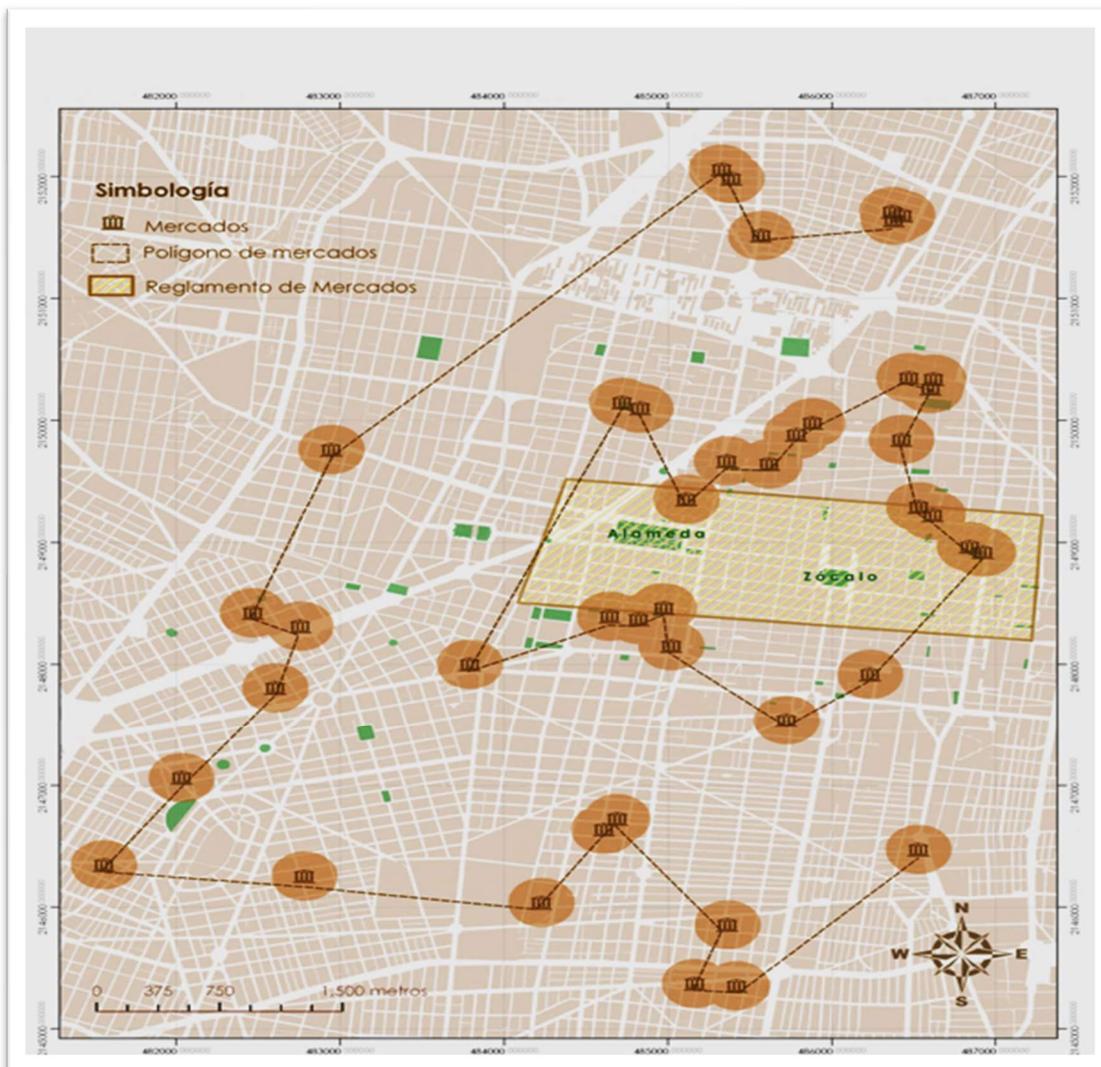
Este proceso continuo de transformación espacial reafirmó y, de hecho, naturalizó la existencia de una geografía dual en la ciudad de México, compuesta por espacios en donde la población, particularmente de escasos recursos, podía ejercer libremente sus derechos y espacios en donde no. Se trataba de zonas de tolerancia, en donde ciertas actividades insalubres, malsanas, o irregulares podían tener lugar, bajo la supervisión del estado, y de zonas de castigo y represión, en donde los pobres serían, explícitamente, excluidos.

Consecuentemente, el proyecto de reconfigurar la periferia del centro de la ciudad tenía que contemplar, también, un proceso para reestablecer las coordenadas de la normalidad y nuevos espacios de tolerancia y prohibición. Después de todo, al redefinir los límites del mundo social, los colonizadores suelen señalar a aquellos sujetos, prácticas o ideales que no encajan ya, ni son bienvenidos, en el nuevo orden social (Eriksson, 1966).

Así, por ejemplo, con el objetivo de constituir a “la Avenida 20 de noviembre como una arteria vial que facilitara la comunicación del centro de la ciudad con las colonias establecidas en la región suroeste del Distrito Federal”^x -y de paso partir en dos la herradura de tugurios- el día 06 de diciembre de 1937, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se fijan las zonas en que queda prohibido el ejercicio de la prostitución y el funcionamiento de casas de citas, de asignación, prostíbulos y sitios similares” (DOF, 1937)

a través del que las autoridades declararon como prohibidos para el desarrollo de esta actividad tres espacios concretos. En primer lugar, en las calles de Cuauhtemotzín, Dr. Ruiz, Dr. Lavista y Dr. Nava, Dr. Jesús Valenzuela y Callejón de Cuauhtemotzín. En segundo lugar, en las calles de Rayón, Órgano, Libertad y Callejón de la Vaquita. En tercer lugar, dentro del Primer Cuadro de la ciudad de México y dentro de zonas de quinientos metros radiales de escuelas, centros públicos de reunión y sitios similares.^{xi} Espacios que concentraban la mayor parte de establecimientos cerrados dedicados a dicha actividad.

Ilustración 5. Zona de mercados. Ciudad de México (1950-1960)



Fuente: Meneses, 2011

De la misma manera, hacia comienzos de la década de 1950, se echó a andar un programa para construir nuevos mercados públicos donde desplazar a los miles de comerciantes que laboraban en las calles y se expidió un nuevo Reglamento para normar la actividad (DOF, 1951). Por una parte, se trataba de ofrecer a los comerciantes ambulantes un intercambio entre la peligrosidad de las calles y los beneficios de desplazarse hacia una serie de espacios financiados por el Estado y que les serían rentados a un costo simbólico.^{xiii} Por la otra, se trataba de renovar, demoler y redistribuir la infraestructura urbana (banquetas, calles, alumbrado) que rodeaba estos espacios.

Cuadro 1. Transformaciones espaciales experimentadas a partir de la construcción de nuevos mercados (1950)

Zona	Proyecto	Espacios transformados	Giro	Capacidad
La Lagunilla	Sustitución del viejo mercado de Santa Catarina por cuatro edificios	Calle de Libertad y Callejón de San Camilo	Venta de semillas, legumbres, frutas, pescado y aves	de 140 locales
		Calles de Rayón, Allende, Ecuador y el Callejón de la Vaquita	Venta de ropa y telas	499 locales
		Calles de Allende, Honduras y Paraguay	Venta de muebles y objetos varios	de 343 locales
		Calles de Libertad y Comonfort	Varios	Zona de puestos
Tepito	Edificación de cuatro mercados nuevos	La manzana comprendida entre las calles de Héroes de Granaditas, Aztecas y Costa Rica.	N/D	N/D
		Las calles de Toltecas, Bartolomé de las Casas y Caridad	N/D	N/D
La Merced	Construcción de tres grandes mercados	N/D	N/D	N/D

Bajo este esquema, entre 1953 y 1964 más de 55 mil comerciantes ambulantes fueron desplazados de las calles hacia espacios cerrados de concentración (Meneses, 2011). Tan sólo en La Merced, un espacio tradicional de venta al aire libre, se construyó un mercado con capacidad para alojar a 6,727 ambulantes; en Tepito, zona donde se habían concentrado los baratillos desde finales del siglo XIX y principios del XX, se reacondicionaron diferentes mercados ya construidos y se realizaron más obras para alojar en total a 4,488 vendedores.

El caso del rumbo comercial de La Lagunilla es, probablemente, el más ejemplificativo del impacto que tuvieron estas transformaciones en la conformación espacial del centro de la ciudad de México. Así, el mercado de Santa Catarina, llamado tradicionalmente de “La Lagunilla”, fue remplazado por un conjunto de cuatro edificios: el primero, para semillas, legumbres, frutas, pescados y aves, en la calle de Libertad y Callejón de San Camilo (140 puestos); el segundo, para ropa y telas, delimitado por las calles de Rayón, Allende, Ecuador y Callejón de la Vaquita (499 puestos); el tercero, para muebles y demás utensilios del hogar, en las calles de Allende, Honduras y Paraguay (343 puestos); y, el cuarto, una zona de puestos ubicada en Libertad y Comonfort.

El cambio fue de tal magnitud que, incluso, en los informes de trabajo rendidos por el presidente de la república, la construcción de mercados se convirtió en un dato cotidiano y relevante. En su informe del 1º de septiembre de 1955, el presidente refirió: “Trece nuevos mercados están concluidos y poniéndose en servicio, para alojar cinco mil locatarios que estaban en mercados impropios o en las calles. Se construyen siete más.” En el de 1956 informó:

“se terminaron 12 nuevos mercados y, en el transcurso del presente año, se concluirán siete más, con costo total de 55 millones de pesos. Para sustituir el viejo mercado de La Merced, que constituye un viejo problema urbano y de sanidad, se ha iniciado la construcción de tres grandes mercados, habiéndose adquirido los predios necesarios en 28 millones de pesos. En otras zonas de la ciudad se han adquirido predios para mercados por valor de nueve millones. Todos los nuevos mercados se están dotando, como en 1954-1955, de guarderías infantiles.”

Durante la primera mitad de la década de 1950, 174 mercados fueron construidos y reconstruidos. Además de alojar a miles de comerciantes callejeros, el proceso de

construcción de mercados implicó la transformación, acondicionamiento y construcción de nuevas estructuras materiales, tales como banquetas, pavimento o alumbrado, en las calles cercanas a las nuevas edificaciones mercantiles; así como la redistribución del espacio y de los comerciantes que ahí se encontraban [Cuadro 1].

“la mayoría de esos [vendedores] que antes dormían en sus puestos se quedaron sin hogar... huyeron a las áreas periféricas y menos pobladas de la ciudad, algunos, con el permiso del gobierno, se insertaron en los asentamientos ilegales que habían sido regularizados recientemente” (Eckstein 1988:50).

Desde luego, hubo actos de oposición y resistencia por parte de cada uno de los grupos que fueron desplazados del centro de la ciudad (Meneses, Bliss, Vazquez, Sánchez-Mejorada). Al igual que los inquilinos y casatenientes que se disputaban la periferia del centro con las autoridades, mujeres en contexto de prostitución y comerciantes ambulantes presentaron diferentes recursos judiciales para defender los espacios en que trabajaban. En ambos casos, las autoridades judiciales decidieron que los derechos de estas poblaciones no se vulneraban, puesto que no se les prohibía realizar alguna actividad, “únicamente que lo hagan en las zonas céntricas o muy pobladas de la Ciudad” (Amparo Administrativo 949/1938)

El proceso no estuvo exento de violencia. Hubo actos de confrontación y acción directa. Según las memorias de la ciudad, se requirieron centenares de policías dispuestos a usar la fuerza para desalojar los puestos callejeros, casas de citas y habitaciones derruidas que formaban la herradura de tugurios (XXXX). Tampoco puede decirse que, al decretar la reorganización y distribución jurídica de la periferia del centro de la ciudad, las autoridades hayan logrado plena y exitosamente erradicar a las poblaciones pobres del centro.

Al igual que en el desalojo y desplazamiento de los comerciantes ambulantes de las calles a los mercados (Vázquez, Cross, Barbosa, Meneses) con la eliminación de la zona de tolerancia a finales de la década de 1930 y la clausura de las casas de prostitución a partir de 1940, según Pamela Fuentes:

“aconteció exactamente lo contrario de lo que los legisladores habían tratado de remediar: las prostitutas comenzaron a deambular por las principales calles del centro de la ciudad a cualquier hora del día, para lo cual necesitaban pagar

a los policías cuotas fijas que éstos les cobraban para dejarlas trabajar libremente en las calles” (2016:239).

La concentración de las conductas ilegales en las zonas de la ciudad más densa e insalubrementemente pobladas terminaría por caracterizar a la periferia del centro de la ciudad como una “zona fuera de la norma” (Wacquant, XXXX), es decir, como un territorio sobre el que fue posible desplegar diferentes dispositivos regulatorios excepcionales, punitivos y no siempre supervisados judicialmente, que tuvieron como efecto -si no como objetivo- desestabilizar y marginar aún más a sus habitantes, someterlos a ocupar espacios aun no regulados, ni protegidos jurídicamente de la vida social, explorar los nuevos límites de la violencia y la fuerza del estado, pero, sobre todo, expulsarlos de un espacio codiciado.

Todavía hay un debate sobre hasta qué punto la reconfiguración de los espacios donde trabajaban comerciantes callejeros, prostitutas y explotadores sexuales, estuvo deliberadamente vinculada con la desarticulación de los tugurios en donde habitaban los pobres. Lo que está más o menos claro es que ambos procesos se reforzaron mutuamente para ofrecer un lugar para las poblaciones más vulnerables en los márgenes de la ciudad, lejos del centro político y comercial del país.

Bastante se ha escrito sobre la forma en que el territorio de la ciudad de México creció, se expandió y fue redistribuido por el estado a partir de entonces. Al igual que en otras ciudades del mundo en desarrollo, los académicos presumen que este proceso fue y ha sido facilitado por la constitución de un conjunto de relaciones de interdependencia entre las autoridades políticas y la población, particularmente de escasos recursos, regularmente denominado como “clientelismo” y que se encuentra sustentado, precisamente, en la posibilidad de intercambiar bienes, servicios, espacios de interlocución y reconocimientos de identidades jurídicas a cambio de simpatías políticas y votos en tiempos electorales.

Una visión reformulada de esta interpretación señala que si este proceso de “intercambio” fue y ha sido posible es porque tanto las autoridades como la población negocian y toleran ciertas prácticas y términos de interacciones a cambio de no ser víctimas de la violencia legítima del estado (Holland, XXXX). Pero muy poco sabemos sobre las condiciones, términos y posibilidades punitivas que ha explorado el estado tanto para “convencer” a la

población para participar en este proceso inequitativo de negociación, como para efectivamente castigar a aquellos ciudadanos que se niegan a participar en los procesos de transformación social. Pareciera como si el estado fuera, casi siempre, un actor omnipotente que, con herramientas arcaicas, intenta gobernar una sociedad repleta de actores desposeídos pero racionales. En la siguiente sección me concentro en explicar la manera en que el proceso de reconfiguración de los márgenes del orden urbano que tuvo lugar durante la primera mitad del siglo XX supuso, también, la reorganización del sistema punitivo de la ciudad de México.

Aparentemente por consenso, el proyecto de reforma social que promulgó el estado posrevolucionario se materializó a través de una serie de políticas sociales, asistenciales y corporativistas que buscaron hacer valer los intereses y necesidades de los sectores más bajos de la población y que contribuyeron a combatir eficazmente la delincuencia (Tenorio, 2002). Claramente, la provisión de vivienda, así como de espacios dignos de trabajo para los pobres urbanos, se encontraban alienadas dentro de este ideal reformador.

Coincidiendo con la promulgación de estas políticas sociales, las tasas de criminalidad reportadas disminuyeron significativamente durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, a pesar del acelerado crecimiento demográfico experimentado en la Ciudad de México, en 1910 casi 15,000 personas fueron condenadas en los juzgados penales de la Ciudad, mientras que en 1929 solo 3,000 fueron condenadas, en su mayoría por homicidio y lesiones corporales (Speckman, 2015: 160). Además, a partir de entonces, hubo una reducción radical de la criminalidad registrada antes de que se estabilizara en la década de los cincuenta, “alcanzando la tasa más baja de presuntos delincuentes en la Ciudad de México en 1975, con tasas de 76.3 por cada 100,000 habitantes” (Tenorio, 2002: 94). Según esta interpretación, la disminución de la delincuencia fue el resultado de la mejora de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad impulsada por el estado posrevolucionario.

Los estudios contemporáneos sobre la historia del crimen en la Ciudad de México han desafiado esta explicación. Piccato sostiene que, si bien el número de delitos denunciados y sujetos sentenciados disminuyó en la era posrevolucionaria, esta disminución no refleja el número de "presuntos delincuentes" que fueron detenidos por la policía y llevados ante el

Ministerio Público, solo para ser liberados en horas, ya sea mediante el pago de un soborno o por falta de prueba de responsabilidad por el delito (Piccato, 2008). Los hallazgos presentados en los capítulos subsecuentes también amplían esta segunda interpretación al mostrar que la mayoría de las personas detenidas por la policía en la Ciudad de México no fueron procesadas por el sistema de justicia penal, sino por un cuerpo heterogéneo de autoridades administrativas.

Sostengo que la aparente disminución en el número de delitos en la Ciudad de México en la era posrevolucionaria no se debió a menos conductas ilegales cometidas por la población y mucho menos a una reducción en interacciones conflictivas y violentas entre las burocracias legales y la población, particularmente los pobres. Más bien, muestro que este proceso ocurrió a través del desarrollo de un sistema regulatorio de tipo administrativo que facilitó la diversificación regulatoria y el castigo sin supervisión judicial, de algunas conductas sociales y prácticas urbanas que hasta entonces no habían sido reguladas. Pruebo que, a través de este sistema normativo, el estado mexicano pudo demostrar su intención de despenalizar e incluso proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad, como los enfermos mentales, los trabajadores industriales y campesinos, al tiempo que incrementó la capacidad del estado para prevenir y sancionar las “causas sociales de la delincuencia” tales como la falta de una dirección fija, el empleo en el sector formal o el consumo de sustancias ilegales.

ⁱ Mientras que la densidad de habitantes por hectárea en ciudades como Nueva York (850), París (600) o Londres (450) se calcula por encima de los 400 habitantes, en la ciudad de México apenas llega a 360

ⁱⁱ Dos documentos dan cuenta de ello. El primero, una denuncia en donde el Departamento de Salubridad Pública comunica al Ejecutivo Federal: La calle de Cuauhtemotzín se habría convertido en un espacio de tránsito a partir de 1926, cuando el departamento de salubridad se dirigió al Ayuntamiento indicándole que en vista de encontrarse ocupadas las calles de Cuauhtemotzin en su mayor parte por casas de prostitución se desistiera de establecer las vías de tráfico que se proponía. El Ayuntamiento contestó que hasta esa fecha nada se había proyectado y sin previa consulta al Departamento se pavimentaron las calles mencionadas estableciendo por ellas corrientes intensas de tráfico. (Memorándum del Departamento de Salubridad Pública al Ejecutivo Federal sobre las casas de prostitución establecidas en Cuauhtemotzin, 8 de mayo de 1930, AHSS/SP/SJ/17/19). El segundo, un documento elaborado por los miembros de la Junta de obreros, industriales, propietarios y vecinos de las calles de Cuauhtemotzin y adyacentes, quienes a través de diferentes escritos y reuniones con la autoridad manifestaron constantemente su desacuerdo con la política impulsada por la autoridad administrativa, sobre todo a partir de 1926, momento en que el perímetro de Cuauhtemotzin comenzó a constituirse como una zona altamente transitada (AHSS/SP/SJ/17/19).

ⁱⁱⁱ Véase: Dirección General de Estadística, Primer Censo de Edificios, Distrito Federal. 1929; y, Beneficencia Pública del Distrito Federal. *La mendicidad...* P. 111-114.

^{iv} Archivo Histórico de la Secretaría de Salud (en adelante AHSS), Fondo de Beneficencia Pública (BP), Sección de Asistencia (AS), Asuntos de Asilados (AA). Esta sección cuenta con doscientos expedientes de mendigos asilados de los cuales se han analizado, hasta ahora, el 50% con el propósito de desarrollar un estudio

más amplio al respecto. Salvo indicación en contrario, la mayor parte de las referencias a casos individuales han sido tomadas del muestreo señalado.

v AHSS, BP, AS, Estadística (E)

^{vi} El estudio abarca 18,195 casos de delincuentes juveniles y 3,287 casos de delincuentes adultos

^{vii} Otro ejemplo de la consciencia que tenían los gobernantes posrevolucionarios sobre la falta de disposición del capital privado para participar en el proyecto de construcción de casas para los pobres, puede encontrarse en un decreto de 05 de marzo de 1934, firmado por el entonces presidente Abelardo Rodríguez: “La intervención de muy diversos factores ha ocasionado la afluencia constante de la población a las grandes ciudades, manifestándose por este fenómeno, esencialmente moderno, una verdadera crisis de habitaciones económicas e higiénicas, particularmente en lo que se refiere a casas para la clase trabajadora. *Si la solución de este problema quedara exclusivamente sometida a las relaciones del interés privado, nuestro obrero, y en general, nuestra clase trabajadora, continuaría habitando casas de elevada renta, antihigiénicas y faltas de comodidad*”

^{viii} Tales como la Colonia del Parque, la Colonia Esperanza y la Colonia del periodista, sin embargo, muchas de estas viviendas estaban destinadas a cubrir las necesidades de grupos o sindicatos específicos de trabajadores (ej.: los periodistas) y sus dimensiones eran limitadas (no más de dos mil viviendas en total), Ver: (Romero, 1952:51-61)

^{ix} Es importante anotar que el énfasis corporativista del reglamento parece fundado, sobre todo si consideramos que 11 de los 16 artículos del reglamento se enfocan en proveer reglas para constituir, administrar, organizar y burocratizar el funcionamiento de las organizaciones vecinales.

^x Considerando 4 del Acuerdo por el que se fijan las zonas en que queda prohibido el ejercicio de la prostitución y el funcionamiento de casas de citas, de asignación, prostíbulos y sitios similares. DOF, 06 de diciembre de 1937.

^{xi} Artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo por el que se fijan las zonas en que queda prohibido el ejercicio de la prostitución y el funcionamiento de casas de citas, de asignación, prostíbulos y sitios similares. DOF, 06 de diciembre de 1937.

^{xii} Otros beneficios consistieron en la dotación de refrigeradores, balanzas, vigilancia, agua, luz y el acondicionamiento de los baños y los sistemas de refrigeración para resguardar en buen estado la mercancía. Departamento del Distrito Federal: obras públicas. No. de caja 88. (2) Reparación de mercados. (3) Informes 1959.