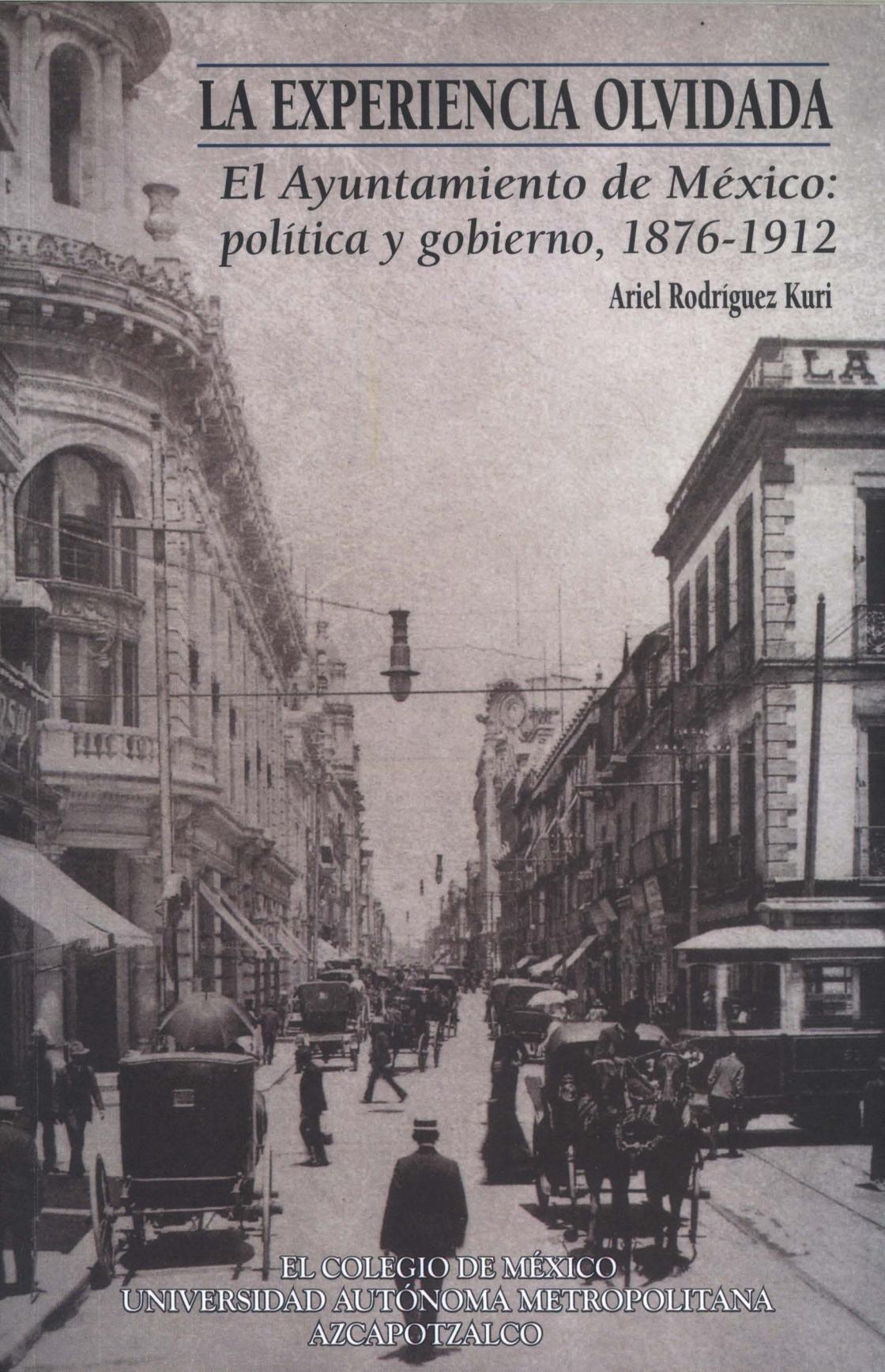

LA EXPERIENCIA OLVIDADA

*El Ayuntamiento de México:
política y gobierno, 1876-1912*

Ariel Rodríguez Kuri



EL COLEGIO DE MÉXICO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
AZCAPOTZALCO

Ariel Rodríguez Kuri Estudió sociología en la Universidad Nacional Autónoma de México y se doctoró en historia en El Colegio de México. Fue profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco) por 15 años y actualmente es profesor en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Se ha especializado en la historia contemporánea y en el estudio de los problemas de la urbanización y el cambio cultural en el siglo XX mexicano. Entre sus publicaciones recientes destaca *Historia del desasosiego. La revolución en la ciudad de México, 1911-1922* (EL Colegio de México, 2010) y la edición (con Carlos Lira) de *Ciudades mexicanas del XX. Siete estudios históricos* (UAM / Colmex / Conacyt, 2009). Ha impartido cursos en diversas universidades del país y conferencias en el extranjero. En 2010 recibió del Gobierno del Distrito Federal la Medalla al Mérito Cultural “Carlos Monsiváis”.

Calle del Espíritu Santo, México, D.F., tomado de
México en el Centenario de su Independencia.
Album gráfico de la República Mexicana,
México, Ed. Müller-Hnos., 1910
Foto: Manuel Santos Narciso

LA EXPERIENCIA OLVIDADA
El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

LA EXPERIENCIA OLVIDADA
El ayuntamiento de México:
política y gobierno, 1876-1912

Ariel Rodríguez Kuri



EL COLEGIO DE MÉXICO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
AZCAPOTZALCO

352.072521

R6964ex

Rodríguez Kuri, Ariel

La experiencia olvidada : el ayuntamiento de México : política y gobierno, 1876-1912 / Ariel Rodríguez Kuri. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos ; Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1996 (primera reimpresión, 2011). 301 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-0706-8

1. México (Ciudad). Ayuntamiento --Administración -- Historia -- 1867-1910. 2. México -- (Ciudad) -- Historia-- 1867- 1910. 3. México (Ciudad) -- Política y gobierno -- 1867-1910.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Primera reimpresión, 2011

Primera edición, 1996

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco
Avenida San Pablo 180
Colonia Reynosa Tamaulipas
02200 México, D. F
www.azc.uam.mx

ISBN 968-12-0706-8

Impreso en México

A la memoria
de Luis Rodríguez Sotelo,
mi padre

ÍNDICE

Agradecimientos	11
Introducción	13
I. Una aproximación a la experiencia institucional del ayuntamiento de México en el siglo XIX	17
1. Las determinantes político-institucionales del modelo municipal en la ciudad de México	17
2. El ayuntamiento de México y la figura del gobernador en la experiencia constitucional mexicana	18
3. Las ordenanzas municipales de 1840 y el modelo municipal en la ciudad de México	26
4. La materia urbana y la materia política del ayuntamiento de México	33
II. Elecciones municipales, integración del ayuntamiento y la ley de marzo de 1903	51
1. Las elecciones municipales en la ciudad de México en el Porfiriato	51
2. El ayuntamiento de México y su membresía: una aproximación	60
3. El ayuntamiento de México y el segundo modelo político institucional del Porfiriato: la ley municipal de 1903	72
III. Los límites de la administración municipal: la ciudad como problema de gobierno	81
1. El despegue de la ciudad	81
2. Población: algunos problemas	82
3. Expansión territorial, formas de sociabilidad y proceso institucional	91
4. Esperando a Haussmann: ¿pensamiento urbanístico o depredación ideológica?	104
IV. Los límites de la administración municipal: finanzas, funciones y poderes paralelos	115
1. Un año clave: 1896	115
2. Ingresos, egresos y préstamos: una aproximación a las finanzas del ayuntamiento de México	116
3. Sustracción de funciones: la beneficencia pública y la educación elemental en la experiencia de gobierno municipal	137

4. La definición de poderes paralelos: el caso del desagüe del Valle	146
V. El ayuntamiento y el servicio de tranvías, 1880-1914	151
1. Los tranvías en la experiencia de gobierno urbano: algunos problemas	151
2. Empresas y concesionarios en la ciudad de México: el ritmo de la centralización, 1880-1908	152
3. Características del servicio de tranvías en el Distrito Federal durante el Porfiriato	158
4. El ayuntamiento y el servicio de tranvías: la autoridad imposible	163
5. La Revolución, el ayuntamiento y los tranvías	173
VI. El ayuntamiento y el alumbrado de la ciudad, 1880-1913	181
1. Alumbrado, gobierno urbano y cambio tecnológico	181
2. La gran experiencia: el ayuntamiento, los contratistas y la administración del servicio de alumbrado, 1880-1896	185
3. La última decisión: el ayuntamiento y la concesión de 1896	195
4. Adiós a las decisiones: la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza y el vacío municipal	203
5. Sociedad, alumbrado y gobierno urbano: la revolución de las expectativas	208
VII. El ayuntamiento y el fracaso de la milicia municipal de 1912	217
1. Ciudad de México: la escena primaria de la revolución urbana	217
2. De pronóstico reservado: la ciudad de México y la experiencia miliciana	228
3. La milicia municipal de 1912: debut y despedida de un actor indeseable	233
VIII. El fracaso de la reforma al sistema municipal del Distrito Federal (1912)	249
1. La reforma municipal según los ayuntamientos: política y jurisdicción	249
2. La reforma municipal según los ayuntamientos: el problema financiero	262
3. Las razones del fracaso: la convocatoria restringida, las ausencias notables	268
Conclusiones	275
Anexos	279
Relación de archivos y obras citadas	289

AGRADECIMIENTOS

Una primera versión de este trabajo se presentó como tesis doctoral en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México en el verano de 1994. Varias personas e instituciones apoyaron de manera fundamental aquella etapa de la investigación. El Colegio de México me proporcionó una beca para realizar mis estudios de doctorado en el Centro de Estudios Históricos. Luego, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología me otorgó una beca de tesis para completar la investigación documental en México. La Fundación Fullbright me permitió pasar seis meses como investigador visitante en la Universidad de Texas en Austin para completar la búsqueda de materiales. Otra vez El Colegio de México, con una beca Colmex/Pemex, vino en mi auxilio para completar la redacción de este trabajo.

La idea de hacer una tesis con este tema surgió en un seminario dirigido por Alicia Hernández Chávez. Desde un principio, la doctora Hernández estuvo al tanto de las distintas fases de la investigación. Debo mucho a su pasión (contagiosa) por la historia política de México, y a su ojo clínico para discernir en un texto lo básico de lo accesorio. La doctora Clara E. Lida leyó versiones de aquel trabajo, me alentó y apuró, y me puso en contacto —hecho que nunca acabaré de agradecer— con literatura histórica referida a otras experiencias urbanas. Por su parte, el doctor Alan Knight (quien sin deberla ni temerla me recibió en el Departamento de Historia de la Universidad de Texas), leyó una versión preliminar del trabajo. A él debo importantes sugerencias sobre el método de investigación, y una generosa tutoría al estilo Tex-Mex.

Para convertir la tesis en libro y publicarlo recibí el apoyo generoso y expedito del doctor Andrés Lira, director del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. El profesor Edmundo Jacobo —rector de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, donde trabajo desde 1988— aceptó y apoyó generosamente esta coedición. También en dicha universidad Jorge Sánchez de Antuñano, director de la División de Ciencias y Artes para el Diseño, y Francisco Santos, jefe del Departamento de Evaluación del Diseño en el Tiempo, estuvieron al tanto del proyecto y lo apoyaron. Mis amigos y compañeros de trabajo en el área de estudios urbanos —Sergio Tamayo Flores-Alatorre, Jorge Ortiz Segura y Carlos Lira (a quien debo los dos mapas que aparecen en este libro)— crearon un ambiente de trabajo y un ambiente intelectual envidiable; a ellos, mi agradecimiento.

Otros amigos y compañeros estuvieron presentes en los años que tomó la investigación y redacción: Sergio González, Rodrigo Negrete y Sergio Rivera; Carlos Illades, Luis Jaúregui, María Dolores Morales, Juan Ortiz, Ana Laura Romero y Cristina Sacristán.

Como todo mundo sabe, mi esposa Maru y mis hijos Diego y Emilio están en este libro, de mil maneras, todo el tiempo.

INTRODUCCIÓN

Este libro trata de la experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México en el periodo 1876-1912. La investigación consta de ocho capítulos que abordan otras tantas problemáticas del gobierno municipal durante el Porfiriato y la fase maderista de la Revolución mexicana. Debo decir que la investigación que dio pie a este texto se propuso, desde un principio, abordar una dimensión del trabajo historiográfico que en los últimos tiempos no ha gozado de todos los prestigios: la historia institucional.

Es difícil esclarecer las razones por las cuales la investigación de las instituciones ha permanecido, en las dos o tres últimas décadas, más bien marginal respecto al cuerpo de conocimiento histórico. Pero quizá una explicación sea la manera simplista y claramente subordinada en que se concibe la institución. Como trataré de mostrar en este trabajo, la institución no es sólo la ley, pero tampoco es un conjunto de prácticas ajenas a una mínima formalización jurídica, política y, sobre todo, argumental. Tampoco es, sugiero, una dimensión que se encuentre superpuesta a la pureza sustancial e ilusoria de lo social. Como he tratado de discutir en la conclusión de otro trabajo, la institución —entendida como el ámbito de decisiones legítimas sobre un objeto— elabora y despliega para su funcionamiento un conjunto de prescripciones, códigos visuales y verbales que integran o excluyen otros actores y versiones sobre su desempeño pasado, presente y futuro.¹ Contra lo que el prejuicio postula, la institución es *una forma de organización de la sociedad*, no aquel lugar donde la sociedad ya no existe; es, en otras palabras, una infraestructura, no una superestructura.

En nuestro caso, el ayuntamiento de México es concebido como un actor urbano dotado de un atributo no muy común; poseía, legal y legítimamente, una cierta autoridad sobre un objeto: la ciudad. Este primer problema se desdobra inmediatamente al menos en otros dos, que también son desarrollados en el libro: por un lado, los alcances reales del gobierno municipal y el substrato operativo en que se fundamenta, incluyendo, por supuesto, las debilidades estructurales del gobierno municipal y las mutaciones en su sistema de prioridades que resultan de una serie de variables políticas, económicas y tecnológicas; por otro, la *forma* específica en que argumenta, discute, postula.

¹ Véase Rodríguez Kuri, "Política e institucionalidad. El ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850", en especial pp. 89-91.

Esto último merece una explicación. La idea general que organiza este trabajo es que la trayectoria del ayuntamiento de México en el periodo 1876-1912 es, al mismo tiempo, la historia de un fenómeno paulatino de debilitamiento político-institucional y de un éxito argumental. Como se percibe en el capitulado, buena parte de la evidencia disponible tiende a mostrar que el control del Ejecutivo federal sobre el ayuntamiento de México fue lo suficientemente eficaz y oportuno como para hacer de la institución municipal una entidad disciplinada y relativamente poco problemática en el Porfiriato. La ley municipal de 1903 —que hizo del ayuntamiento un órgano consultivo del presidente de la República y le retiró toda atribución de gobierno— en realidad coronó un proceso que se inició desde 1880, pero que adquirió un fuerte impulso a mediados de la década de 1890.

Pero el éxito del gobierno nacional para neutralizar políticamente al ayuntamiento de México abrió las puertas para que, en el seno de la institución y en personajes cercanos a la experiencia de gobierno municipal, emergiese un discurso dirigido a justificar, defender y tratar de expandir una serie de prácticas municipales de gobierno. En otras palabras, se constituyó todo *un cuerpo argumental*, a veces meramente defensivo, a veces claramente propositivo. Así entonces, el ayuntamiento pudo ser el salón de cabildos, los integrantes del cuerpo, su legislación, el dinero municipal, los servicios que administró, pero fue también un modelo argumental, un conjunto de ideas, unos supuestos desde los que se concibió la ciudad, sus habitantes, sus responsabilidades y sus problemas.

La noción de cuerpo argumental no se utiliza en el libro —al menos eso espero— de manera arbitraria. Para la valoración del argumento institucional como un ámbito legítimo de la investigación histórica, existen trabajos de carácter teórico y analítico de importancia notable. Michel Foucault y Karl R. Popper han hecho, en este sentido, aportaciones básicas al intrumental del historiador. Ya sea que se maneje un método arqueológico (Foucault) —que habrá de emancipar el análisis histórico del discurso de la historia de las ideas—, ya sea que se asuma la autonomía y el carácter objetivo del “mundo 3” (Popper), estamos ante una problemática que debe arrojar todavía conocimientos específicos y sorpresas de carácter teórico.²

En todo caso ese cuerpo argumental es rastreable en la documentación municipal y en publicaciones de distinta índole. Ello ha permitido colocar en el centro de la discusión (por dar un ejemplo) nociones como la de interés público. En el fondo, la dinámica interna del cuerpo argumental

² Véase al respecto Foucault, *La arqueología del saber*, en especial pp. 227 y ss., y Popper, *El universo abierto*, pp. 135-152.

porfiriano supuso al mismo tiempo una recuperación de las nociones de policía urbana —clave en el entendimiento del municipio urbano de la primera parte del siglo XIX—, y una crítica a las debilidades de la autoridad y de la esfera pública ciudadana.

El estudio de las características de ese cuerpo argumental ocupa una parte significativa de cada uno de los ocho capítulos del libro. No debe extrañar entonces, dada la importancia central que otorgo a las características y a la dinámica de los argumentos, que en este libro pondere por igual los “hechos”, y los argumentos de los diputados, regidores, síndicos y escritores sobre esos “hechos”. Si de elecciones municipales, alumbrado público o finanzas se trata, interesa tanto el resultado de la elección, el número de lámparas o el monto de los ingresos fiscales en la ciudad, como los argumentos de los ediles sobre quién o cómo deben organizarse la elección, a qué autoridad debe sujetarse el contratista de alumbrado o cuáles categorías fiscales deben ser de potestad municipal y cuáles de potestad federal.

Un par de condicionantes, de distinta naturaleza, han otorgado un sesgo específico a este libro. La primera tiene que ver con las fuentes propiamente dichas. Buena parte de la información empírica básica se obtuvo del Archivo Histórico de la Ciudad de México (AHCM), que en realidad es el archivo del ayuntamiento de México. Así pues, este libro puede leerse como una historia del ayuntamiento de México en el periodo consignado. No obstante, en virtud de la multiplicidad de las atribuciones del ayuntamiento de fin de siglo, esta historia de la institución municipal no se propuso ser exhaustiva; al contrario, se elaboró a partir de una selección de tópicos que se consideraron ilustrativos de ciertas tendencias esenciales a la experiencia municipal de la capital de la República. En lugar de una historia global, se intentó la historia de una problemática.

La segunda condicionante es la utilización, muy específica, de la noción de *experiencia*. Ésta cumple a su vez una doble función. La primera remite a un problema de método: por experiencia de gobierno —o sus equivalentes en este texto, como experiencia municipal o, simplemente, experiencia— debe entenderse la delimitación tentativa de un campo problemático, esto es, de un campo lógico donde los eventos observados han sido posibles.³ He pretendido colocarme, por así decirlo, en el horizonte de visibilidad del ayuntamiento de México en el periodo estudiado.

La segunda función es analítica: asimismo, por experiencia entiendo aquellos acontecimientos y prácticas que definen o influyen patrones de

³ Una discusión fascinante sobre las virtudes del trabajo analítico fundado en la noción de campo y representación se encuentra en el texto de Janik y Toulmin, *La Viena de Wittgenstein*, pp. 175 y ss.

conducta sucesivos de los actores involucrados, en el mediano y largo plazo. Dada la escasez de literatura sobre la forma en que los hombres y las instituciones acumulan conocimientos sobre prácticas y técnicas de gobierno, este libro pretende ser una modesta contribución a la manera en que se transmiten esa clase de conocimientos.

I. UNA APROXIMACIÓN A LA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO EN EL SIGLO XIX

I. LAS DETERMINANTES POLÍTICO-INSTITUCIONALES DEL MODELO MUNICIPAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Esta investigación trata de la experiencia municipal de la ciudad de México durante el Porfiriato y la fase maderista de la revolución mexicana. No obstante, para un mejor entendimiento del fenómeno edilicio en el periodo, trataré de definir en este capítulo dos líneas argumentales que constituyen, propongo, los dos límites entre los cuales se despliega la tensión básica en la experiencia institucional urbana durante el siglo XIX.

El primer problema tiene que ver con la concepción propiamente dicha del gobierno municipal y del ayuntamiento en un discurso político y constitucional que se perfila con motivo de los acontecimientos de 1808, se enuncia por vez primera en Cádiz, se toca apenas en el código político de 1824 y se reformula en los estatutos centralistas de 1835 y 1843, hasta llegar a la carta federal de 1857.

En esta perspectiva, se trata de analizar el lugar asignado al gobierno edilicio por el discurso constitucional del siglo XIX; de hecho, se intenta ubicar el lugar asignado al ayuntamiento en la construcción de la sociedad política. Como un asunto íntimamente vinculado a este enfoque, debe tratarse el problema de la estructura del poder ejecutivo en la ciudad de México, cuya expresión inmediatamente visible fue la figura del gobernador. Así pues, ciertos rasgos del modelo municipal y de la gubernatura en el siglo XIX serán analizados en los dos siguientes apartados del presente capítulo.

El otro eje que propongo para el ordenamiento de este capítulo resulta, a mi juicio, altamente significativo y no ha sido abordado, hasta donde entiendo, por la historiografía. Así pues, en el cuarto apartado de este capítulo intento describir y analizar cómo la experiencia político-institucional de gobierno municipal en la ciudad de México definió, en la práctica, su propia materia de interés. Tal definición, usualmente, apareció como un ejercicio discursivo, argumental, del ayuntamiento, casi siempre en favor de una delimitación jurisdiccional de la materia municipal. Para efectos de

exposición, he dividido este último problema en dos: lo que llamo la materia urbana y lo que denomino la materia política del ayuntamiento de México.

2. EL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO Y LA FIGURA DEL GOBERNADOR EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

La experiencia municipal de la ciudad de México en las décadas posteriores a la Independencia hereda del modelo político novohispano al menos dos problemas capitales: la capacidad protagónica del ayuntamiento, que se evidenció en los sucesos de 1808 y luego en las elecciones constitucionales de 1812, 1813 y 1820; y un modelo de control político, cuyo vértice se materializaba en las figuras del intendente y el jefe político, antecedentes indirectos de la figura del gobernador (del Distrito Federal o del Departamento de México). Los estudios disponibles sobre el ayuntamiento de México a partir de 1808 evidencian que la institución era un canal privilegiado de la política en la ciudad. Los sucesos de 1808, en los cuales el ayuntamiento de México tomó la iniciativa para encontrar una salida a la crisis política generada por la invasión napoleónica a España, tienden a mostrar que la institución no era tan sólo un órgano burocrático o administrativo para lidiar con los asuntos menudos de la ciudad; parecía ser, más allá, un mecanismo de interlocución política y representación social.¹

Desde 1772, la corona española había estatuido que el ayuntamiento aceptase entre sus miembros a seis regidores honorarios; se suponía que por esta vía se podría contrarrestar el juego de los intereses creados que la práctica de heredar los cargos de regidor suscitaba. La burocracia metropolitana pensaba que por esta vía se iba a integrar un cabildo cercano a los intereses reales, pues desde el principio se pensó influir en la designación de los regidores honorarios. Es casi seguro que el método de cooptación metropolitano falló en crear un organismo con esas características; más aún, es probable que se haya acentuado el fenómeno contrario, esto es, que haya cristalizado un ámbito de representación de los intereses criollos en la ciudad.²

¹ Para ponderar el papel del ayuntamiento en la crisis de independencia puede consultarse Hamill, "Un discurso formado de angustia. Francisco Primo de Verdad el 9 de agosto de 1808", y Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, pp. 76 y ss.

² Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, pp. 48-49. La estructura del cabildo hacia 1810 era de 15 regidores propietarios, seis honorarios, dos alcaldes y dos síndicos; tres de los regidores y un alcalde debían ser peninsulares. Para una descripción detallada de las funciones de los miembros del ayuntamiento preconstitucional véase Margarant, "Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gadatinas", pp. 685-711.

Sería insuficiente proponer que la Constitución de Cádiz ratificó el perfil del ayuntamiento como representación de los intereses locales; en realidad, la integración vía electoral del ayuntamiento potenció ese perfil. La elección del primer ayuntamiento constitucional de la ciudad de México, en noviembre de 1812, y la accidentada historia del cuerpo municipal hasta la consumación de la Independencia, muestran que el ayuntamiento se consolidó como el lugar predilecto de los grupos de interés locales para expresar inquietudes y propuestas concretas. El ayuntamiento fue la institución que representó a las élites que no necesariamente se comprometieron con la ruptura violenta del orden novohispano, y que trabajaron sistemáticamente por controlar los hilos más importantes de la política local. Pero, dado que las reglas del juego se habían modificado al estatuirse un proceso electoral, los grupos dispuestos a usufructuar el ayuntamiento debieron hacerse de algo parecido a clientelas político-electorales, como se puede inferir de los trabajos que han abordado este problema.³

La existencia de una cierta base social que respaldaba la política de los grupos criollos se percibe al menos desde 1808. Ello explicaría por qué los mecanismos que la burocracia virreinal encontró para neutralizar la beligerancia del ayuntamiento de México no fueron ni muy eficaces ni muy populares, y sí altamente conflictivos. Tanto en 1808 como en 1812 las autoridades novohispanas y los grupos peninsulares en realidad tuvieron que romper la legalidad vigente para contrarrestar los éxitos políticos del ayuntamiento. El golpe de mano contra el virrey Iturrigaray y el ayuntamiento autonomista de 1808, y la deposición del ayuntamiento constitucional de 1812, por parte del virrey Venegas, ilustran que en el terreno operativo, ciertos rasgos políticos del ayuntamiento eran de peso.

Uno de esos rasgos fue la aparición y consolidación de un discurso jurídico y político notablemente persuasivo y oportuno. En 1808 la perspicacia y profundidad con la cual el ayuntamiento de México argumentó el imperativo de refundar, en el imaginario político, la noción de autoridad legítima en la Nueva España, resultó en un ejercicio tan exitoso que en buena medida llevó al golpe de mano de los sectores no autonómicos. Y en 1812, la elección del ayuntamiento constitucional supuso por parte de los criollos autonomistas un esfuerzo de interpelación política notable. Este fenómeno acabó por transformar a ciertos grupos sociales de simples expectadores en

³ Véase Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, pp. 132-133; Annino, "Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 novembre 1812 a città del Messico", p. 730; Guedea, "Las primeras elecciones populares en la ciudad de México, 1812-1813"; Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, p. 43.

aliados, y de paso fue un primer impulso para anular las divisiones sociales fundadas en los criterios étnicos.⁴

Otro fenómeno importante para la experiencia municipal de la ciudad de México, y que se ubica también en la coyuntura de 1808-1812, sería la aparición de un vínculo institución/territorio, que brindó una especial materialidad a las disputas jurisdiccionales del siglo XIX. Como ha argumentado Antonio Annino, otra de las novedades en la elección del ayuntamiento constitucional de 1812 fue la posibilidad de que los sectores criollos obtuvieran el control pleno del espacio urbano a costa de la burocracia virreinal; esto es, se hizo efectiva la posibilidad de dotar de una territorialidad, de una jurisdicción espacial, al órgano municipal controlado por los autonomistas. Porque el ayuntamiento, si bien había sido una caja de resonancia y una modalidad de la representación social, carecía de un ámbito definido para el ejercicio de su poder sobre las cosas y personas de la ciudad.⁵

Debe quedar claro, en todo caso, que la coyuntura política que abrió la aplicación del código liberal gaditano representó una verdadera ruptura en el sistema de representación política y en el inventario de los actores visibles en la Nueva España. Entre 1812 y 1814, el mapa del territorio se modificó sustancialmente; pueblos y comunidades, a partir de la integración de ayuntamientos, ingresaron en el universo político mexicano, en número y con una eficacia notables.⁶

En lo que toca a la ciudad de México, quizá el saldo más importante de esta redefinición fue la mutación según la cual el ayuntamiento de México pasó a representar, con un notable nivel de organicidad, el cúmulo de los intereses urbanos. Si en 1808 el ayuntamiento de México era ya un actor político respetable, a partir de 1812 el código político del liberalismo español lo dotó de una nueva legitimidad y lo colocó con una doble función en el organigrama del poder: era al mismo tiempo gobierno urbano (administraba, decidía) y representación social (discutía, argumentaba, disentía).⁷

Que la capacidad de representar intereses locales de peso, y que el mismo protagonismo político del ayuntamiento de México había adquirido una continuidad y un papel en absoluto despreciables, se evidencia en el

⁴ Annino, "Pratiche creole..."; Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, pp. 17 y ss.

⁵ Annino, "Pratiche creole...", pp. 734-736. Para una reflexión esclarecedora del ayuntamiento como articulador de la lógica de apropiación territorial de la comunidad véase Carmagnani, "Del territorio a la región", pp. 222-228.

⁶ Guerra, *México*, vol. I, pp. 257-263; Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, pp. 24 y ss.

⁷ Véase el trabajo de Annino, "Pratiche creole...".

hecho de que en la Junta Soberana —designada por Iturbide en 1821 para gobernar provisionalmente el país— se contara preminentemente con miembros y exmiembros destacados de los ayuntamientos constitucionales de la ciudad: Azcárate, Sánchez de Tagle y Velázquez de la Cadena eran regidores en funciones; Guridi y Alcocer era secretario del ayuntamiento; Cervantes y Padilla y García Illueca, eran exregidores.⁸

Como ha señalado Andrés Lira, la primera experiencia constitucional mexicana remitió a las cartas estatales el problema de la definición de atribuciones de los ayuntamientos. Ni el Acta Constitutiva de 1823, ni la Constitución federal de 1824, luego reformada en 1847, intentaron una prescripción del modelo municipal en el sistema político como tal.⁹

Para el caso de la ciudad de México, las ordenanzas de 1840 serían el primer documento reglamentario de la vida municipal. Tal ordenamiento se concibió y se redactó bajo el régimen centralista de las Siete Leyes. Lo anterior significa que la vida del ayuntamiento capitalino transcurrió en una especie de ámbito de indeterminación jurídica poco más de 15 años. En ese lapso debieron operar los mandamientos de origen gaditano. Pero esta situación debe ser entendida sobre todo en términos de la dificultad jurídica y política que significaba instaurar una normatividad en la vida municipal de la ciudad.

A esa dificultad contribuyeron dos problemas que han otorgado un cariz especial a la experiencia institucional de la capital: en primer lugar, que fue la ciudad designada para la residencia de los poderes nacionales; y en segundo lugar, que, al contrario de lo que sucedía en las entidades, careció de una carta política básica, equiparable a las constituciones estatales, durante la vigencia de la Constitución de 1824.

El problema de la residencia de los poderes nacionales en la ciudad de México no ha sido estudiado desde la óptica de los intereses municipales, pero cierta evidencia muestra que al menos el ayuntamiento de México tenía serias dudas sobre las repercusiones que ello tendría en su ámbito de influencia y en su capacidad real de gobierno sobre la ciudad. En una exposición de octubre de 1824, el ayuntamiento de México argumentó ante el Congreso que, independientemente de cualquier otra consideración, la federalización de la ciudad de México se iba a traducir en una reducción notable “de la representación política de los mexicanos” al privar a habitantes de la ciudad “de toda intervención e influjo en el gobierno”.¹⁰

Es probable que el ayuntamiento se estuviese refiriendo, en primer lugar, a la imposibilidad de los ciudadanos, una vez federalizada la ciudad

⁸ Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, p. 242.

⁹ Lira, “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, p. 51.

¹⁰ Véase la exposición del ayuntamiento en McGowan, *El Distrito Federal de dos leguas*, p. 162.

y sus territorios aledaños, a elegir representación ante las cámaras. Pero su oposición a que la capital del Estado de México se trasladase a una ciudad distinta a la de México también puede interpretarse en otro sentido: evitar que el ayuntamiento se viese obligado a convivir directamente con las autoridades nacionales, sin la mediación de una constitución estatal propia, y sin la mediación de autoridades locales que respondieran a una lógica distinta a la de las nacionales. Estas realidades definían —según razonaban en el ayuntamiento— un escenario altamente desventajoso para la conservación, y aún el ensanchamiento, de las atribuciones de gobierno municipal.

Tal percepción del ayuntamiento de México resultó a todas luces correcta: la historia de las relaciones entre el gobierno municipal y el gobierno nacional (sin la mediación y regulación de una carta constitucional propia) fueron, a lo largo de buena parte del siglo XIX, extraordinariamente tensas y conflictivas; y esa tensión y ese conflicto aparecieron casi siempre alrededor de la disputa por las jurisdicciones respectivas.¹¹

De ahí que resulte insuficiente interpretar la discusión de la residencia de los poderes nacionales sostenida por los diputados constituyentes de 1856-1857 tan sólo como un problema referido a la territorialidad de los estados. Como se sabe, la propuesta de trasladar la capital nacional a Querétaro (e incluso a Aguascalientes) obedecía tanto a la inquietud de reintegrar al estado de México su antigua extensión territorial, como a la sospecha de que la ciudad de México, en tanto capital nacional, resultaba especialmente tentadora para los pronunciamientos de corte centralista, en virtud, decía el diputado Olvera, de que tenía “muchos ricos y muchos curas”.¹²

La propuesta de conformar el estado del Valle de México resolvía parcialmente el asunto, ya que evitaba la fusión del Distrito Federal con el estado de México, cuestión que inquietaba de verdad a muchos diputados. Pero la creación del estado del Valle de México quedó condicionada a la salida de los poderes de la ciudad de México, aun cuando para los diputados Francisco Zarco y Guillermo Prieto, la posibilidad de que convivieran los poderes federales y municipales no tenía nada de extraordinario y era perfectamente factible.¹³

Pero fue el propio Zarco el que dio ciertos indicios de una problemática subyacente en la discusión sobre la residencia de los poderes nacionales, y

¹¹ Para una descripción de los diferendos entre el ayuntamiento de México y el gobierno nacional hasta 1850, puede consultarse Rodríguez Kuri, “Política e institucionalidad. El ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850”.

¹² Véase esta discusión en Zarco, *Historia del congreso constituyente*, pp. 329 y ss., pp. 344 y ss., y p. 455.

¹³ McGowan, *El estado del valle de México*, pp. 20-25.

que casi en ningún momento se abordó explícitamente. Para Zarco, la idea de trasladar la capital federal a Querétaro no resolvía el problema de fondo, esto es, no resolvía la clara tendencia a subordinar la potestad municipal a la lógica del poder nacional. A Querétaro le esperaba lo que había padecido la ciudad de México en los últimos 30 años: que el “ayuntamiento” sea una mera “comisión del secretario de gobernación y que el gobernador no sea más que ayudante de los ministros”.¹⁴

Otra vez, como en 1824, la discusión de la carta federal de 1857 supuso la incorporación no sólo de los criterios de territorialidad del estado de México (siempre reacio a su debilitamiento político y económico, y siempre sospechoso a los ojos de los diputados federalistas más radicales), sino que implicó la subsunción, harto problemática, del problema de la autonomía municipal al ámbito jurisdiccional del gobierno nacional. Tal sería una de las grandes singularidades de la historia política de la ciudad de México a lo largo del siglo XIX, pero que adquirió una especial visibilidad en los modelos políticos que se desprendieron de las cartas de 1824 y 1857.

La inexistencia de una carta constitucional para el Distrito Federal tuvo asimismo consecuencias notables a la experiencia del gobierno edilicio. Quizá la más importante fue la definición de una práctica municipal que durante buena parte del siglo XIX, incluso después de la promulgación de las ordenanzas de 1840, tuvo que recurrir, de manera discrecional y oportunista, a una interpretación consuetudinaria del derecho colonial y del derecho gaditano.

Un ejemplo de lo anterior es que un alegato del ayuntamiento de México de fines de 1821 se convirtió en paradigmático, no tanto por la materia específica a discusión, como por la lógica y el sentido de las referencias jurídicas: a juicio de los ediles, y hasta que apareciese una legislación específica sobre el ayuntamiento de México (lo que no sucedió hasta 1840), deberían seguir siendo válidas y aplicables las disposiciones de Fernando VII al decreto de 23 de mayo de 1812 sobre la formación de ayuntamientos constitucionales, y la similar de 28 de marzo de 1821, que prescribía un aumento en el número de regidores y síndicos de la corporación.¹⁵

Al parecer, entre 1824 y 1835 tenemos un sólo caso en el que se haya intentado elaborar una carta constitucional para el Distrito Federal. En abril de 1827 se redactó un dictamen en el Congreso para dotar a los ciudadanos de la capital de la República de una constitución política local,

¹⁴ La intervención de Zarco es del 10 de diciembre de 1856; véase Zarco, *Historia del congreso constituyente*, p. 1105.

¹⁵ Véase el folleto de 1821 *Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos*.

diferente a la constitución general. Resulta especialmente importante enfatizar que el proyecto de constitución otorgó mayor importancia al asunto de la autoridad política y ejecutiva del Distrito Federal, que a la figura del ayuntamiento propiamente dicha. La comisión propuso que al encargado del ejecutivo en el Distrito se le denominase jefe político y no, como se había venido practicando, gobernador:

Ha tenido en consideración para llamar políticos a sus jefes y no gobernadores, el que éstos [es decir, los gobernadores] son los ejerceedores de un ramo augusto de la soberanía en los estados, y no convendría equiparlos a aquellos que la comisión mira como subalternos del Congreso de la Unión, [...] atadas las manos para hacer el mal, tienen [los jefes políticos] toda la supremacía necesaria para reunir en un punto la dirección o conocimiento de todos los ramos económicos y gubernativos de sus territorios.

El argumento de la comisión especial del Congreso evidencia dos cosas: primera, insiste en las condiciones especiales que la instauración de la autoridad política en el Distrito Federal implicaba; segunda, insinúa que denominar gobernador a la autoridad dependiente del Ejecutivo en el territorio federalizado era una anomalía, en la medida que equiparaba dicho cargo con el desempeñado por los titulares del “ramo augusto” en los estados, es decir, con el de las autoridades electas por sufragio ciudadano.

Pero asimismo, se percibe el criterio de que la autoridad política del Distrito debe ser fiscalizada por una instancia superior, que evite una preponderancia plena del jefe político.

Pareciera que la comisión se resistía a dejar enteramente en manos del Ejecutivo el gobierno de la capital, pues la propuesta consistía en hacer depender al jefe político del Congreso directamente, y no del presidente de la República.¹⁶

Este es un asunto esencial al cabal entendimiento de la experiencia municipal en la ciudad de México. A lo largo del periodo independiente, el gran interlocutor institucional del ayuntamiento de México sería el gobernador del Distrito Federal (o, durante el centralismo, el gobernador del Departamento de México). Efectivamente, la Constitución de 1824 consignó que el gobierno general de la República, por medio de la gubernatura, conservaría las atribuciones de aquello considerado “político y económico” del territorio. Y fue Gabriel Sagazeta, en 1836, quien sostuvo

¹⁶ Para esta argumentación véase el *Dictamen de la comisión especial de la Cámara de Diputados para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la Federación. Leído por primera vez y mandado imprimir de orden de la misma Cámara*, p. 4.

que la figura del gobernador había heredado y asumido las funciones del jefe político creado por la constitución gaditana.¹⁷

Entiendo que la evidencia disponible muestra que el gobernador se encontraba muy cerca del perfil del jefe político estatuido en Cádiz; pero debo agregar, además, que la figura del intendente borbónico también parece haber sido una fuente de inspiración en la definición del perfil del gobernador del Distrito. En todo caso, el gobernador del Distrito en ningún periodo del siglo XIX puede equipararse al gobernador que surge de un proceso electivo, en cualquiera de sus modalidades. Parafraseando a Zarco, el gobernador fue siempre “un ayudante” del Ejecutivo nacional, que se consagró a las tareas de gobierno y control político de la ciudad de México.

Existe otro elemento, que ayuda a evaluar la especial complejidad de la estructura institucional de la ciudad de México. Ésta heredó de la administración borbónica una cierta indeterminación en cuanto a las jerarquías de autoridad política y su jurisdicción. Linda Arnold ha mostrado cómo, desde 1787, la creación de la intendencia de México suscitó casi inmediatamente problemas por el traslape de las funciones del virrey y del intendente de la provincia. Una ojeada a la *Ordenanza de intendentes* muestra que algunas de las atribuciones del intendente podían fácilmente confundirse con las que a lo largo del siglo XIX el ayuntamiento de México reclamaría como privativas de su jurisdicción.¹⁸

En todo caso, a partir del decreto de 23 de junio de 1813, puede establecerse una línea de continuidad entre las atribuciones del jefe político y las del gobernador, línea que pasa por la prescripción de 1824, y llega al más importante y específico de 1837, que al parecer era una reglamentación del artículo sexto de la ley sexta de las Siete Leyes Constitucionales del año de 1836.

El decreto de junio de 1813 consignó que las atribuciones del jefe político eran el ejercicio “de la superior autoridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia”.¹⁹

¹⁷ Véase Ortiz, *Prontuario*, p.25 y Lira, “La creación del Distrito Federal”. Asimismo Sagazeta, *Acusación que el lic. ..., síndico segundo del Exmo. ayuntamiento de esta capital eleva, como procurador del común, al Soberano Congreso Nacional contra el Sr. Gobernador del Distrito D. José Gómez de la Cortina*, p. 5.

¹⁸ Arnold, *Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City, 1742-1835*, p. 31; *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, 1786*, pp. 65-85.

¹⁹ El decreto se encuentra en De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, I, pp. 182.

Por su parte, el documento constitucional de 1836 decretó que las tareas de los gobernadores eran, entre otras, cuidar la conservación del orden público; disponer de las fuerzas armadas; cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la junta departamental; nombrar prefectos y otros funcionarios del ramo de seguridad y justicia de la provincia.²⁰

Esta concepción de las funciones y del lugar del gobernador en la estructura de poder de la ciudad permaneció prácticamente inalterada a lo largo del siglo XIX y durante todo el Porfiriato. Tan es así que hacia 1901, Adolfo Prantl y José L. Groso consideraban que las funciones del gobernador del Distrito se ejercían de acuerdo a lo indicado por la ley reglamentaria de 1837 (que se refería a la gubernatura del departamento de México), y que la enumeración de funciones del gobernador por parte de estos autores resultase similar, aunque no idéntica, a las de 1813 y 1836. Claramente, la gubernatura del Distrito, en virtud tanto de la importancia de la ciudad como de su designación como sede de los poderes nacionales, fue, a lo largo del siglo XIX, un mecanismo que explícitamente estaba vinculado al control político de la ciudad y de sus instituciones.²¹

3. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE 1840 Y EL MODELO MUNICIPAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Vale la pena preguntarse por qué fue el centralismo mexicano el que se avocó a la tarea de crear un estatuto político para el régimen municipal de la ciudad de México; vale la pena inquirir, además, por qué ese espacio definido para el gobierno edilicio de la ciudad de México permaneció vigente, quizá con algunos paréntesis, más de 60 años, esto es, entre la promulgación de las ordenanzas de 1840 y la expedición de la ley municipal de 1903.

A mi juicio, el éxito de las ordenanzas municipales de 1840 radica en dos puntos sólo en apariencia contradictorios: por un lado, las ordenanzas acabaron por definir e institucionalizar los mecanismos de control político sobre el ayuntamiento de México de parte del gobierno nacional; por otro, ratificaron al ayuntamiento en una razonable autonomía para ejercer una serie de tareas político-administrativas, que la tradición novohispana y la novedad gaditana habían apenas delineado, y que el ejercicio mismo del gobierno de la ciudad consolidó.

Este proceso se puede evidenciar en tres aspectos de la legislación de 1840: las modalidades en la relación entre la corporación municipal y las

²⁰ De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, vol. I, pp. 184.

²¹ Prantl y Groso, *La ciudad de México. Novísima guía ilustrada*, p. 427.

autoridades políticas dependientes del Ejecutivo; las atribuciones de gobierno del ayuntamiento, y las disposiciones sobre el funcionamiento interno del mismo.

El primer aspecto de interés es la relación del ayuntamiento con las autoridades políticas de la entidad, según el mandato de las ordenanzas. El artículo primero de las ordenanzas señaló con precisión que el ayuntamiento quedaba sujeto (“sujeción” es el término literal) al gobernador del departamento de México. Pero como se sabe, el departamento de México fue creado por el régimen de las Siete Leyes (1836-1843), y luego ratificado por las Bases Orgánicas de 1843 (vigentes hasta 1847). Esta realidad político-territorial no debe pasar desapercibida, ya que el departamento de México desbordaba ampliamente la noción previa y posterior de Distrito Federal.²²

Una consecuencia práctica de lo anterior es que en los litigios entre el ayuntamiento de México y las autoridades del departamento (el gobernador y la junta departamental), estas últimas mostraron claramente una tendencia a equiparar el ayuntamiento de la ciudad de México a cualquiera de los otros cuerpos municipales de la jurisdicción. Incluso antes de la promulgación de las ordenanzas, pero ya bajo el régimen centralista (en 1837), el gobernador del departamento no dudó en afirmar, ante un alegato del ayuntamiento de México, que “la municipalidad de la capital de la República no es preferente ni de mejor condición en su línea que las 217 [municipalidades] que tiene el departamento”.²³

He aquí una de las claves del modelo municipal del centralismo, y que se institucionalizará con las ordenanzas de 1840. Por un lado, tácitamente, la gubernatura asume que el ayuntamiento es el responsable directo en el gobierno de algunas de las cuestiones básicas de la ciudad; por otro, intenta rebatir la propuesta edilicia de un trato diferenciado para el ayuntamiento capitalino, no sólo en el marco de sus relaciones con el propio gobierno nacional, sino respecto a los otros municipios del departamento y del país.

La bisagra que une esta problemática se encuentra en la propuesta de que todas las determinaciones del ayuntamiento podían y debían ser objeto de la ratificación o rectificación del gobernador. Un ejemplo y una clave de tal sujeción se encuentra en el capítulo III, artículo 10, donde se estableció que las comisiones de trabajo del ayuntamiento tendrían que acatar los

²² Para el problema de la territorialidad del Distrito Federal y del departamento de México véase McGowan, *El estado del Valle de México*, pp. 18, 27, 29, 31 y 35.

²³ *Manifestación que hace el ayuntamiento de esta capital sobre las contestaciones originadas por la exposición que elevó al Soberano Congreso Nacional el día 11 del presente*, pp. 4-8.

señalamientos de la gubernatura sin que fuera requisito para ello que el cabildo en pleno las aprobase previamente.²⁴

Tengo para mí que ni la Constitución de 1857 ni la legislación secundaria posterior modificaron sustancialmente los términos de la relación entre el ayuntamiento de México y el gobernador. Si bien nunca se reconoció explícitamente, las ordenanzas de 1840 habían definido un marco de autoridad, en tal medida eficiente, que los gobiernos nacionales posteriores ya no tocaron el asunto.²⁵

Más todavía, y para el periodo que llega hasta la plena federalización de la ciudad en 1903, el análisis de la documentación depositada en el Archivo de la Ciudad de México muestra que los mecanismos de control político-administrativo del ayuntamiento por la gubernatura respetaban los moldes formales de las ordenanzas municipales de 1840, pero aquéllos se habían acentuado por la costumbre. Así se entiende que Jesús Galindo y Villa pudiese afirmar, en 1901, que “el ayuntamiento de México reconoce como su presidente nato al Gobernador [del Distrito]”, expresión que, más que la letra, recogía el espíritu de las ordenanzas y una práctica política-institucional que se desprendía de ellas.²⁶

Hasta la abrogación formal de las ordenanzas en 1903, prácticamente cualquier decisión medianamente importante requería del aval de la gubernatura del Distrito, que con frecuencia transmitía a su vez la autorización del secretario de gobernación y del presidente de la República. El espectro de los asuntos que el ayuntamiento sometía al Ejecutivo era muy amplio, y abarcaba en los hechos todos los asuntos imaginables: contratos; nombramiento del personal de mediana responsabilidad; presupuestos o empréstitos; querellas y pleitos judiciales.²⁷

El segundo aspecto de interés se refiere a las atribuciones formales del ayuntamiento de México, según las propias ordenanzas de 1840. El cuadro 1 presenta los ramos asignados al ayuntamiento, en los términos definidos por el artículo 14 de las ordenanzas. La transcripción de los ramos y de la puntuación que los separa es literal. Ello es así porque probablemente en la relación misma se prefiguraba una suerte de organización básica de las tareas adscritas a los ayuntamientos.

²⁴ Del Castillo Velasco, *Colección de leyes*, pp. 293 y 298 y ss.

²⁵ Miranda, “La desaparición del municipio en el Distrito Federal”, pp. 115 y ss.

²⁶ Galindo y Villa, *Reseña histórico-descriptiva de la ciudad de México*, p. 159.

²⁷ Esta afirmación se sustenta a partir de la consulta de los ramos del AHCM. Creo que es posible afirmar que es un patrón general de relación entre la corporación y el Ejecutivo durante el Porfiriato y los años del maderismo, pero que es claramente rastreable desde 1840.

CUADRO 1
Ramos de los ayuntamientos, según las ordenanzas de 1840

Aseo y limpieza
 Aguas, acequias, zanjas y ríos
 Alumbrado, cárceles, calzadas, puentes y caminos
 Coches y carruajes
 Embanquetados, empedrados y atarjeas
 Salubridad, cementerio, vacuna, hospitales y casas de beneficencia
 Mercados, paseos, pesos y medidas, agricultura, industria y comercio
 Corredores, teatro y diversiones públicas, educación y escuelas

FUENTE: Del Castillo Velasco, *Colección de leyes*, p. 294.

Deben manejarse con sumo cuidado las atribuciones definidas en el cuadro 1. Como vemos en el cuadro 2, hacia 1901 los ramos administrativos enfocados directamente al gobierno de la ciudad se habían multiplicado, pero también se habían redistribuido entre el propio ayuntamiento y la gubernatura del Distrito Federal. Y en realidad, las funciones decretadas originalmente para el gobernador en la Constitución federal de 1824 y en las cartas centralistas de 1836 y 1843 se habían detallado y extendido notablemente.

Quizá porque la historia administrativa no goza de todos los prestigios que debiera, no contamos con estudios que permitan evaluar la importancia de la distribución de funciones entre las diversas entidades ejecutivas de gobierno. Pero las funciones adscritas a una entidad le otorgan poder, un poder siempre relativo a las funciones que otra entidad ejerza sobre una misma jurisdicción territorial. En esta perspectiva, resulta todavía difícil reconstruir cómo se definieron y cómo se distribuyeron las facultades de gobierno entre el ayuntamiento y la gubernatura, digamos a partir de la enumeración de las facultades edilicias de 1840.²⁸

Pero lo que resulta incontestable es que la enunciación de las atribuciones de la gubernatura tal y como aparecen en los decretos gaditanos, en la Constitución de 1824 y en las leyes reglamentarias del centralismo (ya citadas anteriormente), apenas arrojan alguna luz sobre su evolución posterior. Es como si en la segunda parte del siglo XIX, la figura del gobernador hubiese cobrado conciencia de que el control directo de los ramos de la administración urbana le daban un sitio de preeminencia respecto al propio ayuntamiento, pero quizá también respecto a las otras dependencias del Ejecutivo federal. Si nos atenemos a la letra del cuadro 2, hacia 1901 el

²⁸ Para una reflexión notable de cómo la historia administrativa es también historia, véase el trabajo de García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*.

CUADRO 2
Atribuciones del ayuntamiento de México
y de la gubernatura del Distrito Federal en 1901

<i>Ayuntamiento</i>	<i>Gubernatura</i>
Aguas	Alojamiento
Alumbrado	Ayuntamientos
Calles	Beneficiencia
Carnicerías	Bienes mostrencos
Carros	Bizcochos y galletas
Coches	Bomberos
Depósitos	Canales
Desagüe	Casas de huéspedes
Diversiones públicas	Cafés
Dormitorios	Catastro
Establos	Cultos
Empeños	Desamortización
Festividades	Elecciones
Fiel contraste	Empleados de gobierno y municipales
Limpia	Expendios de licores, vinos y conservas
Mercados	Exposiciones
Obras públicas	Ferrocarriles
Ornato público	Fondos de municipalidades foráneas
Paseos	Gendarmería de a pie y montada
Rastro	Gobierno
Tocinerías	Hospitales
	Hospicios
	Incendios
	Inspección general de policía
	Juegos permitidos
	Jurados
	Límites
	Mesones
	Neverías
	Parcialidades
	Pasteles
	Posadas
	Prefecturas
	Préstamos de banco
	Policía civil
	Repostería
	Ruinas
	Salubridad
	Sanidad
	Tamalerías
	Telégrafo
	Terrenos
	Tesoros

FUENTE: Galindo y Villa, *Reseña histórica-descriptiva*, pp. 158-159.

gobernador ya no sólo vigilaba y normaba la administración edilicia de la ciudad, sino que ejercía un poder real de decisión sobre un cúmulo de asuntos pequeños y grandes de la capital, de forma paralela o superpuesta al ayuntamiento.

El tercer punto toca el problema del funcionamiento interno del ayuntamiento. Destaca la preeminencia de la figura de lo que las ordenanzas de 1840 llaman todavía el alcalde primero, y que para las décadas de 1870 y 1880 será conocido simplemente como presidente del ayuntamiento. Esta figura se convierte en el miembro del ayuntamiento con un papel más visible, en virtud de su derecho a presidir todas las sesiones de cabildo y todas las sesiones de las comisiones, sea cual fuere el objeto de estas últimas. A esa visibilidad contribuye igualmente que las ordenanzas lo consideraban el receptor de “los reclamos o prevenciones violentas y ejecutivas” de las autoridades políticas de la entidad, primeramente del gobernador.²⁹

El ayuntamiento capitalino, a la luz de las ordenanzas, debe ser concebido como un órgano colegiado de gobierno que siempre se adjudicó derechos de representación social y territorial. Esto último es perceptible en el vocabulario edilicio: el ayuntamiento habla por “la ciudad”; “la ciudad” se expresa a través del ayuntamiento. De aquí justamente que su centro de legitimidad se ubique en las sesiones públicas y secretas, esto es, en los cabildos. Justamente en este modelo de funcionamiento residen los prestigios y las debilidades de la corporación, a lo largo del siglo XIX. Las sesiones de cabildo incorporan la plenitud de una lógica y de un sentido en el gobierno de la ciudad.³⁰ Así pues, el conjunto de las responsabilidades operativas y de vigilancia del gobierno de la ciudad de México remite al ayuntamiento como tal. El presidente del ayuntamiento, en tanto primer regidor, en tanto alcalde primero, no puede ser concebido al margen del ayuntamiento y sus cabildos; su autonomía política y funcional siempre será mínima. Presidía un cuerpo estatuido, pero no tenía un mandato directo y personal sobre la ciudad.

²⁹ Del Castillo Velasco, *Colección de leyes*, p. 296, cap. I, art. 30.

³⁰ En esta perspectiva, la experiencia del cabildo mexicano probablemente difiere de la práctica municipal norteamericana y española del siglo XIX. En España, por ejemplo, la revolución liberal subrayó, en una ley de 1813, la figura del alcalde, cuyo “carácter ejecutivo” destaca “frente al resto del ayuntamiento”. Asimismo, en algunas de las principales ciudades de los Estados Unidos fue notorio el deslinde de atribuciones del *Mayor*, como responsable ejecutivo del gobierno local, de la lógica del *City Council*, que devino, con frecuencia, en órgano fiscalizador y a veces legislativo. Para el caso norteamericano véase Glabb y Brown, *A History of Urban America*, p. 179; para el español De Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, p. 99.

Las ordenanzas regulaban la periodicidad de las reuniones de cabildo (dos a la semana en el caso de las sesiones ordinarias, y cada vez que fuese necesario en el caso de las extraordinarias), y definían las distintas dimensiones o jerarquías en el seno de la institución. El cabildo en pleno se encargaba de los asuntos “de trámite” y de “obvia resolución”. En cambio, aquellos asuntos que requiriesen un cierto estudio, y después de una primera lectura a manera de propuesta formal, debían ir necesariamente a la comisión respectiva, que elaboraba un dictamen; éste sería entregado en fecha posterior al cabildo en pleno para que se procediera a su aprobación, rechazo o enmienda.³¹

La definición de las comisiones en el ayuntamiento de 1900 puede resultar típica para el Porfiriato. Ese año se establecieron un total de 20, a saber: aguas, alumbrado, beneficencia, cárceles, carros, coches, diversiones, establos y elecciones (*sic*), festividades, fiel contraste, fomento de artesanos, hacienda, higiene y condiciones sanitarias de teatros, limpia, mercados, obras públicas, panteón municipal, paseos, policía, rastro y relojes.³²

Usualmente, uno o dos regidores eran designados como responsables de cada uno de las comisiones, acompañados de un suplente. Dado el número de comisiones, los regidores repetían en dos o más comisiones. Es más o menos obvio que no todas las comisiones tenían el mismo peso específico. Hacia las décadas de 1880 y 1890, las de agua, alumbrado, hacienda y obras públicas gravitaban enormemente sobre el funcionamiento del ayuntamiento, pues remitían a aspectos claves del gobierno de la capital.

Cuando los asuntos aparecían como delicados o notoriamente importantes para el gobierno de la ciudad, los síndicos del ayuntamiento jugaban un papel clave. El síndico, definido por las ordenanzas como “el encargado de los puntos de derecho, y de defender los intereses del común, de cuidar la hacienda municipal y de alumbrar al cuerpo”, usualmente trazaba los límites jurídicos (desde un punto de vista positivo y consuetudinario) de los asuntos discutidos. Como se verá en los capítulos subsiguientes de este trabajo, el síndico cumpliría una función de contrapeso para equilibrar los dictámenes de las comisiones, sobre todo cuando en la década de 1880 y 1890 las comisiones, con frecuencia, parecían plegarse con excesiva facilidad a ciertos intereses particulares.³³

³¹ Del Castillo Velasco, *Colección de leyes*, p. 297, cap. II, art. 5.

³² AHCM, *Memoria del ayuntamiento* (en adelante MA, año y páginas) 1900, pp. 2-3.

³³ Del Castillo Velasco, *Colección de leyes*, pp.296-297, cap. II, arts. 1-5.

4. LA MATERIA URBANA Y LA MATERIA POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO

Ni el análisis del discurso constitucional, ni sólo el estudio de textos como las ordenanzas de 1840, resultan suficientes para entender la experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México, aunque por sí mismos arrojen importantes luces al respecto. En realidad, una aproximación a la historia del ayuntamiento durante el Porfiriato exige revisar lo que a mi juicio es un punto nodal para esta investigación: la constitución y definición de la materia urbana y de la materia política del ayuntamiento de México.

La materia urbana del ayuntamiento de México

En el estudio del proceso de definición de la materia urbana del ayuntamiento es indispensable un acercamiento a un término clave, omnipresente en la documentación municipal decimonónica: me refiero a la noción de policía urbana. El *Diccionario de autoridades* presenta la voz “policía” como el “buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes y ordenanzas, establecidas para su mejor gobierno”. Pero debemos a Aniceto de Pagés el intento por mostrar un sentido más descriptivo y específico del término policía urbana: “La que se refiere al cuidado de la vía pública en general: limpieza, higiene, salubridad y ornato de los pueblos. Está hoy —abunda Pagés— encomendada a los ayuntamientos y a los alcaldes”.³⁴

La legislación y la documentación referente a la vida municipal mexicana (especialmente a partir de Cádiz, aunque existen importantes evidencias anteriores) recogen, consolidan y enfatizan el sentido amplio (casi genérico) de la definición de policía urbana, pero —y esto es vital para nuestro trabajo— claramente adscriben su vigilancia e implementación a los ayuntamientos. El decreto de las Cortes españolas, de 23 de junio de 1813, fue una de las primeras prescripciones que sin género de duda adscribió “la policía de salubridad y comodidad” a los ayuntamientos.³⁵

Esa lógica argumental continuó en un proyecto de remodelación urbana de 1821. Este documento, si bien no menciona al ayuntamiento como responsable de la vigilancia y ejecución de la policía urbana, sí intenta, con toda claridad, una suerte de ensanchamiento de aquello relativo al ámbito jurisdiccional del concepto de policía:

³⁴ *Diccionario de autoridades*, tomo 3, o-z, p. 311; De Pagés, *Gran diccionario de la lengua castellana (autoridades)*, tomo 4, pp. 478-479.

³⁵ Véase el decreto de Cortes en De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, I, p. 220.

Aunque parece que las obras materiales que propongo en este proyecto como son murallas, baluartes, coliseos, pirámides, cárceles, hospitales, hospicios, canales y otras [son] ajenas del ramo de policía, lo hago en razón de creer que pertenece al ramo de policía todo lo que sirva de adorno, ilustración, orden y comodidad de los pueblos.³⁶

El dictamen ya citado de la Cámara de Diputados, elaborado en 1827 por una comisión especial encargada de redactar una constitución política para el Distrito Federal, consideraba que la primera atribución de los ayuntamientos era “la policía de seguridad y comodidad”. Y las Siete Leyes Constitucionales de 1836 ordenaron que a cargo de los ayuntamientos quedara “la policía de salubridad y comodidad”. Las propias ordenanzas municipales de 1840 indicaban, en su artículo primero, que “está a cargo del ayuntamiento [...] la policía de salubridad, de comodidad y ornato, de orden y seguridad”.³⁷

Como se puede observar, a este nivel de enunciación no existe una descripción propiamente dicha de la noción “policía urbana”. Pero en cambio queda claro que la policía urbana se había constituido en la noción articuladora de la administración urbana, es decir, era la tarea primigenia y de alguna manera fundante del ayuntamiento ciudadano. La policía urbana define un campo privativo, una suerte de jurisdicción cualitativa. Su existencia, pues, quedará íntimamente ligada a la vida municipal y pareciera el centro de la actividad del ayuntamiento.³⁸

Una precaución necesaria: con toda seguridad, la noción de policía urbana no fue una invención de Cádiz ni del liberalismo español. Como Martín Bassols ha mostrado, sus fuentes se remontan a los fueros autonómicos españoles de la Reconquista; más todavía, el Estado absolutista español utilizó la figura —sobre todo en el siglo XVIII— para trazar ciertas líneas de control político sobre las ciudades, pero usualmente responsabilizó de su vigilancia y ejecución a los intendentes y corregidores.³⁹

Lo que constituyó una verdadera novedad histórica fue la vinculación clara e inequívoca que a partir de Cádiz se estableció entre la policía urbana

³⁶ Véase el texto del misterioso B.T., *Proyecto de policía para la ciudad de México que un europeo americano presentó a su Alteza Serenísima la regencia del Imperio Mexicano*, p. 2.

³⁷ Para el caso de 1827, véase *Dictamen de la comisión especial de la Cámara de Diputados para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la Federación*, p. 5; para las Siete Leyes, Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, vol. III, pp. 66-67 (ley sexta); para las ordenanzas de 1840, Del Castillo Velasco, *Colección de leyes*, p. 293, cap. I, art. 1.

³⁸ Sobre decir que la significación contemporánea de “policía”, que remite tan sólo a los problemas de seguridad pública, resulta anacrónica para buena parte de la experiencia urbana en el siglo XIX. El orden y la seguridad representan tan sólo atributos parciales de la “policía urbana”.

³⁹ Bassols, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, pp. 75-77.

y el gobierno de los ayuntamientos, es decir, la constitución de una “competencia municipal” de gobierno, sustanciosa en atributos. Se trata aquí de aquel fenómeno por el cual el conjunto de los asuntos particulares de la localidad, formal y fácticamente, pasan a integrarse a las atribuciones del gobierno edilicio. Esto, a su vez, impelió a los ayuntamientos a convertirse en actores políticos de una importancia notable.⁴⁰

Conocemos al menos un caso —en otro contexto histórico— que ilustra las enormes consecuencias que la redefinición del lugar y las funciones del poder local implican para los equilibrios políticos nacionales. La publicación en Francia de la *Memoria sobre las municipalidades* de Turgot, en 1775, representa un hito en la historia de la administración política prerrevolucionaria, y no sólo por la fría acogida que tuvo el documento en los círculos del rey Luis XVI. Al decir de Eduardo García de Enterría, Turgot definió —en su gran alegato para la racionalización del ejercicio del poder en la Francia del Antiguo Régimen— un campo municipal privativo, constituido por los “asuntos particulares” de la localidad, campo respecto al cual el Estado absolutista tendría que ser omiso.

La *Memoria* de Turgot prefigura buena parte de la problemática revolucionaria sobre el poder local, desde el momento en que proponía la integración de los poderes locales por vía de la elección censitaria. De hecho, en Turgot se nota una voluntad por regionalizar el poder, voluntad que el primer impulso revolucionario retomarí, y la centralización napoleónica haría fracasar. Un hecho que nos interesa: el despertar municipal impelió a unas 40 mil comunidades (sobre todo entre 1789 y 1791), respresentadas y fundadas en sus gobiernos locales, hacia la política propiamente tal. Algo similar —con todas las salvedades que se quiera— al fenómeno descrito por François X. Guerra y Alicia Hernández, cuando la legislación gaditana sobre ayuntamientos posibilitó en México la formación e irrupción de los ayuntamientos en la política de escala nacional.⁴¹

En todo caso, para nuestro análisis resulta especialmente relevante el hecho de que la definición de un ámbito de competencia privativo para los ayuntamientos es la que redescubre para éstos sus espacios de acción, sus jurisdicciones, su lugar en la política. La policía urbana sería, propongo, uno de los nombres que recibió esa nueva realidad político-jurisdiccional en la experiencia municipal mexicana.

Este enorme capital conceptual, pero sobre todo político, se evidenciará cuando la noción de policía urbana sea puesta a prueba. El ayuntamiento

⁴⁰ Bassols, *Genésis y evolución del derecho urbanístico español*, pp. 77 y ss.

⁴¹ García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, pp. 96-105; Guerra, *México*, vol. I, pp. 257-263; Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, pp. 24 y ss.

de México emprende entonces una defensa de su jurisdicción, en tales circunstancias de apremio, que su concepción de las atribuciones jurisdiccionales emerge con una nitidez que la legislación, siempre vaga y difusa, no expresa. Un ejemplo puede ser la *Representación* del ayuntamiento de México del año de 1811. El documento recogía la protesta y el enojo del ayuntamiento por una serie de medidas relacionadas con la seguridad militar y civil, que la burocracia novohispana había tomado con motivo de la insurrección de Hidalgo; el ayuntamiento consideraba, tajantemente, que esas medidas lastimaban su ámbito de competencia en lo referido al gobierno de la ciudad.⁴²

En una primera aproximación a las funciones del ayuntamiento, de carácter sobre todo ritual, los capitulares de 1811 sostendrían que las tareas esenciales de la corporación municipal serían la búsqueda “de la felicidad del pueblo a quien representa, de la guarda de sus derechos, evitarle perjuicios e incomodidades, y procurar en cuanto sea posible su sosiego y tranquilidad”. Pero un poco más adelante, los regidores aventurarían una definición de la policía urbana de enormes consecuencias prácticas. “La esfera de la policía”, aseguraban, “se extiende sólo a aquellas cosas que no comprenden las leyes, por su vicisitud, por su pequeñez, y que sin poderse llamar delitos, influyen para crear delincuentes”. Y remataban: “de aquí se infiere que nada de lo que se halle expreso y determinado en el sistema de la administración pública, debe considerarse como un objeto que pertenezca privativamente a la policía”.⁴³

El ayuntamiento de México procede, en este caso, por omisión. Delimita su ámbito a partir de lo “que no comprenden las leyes”, a partir de lo que no está “expreso” y “determinado” en el sistema de la administración pública. Reclama una cierta discrecionalidad jurisdiccional para reforzar su posición, y aboga por una autonomía que se reforzará en el silencio de la legislación. Identifica, en última instancia, su lugar y su potencial político en la capacidad de decisión que se alimenta en los mil y un problemas que ninguna legislación, que ningún reglamento, que ninguna cédula real podrá prever o solventar.

En este testimonio de 1811, que surge al calor de la guerra, un cierto silencio legislativo acaba por consagrar, en beneficio del municipio, el espacio de la “policía urbana”, esto es, el ámbito de las decisiones, de la política propiamente dicha, en y desde el ayuntamiento. El ayuntamiento,

⁴² Para un estudio de las medidas de seguridad tomadas en la ciudad de México por la burocracia virreinal en 1810-1811, véase Ortiz Escamilla, “Insurgencia y seguridad pública en la ciudad de México”, pp. 95-124.

⁴³ AGN, *Historia*, vol. 454, ff. 181-194, “El ayuntamiento de México representa a V.E. lo que parece conveniente sobre la nueva policía”, 25 de octubre de 1811, ff. 181 y 182. Agradezco a Juan Ortiz Escamilla haberme proporcionado este material.

en el prurito de reivindicar sus atribuciones exclusivas e intrasferibles, recurrirá a los intersticios de la legislación y la costumbre, a los espacios vacíos de la ley, para dejar sentado el objeto de su policía (la “urbana”), y el lugar mismo desde el cual puede fundarse una política local. Estamos, vale la insistencia, ante el reclamo de un ámbito jurisdiccional autónomo.

No debiera sorprender en este sentido que buena parte de la conflictiva relación del ayuntamiento de México con la gubernatura (y a través de ella con el Ejecutivo), en la primera mitad del siglo XIX, se desprenda de la elaboración o aplicación de leyes, reglamentos o de la instrumentación de órdenes puntuales sobre tal o cual asunto. Casi inmediatamente aparecían las disputas por las jurisdicciones privativas. Lo que Turgot llamaba “los asuntos particulares” de la autoridad local, y lo que la tradición española y su reformulación gaditana denominó “policía urbana”, no podían ser vocablos transparentes, simple y llanamente porque estaban en el centro de la disputa política, en la modalidad —en principio al menos— de un diferendo interinstitucional.

Queda claro que la policía urbana define la materia que se pretende sea propia o exclusiva del ayuntamiento de México; queda claro, además, que la institución que administrará la materia urbana sería el propio ayuntamiento, sobre todo después de la legislación gaditana. Desafortunadamente, existen pocos estudios sobre las relaciones entre la autoridad central y el ayuntamiento de México en la era postindependiente.

En todo caso sabemos que al menos hasta mediados del siglo XIX, el ayuntamiento de México y el Ejecutivo nacional con frecuencia se enfrentaron —a veces con aspereza— con motivo de problemas como la reglamentación de servicios públicos, la definición y cobro de impuestos o la preeminencia de los ediles en las ceremonias cívicas y religiosas. Pero resulta sintomático que los argumentos tiendan a organizarse alrededor de un punto en común: qué cosa correspondía legal y legítimamente a cada instancia de autoridad y de representación; en otras palabras, quién mandaba sobre esos asuntos de la ciudad. Ciertamente, sigue siendo una asignatura pendiente en la historiografía la identificación de los actores políticos y sociales de la ciudad, la forma en que se alineaban detrás de cada uno de los contendientes, y la eficacia de su inserción en la disputa política nacional.⁴⁴

¿Cómo se transformó y cómo se reformuló la noción de policía urbana en el contexto político y discursivo del Porfiriato? Este asunto es particularmente relevante para esta investigación, pues el ejercicio de la administra-

⁴⁴ Para una descripción del conflicto entre el ayuntamiento y el Ejecutivo nacional para el periodo 1821-1850, véase Rodríguez Kuri, “Política e institucionalidad. El ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850”, pp. 51-94.

ción político institucional en la ciudad de México, desde la perspectiva del ayuntamiento, exigía una matriz de ideas y conceptos que justificara, que legitimara, la pertinencia del gobierno edilicio. Propongo que, en términos generales, resulta una verdadera rareza encontrar ejercicios político-institucionales que se generen en vacíos discursivos.

Un litigio en que se vio involucrado el ayuntamiento, que tocó las décadas de 1880 y 1890, arroja luz sobre la constitución del objeto de gobierno del ayuntamiento. El asunto se reduce en apariencia a una disputa entre el ayuntamiento y dos particulares sobre la propiedad y posesión de la Plaza de la Guardiola (lo que es hoy, poco más o menos, el terreno que ocupa el edificio del Banco de México). Argumentó Fernando Vega, síndico encargado del caso, que la propiedad de la ciudad sobre la plaza no venía de un contrato de carácter civil, y por lo tanto era improcedente solicitar al ayuntamiento la presentación de una escritura que comprobase su propiedad sobre la plaza. De hecho, el ayuntamiento parece no tener ningún documento que compruebe, por esa vía, sus derechos. Entonces, ¿con base en qué argumentos reclamaba el municipio la posesión del predio?

Vega lo dijo claramente: “el acto de transmisión de la propiedad [del predio en favor del ayuntamiento, de parte de la corona española] no se hizo constar en un contrato escrito, destinado a servir de prueba legal en caso de una contienda, y fue más bien un acto legislativo que no un acto civil”. Y agregó: “bajo el imperio de la legislación española, la ciudad de México podía probar la propiedad de los bienes comunales, por todos los medios establecidos por la ley adjetiva, por documentos, confesión, declaración de testigos, y hasta por presunciones”.

La referencia a la legislación española tiene un sentido muy preciso en la argumentación del ayuntamiento: ubicar un derecho de propiedad fundamental, anterior a cualquier legislación vigente, que constituye a la ciudad como la propietaria original de su territorio. Pero entonces ¿de qué manera se conforma la propiedad privada en la ciudad? Dice Vega: la propiedad privada “se formó, o por actos de dominio que en la forma de donaciones efectuaron los soberanos de España, o por mercedes de solares emanados de nuestros cabildos”. Esta última “es la manera como se fue construyendo”, sigue Vega, “la ciudad”. Más importante, “los libros de cabildo” atestiguarían dos cosas vinculadas: “que la ocupación [de un predio por un particular], como elemento de derecho, no era conocida entre nosotros” y, por tanto, que eran las actas de cabildo una de las vías esenciales para probar la propiedad legítima de un predio. La propiedad particular no se probaría jamás con el mero usufructo, sino con el acuerdo siempre explícito de la representación de la ciudad (las actas de cabildo).⁴⁵

⁴⁵ Los argumentos de Vega en *Defensa formulada por el Lic. ...*, pp. 18-19 y 31.

Los argumentos anteriores no constituyen, me parece, un conflicto propiamente dicho entre propiedad pública y propiedad privada. Claramente, hacia la segunda mitad del siglo XIX, estaban operando ya los mecanismos básicos de la transición de la propiedad corporativa a la individual; los valores republicanos y liberales tendían a superponerse a los del Antiguo Régimen, y permeaban ya, eficientemente, el imaginario colectivo —al menos en muchas regiones del país. Así las cosas, la concepción de la propiedad de raíz individual como tal, era enteramente legítima en el México porfiriano, y quizá más aún en contextos urbanos.⁴⁶

El problema que surge de la discusión aquí planteada no es, insisto, el de una falsa dicotomía entre propiedad privada y corporativa. Lo que sugiero, en cambio, es que los ejes argumentales que legitimaban las distintas formas de propiedad —al menos en la visión de un síndico de un ayuntamiento porfiriano—, seguían siendo irradiados, por lo menos parcialmente, desde las entrañas de la institucionalidad urbana. En buena medida, el problema de la propiedad inmueble era todavía un asunto del derecho público (¿de “policía urbana?”), y no sólo del privado. Obsérvese otra vez el modelo sugerido por Vega: un dispositivo esencial que está ubicado en el centro de la experiencia urbana, es decir, en el ayuntamiento, sus sesiones de cabildo y sus actas respectivas.

En el caso de La Guardiola estamos ante un doble saldo. En principio, observamos un residuo de la convivencia problemática de los paradigmas de Antiguo Régimen con los programas republicanos de las décadas de 1820-1840. Ciertamente, no se trata más del problema de la soberanía compartida entre el Estado y la institucionalidad local, que sugirió Annino para la problemática de la crisis de independencia. A estas alturas es dable hablar, en cambio, de un discurso municipal signado por cierta ambigüedad: si bien el ayuntamiento es y se comporta como un ente de gobierno propiamente ejecutivo, no ha renunciado a plenitud al papel de representante social, de “gestor de [los] derechos comunes”.⁴⁷

Pero en este litigio subyace otra realidad. Para la segunda mitad del siglo XIX, los valores del liberalismo y del federalismo tendían a depositarse en el Estado propiamente tal. Como ya se dijo, no es entonces probable que el alegato del síndico sea plenamente “soberanista” —valga la expresión. En todo caso, el síndico Vega imagina y prescribe, por decirlo así, un autono-

⁴⁶ Esta problemática se explora en Hernández, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*. Asimismo, Peset y Menegus, “Rey propietario o rey soberano”, pp. 564-599 han reactualizado esta problemática, aunque quizá enfatizando más la perspectiva de la propiedad comunal indígena.

⁴⁷ Para el asunto de la soberanía compartida véase Annino, “Pratiche creole ...”, p. 733; para la evolución del municipio como gestor de derechos comunes, Hernández, *La tradición republicana*, pp. 41 y ss.

mismo municipal vigoroso. El abogado de la ciudad no busca, desde el ayuntamiento, establecer las formas de la propiedad inmueble urbana —éste sería un acto soberano, ya reservado para entonces al Congreso; trata en cambio de formular las reglas del juego para su operatividad jurídica y civil en la ciudad, a partir del supuesto de que el ayuntamiento debe permanecer como garante de ciertos intereses generales.⁴⁸

Se infiere así que incluso en algunos ayuntamientos porfirianos del último tercio del siglo XIX, ha permanecido la certeza —sobre todo como premisa discursiva— de que poseen facultades legítimas, fundadas en un ámbito de competencia privativo (su “policía”), que puede entrar en contradicción tanto con intereses particulares como con otras instituciones de gobierno. Debo agregar que el problema de la noción de policía urbana tuvo, a mi juicio, consecuencias estratégicas. Sugiero que aquélla se encuentra en el origen de un vocabulario y de un sistema conceptual de enorme importancia para el ejercicio del poder político en México: es el léxico y es la práctica política que giran alrededor de las nociones de *utilidad pública* e *interés público*, que por lo pronto debemos tomar como equivalentes.

No es improbable que el interés público se haya constituido en el eje articulador de una serie de prácticas que definieron un ámbito legítimo para la más intensa y abierta ingerencia del Estado general en ciertos asuntos que, en una particular interpretación de la tradición liberal, constituían un espacio de acción reservado para la iniciativa particular. Este fenómeno habría comenzado a prefigurarse en los últimos veinte años del siglo XIX, pero adquiriría *momentum* en las décadas posteriores a la revolución mexicana.

Importa para estas líneas la posibilidad de que fuese la experiencia de gobierno municipal, sobre todo en aquello relacionado con la normatividad y administración de los servicios públicos, la que dotara de sustancia a ese fenómeno según el cual la policía urbana evolucionó hacia las nociones de utilidad pública o interés público. La noción de interés público habría permeado, a mediano plazo, no solamente los problemas inmediatos de la administración urbana, sino también aquéllos relacionados con las estrategias de desarrollo de la infraestructura material y con el fomento económico.

Un trabajo de Adolfo Díaz Rugama sobre el abasto de agua potable a las ciudades, publicado en 1896, ilustra este enfoque. Para el autor, las actividades comprendidas bajo la noción de “utilidad pública” son diversas, e incluyen “la ciencia y la aplicación de las artes científicas”. En virtud de

⁴⁸ Para la conformación de un nuevo pacto federal y un nuevo modelo republicano y liberal, véase Carmagnani, “El federalismo liberal mexicano”, en especial pp. 153 y ss.; Hernández, *La tradición republicana*, pp. 58 y ss.

que han sido los científicos los que han descubierto la enorme importancia que para el bienestar general tiene el saneamiento de las ciudades, y particularmente la distribución adecuada de agua potable, debe legislarse en el sentido de garantizar un abasto suficiente, en cantidad y calidad, del líquido. Interesa sobremanera la manera en que Díaz Rugama vincula los prestigios del desarrollo científico con las prácticas político-institucionales de la época. Para empezar —es su propuesta— debe hacerse extensiva a todos los municipios del país la autorización que el Congreso otorgó, en mayo de 1882, al ayuntamiento de México, de expropiar aguas por causas de utilidad pública. La idea de Díaz Rugama incluía, además, algunas modificaciones sustanciales en la legislación sobre aguas, de tal suerte que todos los pueblos y ciudades quedaran vinculados a los beneficios del agua potable.

Más todavía, el autor recupera el ámbito municipal como la clave para un eficiente sistema de agua potable en el país, cuando sostiene que “el abastecimiento [de agua potable] es un servicio municipal” y no una “renta”. En el fondo, Díaz Rugama está argumentando contra ciertas tendencias de la época que consideraban al agua potable como un ramo que debía ser fiscalmente productivo para el ayuntamiento y, por tanto, un buen candidato a la privatización.

Si los municipios son los grandes consumidores de agua y si la creación de la infraestructura y el aseguramiento de las fuentes requieren usualmente de la expropiación por causa de utilidad pública, debe concebirse el problema y legislarse en ese sentido, con la asunción plena de que el servicio es un monopolio y de que la libre concurrencia no es más que un problema doctrinario. Ya que es improbable la libre concurrencia en el servicio, ya que es inevitable el monopolio, el municipio debe quedar entonces en la mejor situación jurídica y política para administrar el monopolio de aguas. Para el caso del ayuntamiento de México, finaliza Díaz Rugama, no estaría de más o un código municipal que derogara las ordenanzas, o de perdida un código de agua; en ambos casos, se trataría de que el ayuntamiento controlase plenamente el servicio.⁴⁹

Con el caso anterior, volvemos en más de un sentido al problema de las competencias exclusivas respecto a ciertos asuntos del gobierno del ayuntamiento. Estamos pues ante argumentaciones que tienden a definir la materia urbana del ayuntamiento, si bien hacia fines de siglo, con recursos de legitimación menos “políticos” y más “científicos”. Otro ejemplo puede ilustrar el abigarrado y complejo problema de la mutación de la policía urbana en interés o utilidad pública. En un artículo publicado en el último

⁴⁹ Díaz Rugama, “Distribución y legislación de aguas en las ciudades”, pp. 52-88. La cita se encuentra en la p. 77.

número de la *Revista Positiva* (octubre de 1914), José Covarrubias definió los servicios públicos como “todos los que llenan necesidades imperiosas o satisfacen importantes comodidades de la vida urbana”. Covarrubias considera que deben ser incluidos en el rubro de servicios públicos prácticamente todas las actividades tradicionales que tienen que ver con el funcionamiento de la ciudad: desde la pavimentación de calles hasta los tranvías, desde el agua potable hasta el alumbrado y la provisión de fuerza motriz. Pero agrega dos actividades que hacen de su clasificación un documento todavía más importante: los bancos y la prensa. Más todavía, Covarrubias argumenta que el Estado debe asumir que los servicios públicos siempre son un monopolio, y que sólo una reglamentación muy estricta o un control directo de las empresas pone a salvo a la sociedad de los abusos y la corrupción que ese ejercicio monopolístico genera.

El autor propone que los servicios públicos se dividen en dos grandes rubros: “los urbanos o municipales y los nacionales o generales”. La aparente incoherencia con la primera aproximación a la definición del término, que adscribe el concepto a la experiencia urbana, permite hacer una distinción importante para este trabajo: evidentemente, para 1914, el problema de la concepción y administración de los servicios públicos desbordaba por mucho el ámbito exclusivamente urbano. No obstante, esta aproximación de Covarrubias alumbra sobre la genealogía material, política y jurídica del estatuto de los servicios públicos.⁵⁰

Quizá sin proponérselo, Covarrubias puso el acento en un aspecto fundamental: el problema material, político y administrativo de los servicios públicos no era tan sólo el de las ciudades; pero la experiencia, la práctica político-institucional que definió una concepción del servicio público cercana a la necesidad del monopolio gubernamental, sí debe mucho, quizá lo esencial, a la experiencia del gobierno urbano de las décadas previas a la Revolución.

Se dirá, con razón, que Covarrubias escribió sobre servicios públicos, y que aquí se ha tratado de explorar la emergencia de la noción de interés público en la experiencia de la administración urbana de la ciudad de México. Pero es más o menos obvio suponer también que los servicios públicos están definidos por una interpretación discrecional de los intereses generales de la ciudad. Detrás de la enunciación de servicio público, es razonable suponer que está implícita una versión del interés público.

En aquello en que Covarrubias (y en general la discusión sobre servicios públicos que la revolución mexicana suscitó) se separa claramente de la experiencia decimonónica en la administración urbana, es en el ámbito

⁵⁰ Covarrubias, “Los servicios públicos, el gobierno y la sociedad”, pp. 459, 461-462, 464 y 467-470.

institucional pertinente. Porque para Covarrubias, como para Eduardo Pallares y Miguel Alessio Robles (que discutieron las características de las concesiones de tranvías de la ciudad de México en los años de 1913 y 1914), es el Estado, en su generalidad jurisdiccional, el actor fundamental en la declaratoria administrativa del interés público y en la normatividad de los servicios.⁵¹

El ayuntamiento, o es asimilado a la administración pública como una de sus instancias subordinadas, o de plano es ignorado. Esto, más que un matiz, es una mutación, porque, al menos desde un punto de vista, la experiencia municipal del siglo XIX, para el caso de la ciudad de México, fue un muy largo alegato en pro de la defensa o restitución de la policía urbana en su plenitud; es decir, de la defensa o restitución de aquello que no es ni el derecho de los particulares ni la política genérica del Estado. Esta problemática quizá pueda ser mejor explicada al abordar el problema de la materia política del ayuntamiento.

La materia política del ayuntamiento de México

La definición de la materia política del ayuntamiento constituye igualmente un fenómeno complejo. De manera tentativa se puede diseccionar este proceso en dos ámbitos: aquello que toca a la relación institucional del ayuntamiento con los ciudadanos y con la esfera del gobierno general; y lo que se refiere al papel desempeñado por la corporación municipal en la conformación de una experiencia netamente política, esto es, aquello que se refiere al proceso de definición de los actores, argumentos y procesos que convergen en la constitución de la autoridad legítima.

Interesan del primer ámbito ciertos procesos que hacen visible el tipo de autoridad representada por el ayuntamiento ante la sociedad. La ausencia de estudios monográficos y la enorme cantidad de documentación que la experiencia de gobierno del ayuntamiento de México produjeron en el siglo XIX, impiden un seguimiento sistemático del problema. Distingo, sin embargo, tres momentos en la constitución de una imagen y una práctica de la autoridad legítima en México, que de una u otra forma se vinculan al problema de la experiencia de gobierno municipal.

Es razonable suponer que la ley de 25 de mayo de 1853, que creó en México el contencioso administrativo (y que debemos a Teodosio Lares), pudiera ser uno de los puntos de inflexión en la trayectoria o evolución de la materia política del ayuntamiento. Según ha explicado Andrés Lira, el contencioso administrativo buscaba desbloquear las tareas de gobierno del

⁵¹ Para los argumentos de Pallares y Alessio Robles sobre el estatus de los tranvías urbanos, véase el capítulo correspondiente de este trabajo.

poder ejecutivo, al definir aquellas actividades en las cuales la autoridad judicial no podía intervenir sin la mediación de una serie de requisitos. En otras palabras, los particulares no podían ocurrir, en principio, ante los jueces ordinarios en aquellos asuntos relacionados con las obras públicas, los contratos entre particulares y autoridades, las rentas nacionales (los impuestos), los actos administrativos en materia de policía, agricultura, comercio e industria y, en general, en todos los asuntos en que no tuviera que aplicarse el derecho civil.⁵²

Sin duda, el contencioso administrativo pasó a reforzar la actuación de la autoridad civil, aunque probablemente Lares no distinguió entre las instancias del gobierno general y la autoridad municipal propiamente dicha. Este enfoque indistinto se reproduce y refuerza en la obra de Ignacio L. Vallarta. Vallarta argumentó en favor de la facultad económico-coactiva de la autoridad, lo que constituye una suerte de ensanchamiento de las argumentaciones de Teodosio Lares sobre la plena jurisdicción de la administración pública en lo relacionado con ciertos asuntos de gobierno, en este caso los fiscales.

Un caso que Vallarta defendió en 1870 ilustra la manera en que el pensamiento jurídico mexicano continuó la asimilación de la experiencia municipal a la experiencia más amplia del gobierno general. La corporación municipal había decidido embargar una propiedad por adeudo de contribuciones. El pleito es engorroso, pero destaca el alegato de Vallarta contra la petición del particular afectado, que arguía haber sido “despojado” por el ayuntamiento. El argumento de Vallarta es sencillo: no puede haber despojo, en el sentido jurídico y penal del término, en un acto de autoridad. Dicho de otra manera: según Vallarta, el ayuntamiento tenía la facultad económico-coactiva, precisamente porque se trataba de un caso de impuestos.

En el fondo, el argumento implícito que justifica la existencia de la facultad económico-coactiva es que no se trata de un pleito entre iguales (el particular afectado y el ayuntamiento, en este caso), sino de un pleito entre dos actores esencialmente distintos: el ciudadano que se querrela en función de sus intereses particulares, y el interés general de la ciudad, que está depositado en el ayuntamiento de México. Esto, porque el pago de contribuciones debe entenderse “como condición de la existencia del gobierno, [como condición] del mantenimiento del orden público”.⁵³

⁵² Lira, “El contencioso administrativo y el poder judicial en México a mediados del siglo XIX. Notas sobre la obra de Teodosio Lares”, pp. 631-632. Véase también Sánchez Luna, “La facultad económica-coactiva en México del siglo XIX”, p.654.

⁵³ Vallarta, *Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva*, pp. 41 y 78 y ss.

Desde el punto de vista de la experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México, el alegato de Vallarta tiene dos caras. Indudablemente, consolida al ayuntamiento como una autoridad con atribuciones legítimas para ejercer sus funciones de una manera más fluida. Ocurrir constantemente a los tribunales seguramente representaba para el ayuntamiento un esfuerzo considerable y un desgaste político que no es de menospreciarse. Digamos que los argumentos de Vallarta pretendían hacer del gobierno municipal una autoridad “fuerte” ante los ojos de la ciudadanía.

Pero desde otra perspectiva, Vallarta no dejó de insinuar la asimilación conceptual del gobierno municipal a la esfera más amplia del gobierno general. Ese razonamiento es uno de los primeros indicios del trastocamiento de la tradición discursiva del ayuntamiento de México (la que giraba alrededor de la policía urbana), según la cual la esfera municipal era otra, distinta, de la esfera de la administración pública, del gobierno y del Estado. Este enfoque de Vallarta es particularmente delicado, porque implícitamente coloca a la autoridad municipal como una dimensión subordinada en la pirámide de autoridad cuyo vértice es el Ejecutivo federal. Vallarta ratificó la potestad inmediata del ayuntamiento sobre los asuntos menudos del gobierno de la ciudad, sí, pero también esbozó una cierta visión del gobierno municipal como un engranaje más de la maquinaria estatal.

Pero sería otro doctrinario del derecho mexicano, Jacinto Pallares, quien extremaría el proceso de asimilación de la experiencia del gobierno municipal a la experiencia más amplia del Estado. En una obra publicada en 1897, Pallares sostuvo que era absurdo que los ayuntamientos pudiesen recurrir al recurso de amparo para protegerse de las decisiones de otras autoridades. Su argumento y su sintaxis son inequívocos: “los ayuntamientos, los institutos de beneficencia, los establecimientos públicos, los organismos políticos dotados por la ley o por la Constitución de personalidad jurídica o de capacidad civil no son otra cosa que órganos del Estado, no representan sino la distribución de las funciones del Estado [...]”. De ahí entonces que un ayuntamiento que recurriera al amparo acabase en el absurdo lógico, semántico y jurídico, dice Pallares, de que: “el Estado pedía amparo al Estado contra el Estado por actos en que el Estado violaba los derechos del Estado”. En realidad, Pallares desprende el anterior razonamiento de su oposición a ultranza a equiparar a las instituciones con los individuos, pues en su concepción el único depositario “natural” de los derechos constitucionales, a partir de la revolución francesa, es el “hombre”. El ayuntamiento o cualquier otra institución representan sólo ficciones jurídicas, creadas para el mejor funcionamiento de la sociedad.⁵⁴

⁵⁴ Pallares, *Legislación federal complementaria del derecho civil mexicano*, pp. CXXXV-CXXXVI. Esta compilación de leyes se ve precedida por un estudio fascinante —el que estoy citando— sobre la herencia corporativa del Antiguo Régimen, que Pallares intituló “Personas morales”.

Pero hay matices en la concepción de Vallarta y en la de Pallares. En este último, la asimilación del ayuntamiento al universo de las instituciones estatales resulta plena e indiscutible. El ayuntamiento es el Estado mismo operando en un ámbito territorial restringido, pero nada más. En cambio, Vallarta no parece llegar al extremo de sostener que los ayuntamientos no pudiesen recurrir al amparo contra actos de otras autoridades. Más aún, existe evidencia de que la Suprema Corte escuchó, hacia 1898, argumentos que se fundaban en las tesis de Vallarta de fines de la década de 1870 y principios de 1880 según los cuales los ayuntamientos eran “aptos” para recibir la protección de la justicia federal por la vía del amparo, en virtud de que su personalidad jurídica era análoga a la del “hombre”, al menos para estos efectos específicos.⁵⁵

Ahora bien, lo que en la concepción jurídico-institucional de algunos doctrinarios parece ser una tendencia a la asimilación del ayuntamiento al ámbito más amplio del Estado —que se inicia seguramente en la segunda mitad del siglo XIX—, acaba por traducirse en otro fenómeno cuando se trata de establecer el carácter de la relación del ayuntamiento con los ciudadanos en el ámbito municipal. Mientras que la mirada sobre los ayuntamientos desde el Estado hace de aquéllos entidades subordinadas (pero en la misma lógica de jerarquías de poder), la mirada sobre los ciudadanos desde el Estado acepta plenamente una diferencia de calidad, una lógica distinta. Esto no deja de ser una enorme antinomia en el modelo liberal y republicano.

Efectivamente, cuando a fines de 1880 tres diputados solicitaron al Congreso que según una vieja inquietud de Francisco Zarco “se declaren derogados en el Distrito Federal todos los bandos, reglamentos y ordenanzas de policía que restrinjan y vulneren las garantías individuales [de la Constitución de 1857]”, estaban planteando un problema fascinante de la historia política mexicana. ¿Por qué? Porque de hecho los ponentes reconocían que la legislación municipal contenida en las ordenanzas, bandos y demás, iba en menoscabo de las garantías constitucionales básicas de reunión, manifestación y otras. Según los diputados, existían en la legislación municipal vigente, y principalmente en las ordenanzas, “disposiciones del gobierno colonial, del centralismo y de la dictadura”.

La propuesta de los diputados de 1880 (que recogía la de Zarco de 1868) exigió sus buenos años de discusión, por la sencilla razón de que pretendía hacer tabla rasa de los métodos de control político a nivel municipal, desde el momento en que suponía que la Constitución —en cuanto a las garantías individuales— no tendría porque ser vulnerada por

⁵⁵ Véase Vallarta, *Votos del señor Lic. ...*, vol. 4, pp. 323 y ss. Para el caso de la Suprema Corte y el derecho de amparo de los ayuntamientos (en este caso Ixtapalapa), Novoa, *Estudio presentado a la Suprema Corte de Justicia...*, pp. 18-19.

ninguna legislación secundaria, menos aún por la municipal. El punto se hizo más complicado cuando en 1882 se agregó al problema básico —garantías constitucionales *versus* legislación municipal— el asunto del estatuto político de las autoridades del Distrito Federal, incluyendo el gobernador y sus atribuciones.

Fue hasta 1894 cuando el Congreso finalmente tomó una decisión respecto a la solicitud de los diputados de 1880. Simple y llanamente se decidió rechazar la iniciativa de derogar aquellos preceptos municipales que fuesen en detrimento de las garantías constitucionales. Los ciudadanos del Distrito ejercerían sus derechos en el interior de la burbuja jurídica de la legislación municipal. En otras palabras, los derechos de reunión, manifestación y expresión de ideas seguirían siendo filtrados, tamizados, por las ordenanzas municipales.⁵⁶

El segundo gran tema en la constitución de la materia política del ayuntamiento es el papel desempeñado por éste en la conformación de la autoridad política legítima, o, en otras palabras, el papel desempeñado por el ayuntamiento de México en la elección de las autoridades políticas, en el marco de un sistema republicano y representativo.

Una constante marca el papel asignado a los ayuntamientos en el proceso de la constitución de la autoridad política en el México independiente: su papel relevante, central, en el censo y en la división en secciones de la población. Las disposiciones electorales de 1823, de 1830, de 1836 y de 1841 asignaron al ayuntamiento la operativización de las diversas fases en el cálculo de población y en su distribución con fines electorales.⁵⁷ La ley orgánica electoral de 12 de febrero de 1857 —vigente hasta 1912— ratificó a los ayuntamientos como entidades clave en algunas fases del proceso electoral federal: la división de los municipios en secciones de 500 habitantes, el empadronamiento de los ciudadanos de las secciones y la instalación de la mesa electoral de la sección.⁵⁸

Debe hacerse notar que lo estipulado por las sucesivas leyes electorales de la postindependencia, incluyendo la de 1857, probablemente repre-

⁵⁶ Para las propuestas, véase *Diario de debates*, 10a. legislatura, vol. I, pp. 693-694, sesión 12 de noviembre 1880; 11a. legislatura, vol. I, pp. 77-78, 3 de octubre 1882 y pp. 164 y ss., 3 de noviembre de 1882; 17 congreso, vol. I, pp. 332-333, 20 de noviembre de 1894.

⁵⁷ Véase “Bases para las elecciones del nuevo Congreso”, 17 de junio de 1823, arts. 14 y 20; “Reglas para las elecciones de diputados y de ayuntamientos del Distrito y territorios de la República”, 12 de julio de 1830, arts. 5 y 7; “Ley sobre elecciones de diputados para el congreso general...”, 30 de noviembre de 1836, art. 2; “Convocatoria para la elección de un congreso constituyente”, 10 de diciembre de 1841, art. 10, todas ellas en *Legislación electoral mexicana*.

⁵⁸ La ley se puede consultar en *Legislación electoral mexicana, 1812-1973*, pp. 153 y ss.; una amplia descripción y un comentario sobre el modelo electoral de febrero de 1857 se encuentra en Perry, *Juárez and Díaz*, pp. 57 y ss.

sentaba una ruptura respecto a la primera experiencia electoral municipal en 1812. Que el ayuntamiento se viera obligatoriamente vinculado al proceso y a la lógica de la constitución de los poderes republicanos, no dejaba de ser una novedad del México independiente que no está presente en la legislación gaditana. Como ha señalado Antonio Annino, las primeras elecciones municipales mexicanas bajo la normatividad de Cádiz (1812) se desarrollaron según la división parroquial de la ciudad, y no por la definida anteriormente para la elección de los delegados a Cortes; en otras palabras, no fueron la misma división territorial ni el mismo colegio electoral los que funcionaron para la elección de Cortes que para la elección del ayuntamiento. De 1812 data, entonces, una suerte de soberanía específica, particular (“repartida”, dice Annino), para la integración del ayuntamiento de la ciudad; una soberanía, pareciera, que no proviene de ni se hace extensivo a la constitución de otros poderes o representaciones más generales.⁵⁹

En esta perspectiva pueden entenderse los argumentos de Alejandro Arango y Escandón en 1850, cuando defiende la necesidad de distinguir entre los colegios electorales avocados a la designación de los poderes republicanos y los colegios electorales encargados del proceso municipal. En un decreto del ministro José María Lacunza, de 6 de noviembre de 1850, se ordenaba que la elección de los miembros de la municipalidad fuese “hecha por el mismo colegio [electoral] que el 4 de octubre último nombró el presidente y los senadores”.

Arango y Escandón argumentaría ampliamente contra tal disposición, pues privaba “sin razón bastante a la ciudad de una de sus principales prerrogativas”, y, más aún, introducía “una novedad contraria a la naturaleza del actual sistema político”, que, por si fuera poco, implicaba “la usurpación de las prerrogativas de nuestra soberanía”. Arango y Escandón aventuró una serie de argumentos de importancia capital para el entendimiento del rol jugado por el ayuntamiento en el sistema político de la primera parte del siglo XIX. Los juicios de Arango permiten, además, ubicar las continuidades relacionadas con las fuentes de legitimidad del gobierno municipal, pues subrayan lo que los regidores siempre considerarían como otra soberanía a la del gobierno general, esto es, como un origen distinto. Así por ejemplo, y desde el punto de vista de Arango y Escandón, el gobierno no tomó en cuenta, en su decreto, “cuán diversas son las bases tomadas para la elección del presidente y senadores de las bases de la elección municipal”; por lo tanto, el gobierno no ha podido entender “que esta diversidad reclama y crea colegios electorales distintos”.

La conclusión de Arango nos recuerda el estilo y la lógica argumental de los ayuntamientos de la crisis de independencia. “El colegio formado en

⁵⁹ Annino, “Pratiche creole e liberalismo”, p. 733.

virtud del decreto”, sigue el síndico, “no tiene misión legítima”. Esto, porque la ciudad “no ha usado sus prerrogativas legales, puesto que no ha sido llamada, en la forma que debiera” a elegir a sus representantes. La solicitud al Congreso es sencilla: que “vuestra soberanía reintegre a la capital sus derechos”. De no ser así, concluye Arango, se implantaría el precedente de manipular o cambiar colegios electorales y de convertirlos en “sostenedores de caudillos de partido”, y no en lo que deben ser: “representantes de los intereses sociales”.⁶⁰

No debe inferirse de lo anterior que los procesos electorales municipales y nacionales fuesen una y la misma cosa. En la mayoría de los casos, la elección de los munícipes de la ciudad de México se celebraba en fecha distinta y bajo reglamentos distintos a los de otras autoridades y representaciones (presidente, senadores, diputados). La protesta del ayuntamiento de 1850 se refiere a otra cosa: se trataba de un alegato para que el ayuntamiento no quedase atrapado en la maquinaria política que constituía y legitimaba otras instancias de autoridad; se trataba, en fin, de no hacer del ayuntamiento un engranaje en la maquinaria político-electoral de las élites que disputaban el poder nacional.

El alegato del ayuntamiento de 1850 mostraría posteriormente su enorme pertinencia, con un caso paradigmático: el del ayuntamiento de 1871. Una coalición de regidores lerdistas y porfiristas trató de copar al ayuntamiento en vistas a la elección presidencial del verano de 1871. En virtud del papel esencial que jugaba el ayuntamiento en la organización de las elecciones federales y en la definición del cuerpo electoral, su control representaba una buena oportunidad para influir en el resultado. Benito Juárez procedió a destituir al gobernador lerdistista del Distrito y a sustituirlo por uno de confianza; éste a su vez procedió a desintegrar al ayuntamiento de inclinaciones también lerdistas, y a designar otro. Y todo el mundo sabe —historia de bronce— que Juárez ganó esa elección presidencial.⁶¹

No debe extrañar, con estos antecedentes, la persistencia de ciertas preocupaciones en los regidores del ayuntamiento de México. Probablemente los acontecimientos de 1871 cristalizaron esa preocupación. En diciembre de 1876 algunos regidores del ayuntamiento presentaron una moción al cabildo, en la cual argumentaron que “los negocios municipales necesitan de la dedicación y asiduidad de los ciudadanos regidores”; pero la “significación política” que adquieren los regidores “con la intervención en las elecciones [...] federales entorpece frecuentemente los negocios del municipio”. Por lo tanto, proponen solicitar “al Supremo Gobierno que se

⁶⁰ Arango y Escandón, *Acusación hecha ante la Cámara de Diputados por el sr. síndico primero del exmo. ayuntamiento...*, pp. 3, 5-6 y 9-11.

⁶¹ Perry, *Juárez and Díaz*, pp. 153-157.

sirva decretar que el ayuntamiento no tenga ingerencia alguna en las elecciones de funcionarios federales”⁶²

La solicitud anterior no trascendió el cabildo. Más aún, durante todo el Porfiriato el ayuntamiento no dejó de participar en todas las elecciones presidenciales, de senadores y de diputados, desde el momento que tenía la obligación de empadronar, formar secciones electorales e instalar mesas. Si la importancia de la ciudad de México hacía poco probable que el Ejecutivo brindase una autonomía razonable al municipio, esa alternativa se volvía más inviable cuando el ayuntamiento de la ciudad de México quedaba inserto en el fenómeno de la reproducción de la autoridad política nacional.

⁶² AHCM, *Elecciones*, vol. 865, exp. 66. De varios regidores al ayuntamiento, 19 de diciembre de 1876.

II. ELECCIONES MUNICIPALES, INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y LA LEY DE MARZO DE 1903

1. LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL PORFIRIATO

Antonio García Cubas publicó en 1905 uno de los textos más frecuentados sobre historia de la ciudad de México: *El libro de mis recuerdos*. En el capítulo intitulado “Tribulaciones de un regidor de antaño”, García Cubas plasmó en tono ligero una imagen del ayuntamiento y de sus regidores, que probablemente no hizo justicia a la historia de la institución. No obstante, el testimonio de García Cubas dice más de lo que parece sobre la percepción, al menos en ciertos medios, del gobierno municipal de la ciudad de México hacia la primera década del siglo xx.

Ironiza García Cubas: “si alguna similitud se encuentra entre los ediles de antaño y de hogaño, la culpa no es mía sino del que trate de avenir a unos y a otros el mismo saco; y así protesto, una y mil veces, que mi relación pertenece a la historia antigua y no a la moderna”. La advertencia cobra sentido más adelante, en el momento en que el autor recuerda que cuando fue miembro del ayuntamiento, se encontró como el personaje aquel de la comedia ‘Receta para suegras’: “iba yo a entrar en liza abierta”, dice don Antonio, “con una suegra y con una contrasuegra”, es decir, “con su señoría el gobernador del Distrito” y con “su excelencia el ministro de gobernación”. Todo porque “en aquellos días nuestros cuerpos municipales gozaban de toda la independencia apetecida, menos en todo aquello que no fuese veta de la voluntad de tan altos personajes”.¹

Espíritu lúdico el de García Cubas. Sin embargo, el problema real es saber en qué medida su perspectiva es una simplificación de la vida municipal de la época. No está de más, por ello, subrayar algunos rasgos específicos de la trayectoria municipal, y evidenciar así los procesos de integración política y las tendencias más o menos visibles en la membresía del ayuntamiento, para devolverle una cierta sustancia, en lo que se refiere a su propia historia. Tal es el objetivo de este capítulo.

El seguimiento de los procesos electorales para integrar el ayuntamiento de México permite ubicar algunos puntos de notable interés. Como

¹ García Cubas, *El libro de mis recuerdos*, pp. 145-146.

vimos en el capítulo anterior, a partir de 1821 la legislación electoral definía las reglas para integrar los ayuntamientos como una *addenda* o en una serie de artículos específicos en el cuerpo de las disposiciones electorales más generales. Como ya se indicó también, en el caso del ayuntamiento de México, usualmente las fechas de elección y el colegio electoral eran claramente distintos a los de la elección de otros cargos o cuerpos republicanos, como el presidente de la República, las cámaras o las juntas departamentales.

Dos decretos de diciembre de 1862 sentaron las bases legales para las elecciones municipales del Distrito Federal durante la República Restaurada, el Porfiriato y hasta los años del maderismo. Los decretos de 1862 establecieron que las elecciones de los ayuntamientos en el Distrito serían anuales, e indirectas en primer grado; el derecho al voto lo ejercían los hombres nacidos en el territorio de la República, o fuera del territorio pero hijos de padres mexicanos, con 21 años cumplidos si eran solteros, o 18 años si eran casados, y que tuviesen modo honesto de vivir.

El proceso electoral municipal contemplaba dos fases esenciales. La primera: el ayuntamiento divide el municipio en secciones de 500 habitantes “de todo sexo y edad”; en esas secciones de 500 habitantes, sólo los ciudadanos con derecho a voto reciben, previamente al día de la elección y por cuenta del ayuntamiento, una boleta para expresar en ella, por escrito, el nombre del elector de su preferencia; el día de la elección primaria se instalan mesas en cada sección, integradas por siete ciudadanos, para recibir las boletas; la mesa escruta las boletas recibidas, y hace público el nombre del elector (para ser elector se requería ser residente de la sección en cuestión).

La segunda fase se refiere al funcionamiento de la llamada junta electoral secundaria. Ésta se integraba con los electores de las secciones designados en la elección primaria. La junta debía ser presidida por la primera autoridad política del municipio, que en el caso del de México era usualmente el gobernador del Distrito. La junta designaba una mesa directiva que conducía los trabajos de la elección del ayuntamiento, incluyendo la verificación de las credenciales de los electores.

Una vez concluidas las tareas de validar las credenciales, la mesa del colegio tenía que declarar el *quorum* legal (que los decretos de 1862, por cierto, no especifican) para proceder a la elección del ayuntamiento de entre los propios ciudadanos electores. La letra de los decretos señalaba que la elección debía ser secreta, al depositarse una “cédula” en un ánfora cerrada. Si bien no se expresa inequívocamente, se infiere que la elección de los regidores y síndicos se hacía uno por uno. Una vez concluida la elección y escrutados los votos, se levantaba un acta detallada de los trabajos de esta segunda jornada electoral, y se hacían públicos sus resulta-

dos por cuenta del ayuntamiento saliente y de la gubernatura del Distrito.² El cuadro 3 puede dar idea de los tres pasos esenciales en las elecciones municipales de la ciudad de México. La columna “Número de boletas” debería expresar, aproximadamente, el número de ciudadanos con capacidad de ejercer el voto. La siguiente columna (“Electores designados”) indicaría el tamaño que en principio tendría el colegio o junta electoral de la municipalidad. Pero la tercera columna (“Electores presentes”) siempre es menor a la segunda, dado que no todos los electores designados en la primera jornada electoral se presentaban a las sesiones del colegio.

CUADRO 3
Elecciones del ayuntamiento de México.
Tres indicadores básicos, 1872-1911

<i>Fecha*</i>	<i>Número de boletas</i>	<i>Electores designados</i>	<i>Electores presentes</i>
1872	50 919	412	412
1873	n.d.	408	246
1877	50 070	n.d.	221
1878	57 510	457	303
1879	50 025	419	309
1880	48 450	404	n.d.
1881	58 195	459	n.d.
1882	56 355	523	n.d.
1883	61 660	523	n.d.
1884	53 745	597	n.d.
1885	38 570	525	n.d.
1886	53 386	512	n.d.
1887	n.d.	502	n.d.
1888	n.d.	494	n.d.
1890	53 500	n.d.	n.d.
1891	60 610	n.d.	n.d.
1895	56 000	n.d.	420
1905	60 000	n.d.	n.d.
1911	84 131	n.d.	553

n.d.: No disponible.

FUENTE: AHCM, *Elecciones*, vols, 865, 866 y 867.

* En realidad, el año consignado remite a los meses de noviembre y diciembre, periodo de preparación y realización de la elección municipal; así entonces, se trata de la elección del ayuntamiento del año siguiente. Por ejemplo, los datos para el año de 1872, son evidencia de la elección del ayuntamiento de 1873, etcétera.

² Para la descripción del proceso electoral municipal en la ciudad de México, véanse los decretos de 13 y 16 de diciembre de 1862 en Del Castillo Velasco, *Colección de leyes*, pp. 401-415.

Como ya se indicó, la columna que señala el número de boletas repartidas, al menos teóricamente, debería coincidir con la población masculina con derecho a votar en la ciudad. Para conocer el número de boletas a repartir, el ayuntamiento debía mantener actualizado su padrón de ciudadanos. Es fácil suponer que podía haber algunas diferencias razonables entre las boletas repartidas y la existencia real de ciudadanos con derecho a voto. No obstante, si se observa con cuidado esa columna, se notará que el número de boletas se mantiene más o menos constante para el larguísimo periodo de casi 40 años. Salvo en 1911, casi siempre el número de boletas repartidas tiende a ser igual o menor a las 60 mil; ello implicaría, si las boletas correspondieran de verdad a los ciudadanos con derecho al voto, que éstos no fueron, durante cuatro décadas, más de 60 mil. Difícilmente.

Para los años para los que es posible contrastar información, las diferencias pueden ser más que accidentales. Así por ejemplo, según el censo de 1895, había en la municipalidad de México 82 558 varones de más de 20 años; sin embargo, se repartieron en ese año únicamente 56 000 boletas. En otras palabras, quedaron al margen del proceso 26 558 ciudadanos, casi el 34% de la población masculina en edad de votar. Otro caso es el de 1905. Según el censo de 1900, la población masculina mayor de 20 años era de 97 558 personas. En 1905 se repartieron tan sólo 60 000 boletas. Suponiendo que la población masculina mayor de 20 años no hubiese aumentado entre 1900 y 1905 (lo cual es improbable), estaríamos hablando de 37 558 varones de más de 20 años que no recibieron boleta, esto es, alrededor del 38% de la población masculina en edad de votar.³

Lo anterior, sin considerar que la categoría “boletas repartidas” no permite saber si dichas boletas llegaron realmente a los ciudadanos; el dato es meramente formal. Más aún, existe alguna evidencia que indica que el secretario del ayuntamiento manipulaba esta categoría para garantizar la elección de un colegio electoral que no diese muchas sorpresas en la designación del ayuntamiento propiamente dicho.⁴

³ Para las cifras de población masculina de 20 años o más véase *Censo general de la República Mexicana verificado el 20 de octubre de 1895*, pp. 8-9 y *Censo y división territorial del Distrito Federal verificado en 1900*, pp. 12-21. Como ya se indicó, podían votar en las elecciones municipales los hombres casados de 18 años de edad y los solteros de 21. Debido a que no puedo desagregar el grupo de edad 15-20 años de los censos de población, ni saber el número de casados en ese grupo, hago los cálculos sobre el límite de los 20 años, lo cual puede distorsionar en alguna medida las cifras presentadas. No obstante, éstas siguen siendo, a mi juicio, representativas de la tendencia a excluir población en edad de votar del proceso electoral municipal.

⁴ Véase por ejemplo AHCM, As, vol. 329-A, 12 de marzo de 1912. En esta sesión se discutió en cabildo secreto la solicitud de algunos clubes políticos maderistas de la ciudad para

Una serie de consideraciones deben plantearse ante este panorama. En primer lugar, debe subrayarse que la legislación electoral municipal de 1862 no parece estar concebida en términos de una exclusión jurídica masiva de ciudadanos, ni por la vía censitaria ni por la de alfabetización. Por su fecha de promulgación, es probable que la legislación electoral para el Distrito Federal coincida con el fenómeno “una cabeza, un ciudadano, un voto”, que marca la historia política mexicana del treintenio 1840-1870. En todo caso, una diferencia entre la experiencia electoral de la ciudad de México y la de las entidades federativas seguía consistiendo en la imposibilidad de elegir al gobernador del Distrito, el cual no dejó de ser un rasgo casi estructural de este espacio político. Y otra diferencia significativa con algunas de las entidades fue que la elección municipal se desarrolló, al menos hasta la revolución mexicana, por la vía indirecta en primer grado.⁵

En segundo lugar, habría que preguntarse si el fenómeno de reducción del universo de votantes constituía un sucedáneo informal de las prescripciones censitarias o de alfabetización, y en esa lógica, si era un primer recurso en la constitución de una suerte de maquinaria política oficial en la capital. Debido a que carecemos de estudios sistemáticos sobre las elecciones en la ciudad, es difícil hacer un diagnóstico más documentado. Pero alguna información empírica tiende a mostrar que el fenómeno de exclusión era real, y tocaba sectores no necesariamente desinteresados en las elecciones, aunque fuese en ciertas coyunturas.

Un ejemplo: en 1884, 33 vecinos del barrio de Los Ángeles elevaron una “protesta” ante el ayuntamiento de México. Decían los inconformes que habían esperado “que se diera cumplimiento con lo que la ley manda”, es decir, que se diera cumplimiento a dos aspectos centrales de la jornada electoral: “que todo ciudadano sea empadronado y reciba su correspondiente boleta para depositar su voto en las ánforas electorales”, y que “se fije la mesa en el lugar designado en la boleta”. Según parece, nada de eso sucedió. De ahí entonces que protestaran “contra ese proceder que nos priva de emitir nuestro voto”. Otros 107 vecinos (cifra notablemente elevada) de la calle de Sepultureros se expresaron en el mismo sentido: dado que no fueron empadronados, no recibieron boleta para depositar en el ánfora. La respuesta del ayuntamiento fue tajante: correspondería al

destituir a Juan Bribiesca, por muchos años secretario del ayuntamiento (cargo no electivo). Lo acusaban de manipular y trucar las elecciones municipales, a tal grado que lo llamaban “el partero de los ayuntamientos” porfirianos.

⁵ Varios estados de la República (del norte e incluso del centro del país) habían prescrito las elecciones directas para todos o algunos de los cargos electivos (gobernadores, diputados locales y ayuntamientos) en este mismo periodo. En el Distrito Federal no sucedió así; permaneció el sistema indirecto en primer grado en las elecciones municipales. Para esta argumentación, véase Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, pp. 87 y ss.

colegio electoral calificar esas anomalías, y en ambos casos se trata de protestas extemporáneas. Mandó, en consecuencia, que se archivara la documentación.⁶

Puede ser una buena idea mantener el cuerpo electoral eficiente por debajo del universo potencial de votantes, con el fin de facilitar la obtención de resultados favorables. Pero no debe extrapolarse esta posibilidad, a riesgo de opacar un rasgo distintivo del fenómeno electoral en el modelo republicano posterior a la revolución liberal. En el caso de las elecciones municipales de la ciudad de México de los años 1895 y 1905 (véase antes), y, al menos formalmente, el número de ciudadanos convocados a votar era notablemente elevado para los estándares de la época. Las boletas consignadas en las actas representaban en ambos casos más del 60% del universo de los votantes (sin prejuzgar sobre si las boletas llegaron o no a los ciudadanos en las secciones electorales).⁷

Aun a pesar de que se puede sospechar la existencia de una estructura primaria de control electoral, ya consolidada hacia 1890, ello no quiere decir que el proceso electoral en la ciudad fuese, en todos y cada uno de los años, miel sobre hojuelas. En otras palabras, y sobre todo para el periodo que llega hasta mediados de la década de 1880, el ayuntamiento fue una institución que generó una cierta competencia electoral. Esto se hace evidente cuando observamos que, al menos en algunos años para los que tenemos testimonio, existe una disputa indudable por las regidurías, al interior de la junta o colegio electoral. Ello quizá contribuye a explicar las diferencias entre el número de electores designados por los ciudadanos en la fase primaria del proceso, y el número de electores presentes el día en que la junta designaba al ayuntamiento. He aquí el segundo momento en la definición del modelo de control electoral en la ciudad.

Así por ejemplo, para los años 1873, 1878 y 1879 (véase el cuadro 3), el número de electores presentes el día de la sesión de la junta es sustancialmente menor al de electores designados; una posibilidad es que no se reconocieran las credenciales de la totalidad de los electores; otra, que la junta simplemente se instalaba sin *quorum*. Si bien se trata de una suposición fundada en evidencia dispersa, habría que meditar si aquello que se aplicaba al universo de ciudadanos pudiera aplicarse al universo de electores secundarios: entre menos, mejor.

⁶ Ambos testimonios, en AHCM, *Elecciones*, vol. 865, exp. 76. "Protesta" de vecinos del barrio de Los Ángeles, diciembre de 1884; de vecinos de las calles de Sepultureros de Santo Domingo al ayuntamiento, 7 de diciembre de 1884; de la comisión de elecciones al ayuntamiento, 28 de febrero de 1885.

⁷ Véase un análisis de la dinámica expansiva del voto ciudadano después de la revolución liberal en Hernández, *La tradición republicana*, pp. 89 y ss.

Con algunas excepciones, la costumbre más o menos respetada era que el primer regidor electo en la junta electoral secundaria ocupara la primera regiduría del ayuntamiento, es decir, se convirtiera en el presidente del ayuntamiento. De ahí entonces que un vistazo respecto a los contendientes en la elección del primer regidor pueda mostrar ciertos rasgos de la historia electoral de la corporación. Para la primera regiduría del ayuntamiento de 1874 contendieron José María Lozano (que obtuvo 234 votos), Ezequiel Montes (20), Luis Molanco (8), Manuel Terreros (3) e Ignacio Trigueros (2). Y en el procesos electoral para integrar el ayuntamiento de 1878 Manuel Carmona y Valle obtuvo 295 votos de los electores secundarios, contra 25 de Emilio Pardo hijo. En la contienda de 1879, Eduardo Castañeda se llevó la elección con 312 votos, en tanto Francisco A. Vélez, Francisco Díaz de León y Santiago Enríquez alcanzaron un voto cada uno. Para el caso del ayuntamiento de 1880 Manuel Domínguez tampoco tuvo mucha competencia que digamos: obtuvo 275 votos, contra 29 de Pablo Macedo y cinco de Vicente Riva Palacio.⁸

Es de insistirse: la cómoda ventaja de los triunfadores en la votación del colegio electoral no implica necesariamente la ausencia de competencia a nivel de la mesa electoral, al menos hasta mediados de la década de 1880. Lo que puede evidenciar ese margen amplio son dos cosas, difíciles de sustentar documentalmente: que el control del colegio electoral por parte de la autoridad política tendió a ser articulado y prioritario; pero, asimismo, que ciertas políticas de consenso entre los electores secundarios se estaban convirtiendo en prácticas comunes en la experiencia electoral del municipio.

Daniel Cosío Villegas ha descrito el rápido aprendizaje de Porfirio Díaz respecto al manejo de la política municipal; y lo primero que aprendió fue a ser precavido: el Plan de Tuxtepec no había previsto el problema del gobierno municipal de la ciudad de México; el ayuntamiento de 1876 era de extracción lerdistista, e iba a presidir la elección del ayuntamiento del año siguiente. Díaz recurrió al expediente de nombrar una junta municipal para la ciudad (que gobernaría en lugar del ayuntamiento), que convocaría a nuevas elecciones municipales, a desarrollarse en enero y febrero; el nuevo ayuntamiento debió haber tomado posesión de su encargo el 5 de marzo de 1877. Con lo que quizá no contaba Díaz fue que este proceso electoral se caracterizó por una participación ciudadana inusitada, a tal grado que aparecieron 22 planillas disputando las regidurías y las sindica-

⁸ AHCM, *Elecciones*, vol. 865. Lista de escrutinio y acta de la junta electoral secundaria, ca. diciembre 1873; acta de la junta electoral secundaria, 16 de diciembre de 1877; acta de la junta electoral secundaria, 16 de diciembre de 1878; "Expediente de la elección del ayuntamiento constitucional que debe funcionar en la ciudad de México en el año de 1880", diciembre 1879.

turas. Más aún, el colegio electoral daba la impresión de ser más que independiente, y se resistió a las presiones de la gubernatura y la Secretaría de Gobernación, que al parecer ya tenía su planilla favorita. Díaz evaluó la situación con cuidado, y decidió arreglar el asunto por omisión: dejó que la junta municipal nombrada por su propio gobierno —y que se supone iba a ser provisional— administrara la ciudad hasta diciembre de 1877, como si se hubiese tratado de un ayuntamiento formal. Esta decisión fue altamente significativa e incluso arriesgada para Díaz, sobre todo si recordamos que el Plan de Tuxtepec se propuso recoger mucho del descontento de los partidarios liberales de un municipio autónomo.⁹

Las elecciones de los ayuntamientos de 1878 y 1879, aunque no tan accidentadas como las frustradas de 1877, denotan aún una importante participación de grupos políticos que buscan ganar o consolidar posiciones en el incipiente régimen. Resulta sintomático el hecho de que, con motivo de la instalación de la junta electoral secundaria encargada de llevar a cabo la elección del ayuntamiento de 1878, la mesa directiva declarase el *quorum* legal sin que el acta respectiva consignara el número de electores presentes. El elector secundario Arroyo de Anda interpeló a la mesa, con el argumento de que apenas había 170 electores presentes, y que por lo tanto no estaba constituida una mayoría. Pero su queja no fue escuchada, y se rechazó de tajo su propuesta de que se volviesen a contar a los electores.¹⁰

En la propia elección del ayuntamiento de 1878 se instituyó una práctica que permanecería, al parecer con algunas excepciones, hasta los años del maderismo: una vez votado el puesto de primer regidor, y en lugar de seguir votando las regidurías una por una hasta completar las 21 (como señalaban los decretos respectivos), se armaron bloques y se votó por bloques. Así, para el ayuntamiento de 1878 se disputó en una sola votación las regidurías segunda, tercera, cuarta y quinta; en otra votación, las regidurías sexta, séptima, octava y novena; etcétera.

En la elección de 1879 se percibe una menor presencia popular en las casillas, y en esa medida una decisión gubernamental que se impone más fluidamente en la integración del nuevo ayuntamiento. Como ya se reseñó, las diferencias de votos en el colegio electoral entre los presidentes triunfantes de 1878 y 1879 (Manuel Carmona y Valle y Eduardo Castañeda) y sus más cercanos oponentes era más o menos comfortable. Quizá no sea ajeno al fenómeno anterior que a partir también de la elección del ayuntamiento

⁹ Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Primera parte*, pp. 442-445. Para el Plan de Tuxtepec y el municipio libre Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", pp. 158-159.

¹⁰ AHCM, *Elecciones*, vol. 865. Acta de instalación del colegio electoral de 1878, 15 de diciembre de 1877. Es de suponerse que si la municipalidad de México se dividía en alrededor de 500 secciones, el *quorum* debió de haber sido de 250 electores como mínimo.

de 1879, los bloques se ampliaron a siete regidurías, salvo en el caso de la primera, que se disputaba individualmente. El sistema de votación por bloques tenía la ventaja evidente de representar una considerable economía de tiempo y, más importante aún, la de permitir al grupo hegemónico al interior del colegio electoral reducir los puntos de conflicto al mínimo. En lugar de hacerse 21 votaciones para elegir a los 21 regidores, con el sistema de bloques de siete regidurías se hacían tan solo cuatro votaciones en total: una para el primer regidor, y tres para los 20 restantes.¹¹

Es importante constatar que las décadas de 1890 y 1900 registran una disminución en la calidad de la documentación que da testimonio de las elecciones municipales. Para esos 20 años de hecho desaparecen las actas de escrutinio de las juntas secundarias en la documentación municipal. Para todo el periodo 1881-1911 tenemos evidencia aislada de, apenas, dos sesiones de las juntas: sabemos que en la elección del ayuntamiento de 1896, Sebastián Camacho ganó la primera regiduría con 400 votos, contra 20 de Gabriel Mancera, y que en la elección del ayuntamiento de 1910, Fernando Pimentel y Fagoaga obtuvo 363 votos, contra tres de José Ferrel y dos de Benito Juárez hijo.¹²

Una hipótesis: la escasez de información electoral del municipio coincidiría con el perfeccionamiento de una maquinaria de control político para la integración del ayuntamiento, cuyas palancas esenciales se accionaban —según es fácil presumir y difícil probar— desde la presidencia de la República. En todo caso, la narración de Cosío Villegas sobre las elecciones municipales del cuatrenio de Manuel González (1881-1884), pero sobre todo las restantes de la presidencia de Porfirio Díaz, presentan una problemática político-electoral respecto al ayuntamiento de México de verdad tranquila, con algunas disidencias aquí y allá.¹³

Quizá lo verdaderamente significativo respecto a la política municipal a partir de 1880 sea que la “domesticación” de los procesos electorales del ayuntamiento coincidió, poco más o menos, con la llegada al ayuntamiento de “los ricachones”, para utilizar la expresión de Cosío Villegas. En todo caso, vale la pena modificar el enfoque sobre la política municipal, para

¹¹ AHCM, *Elecciones*, vol. 865. Acta de elección del ayuntamiento de 1878, 16 de diciembre de 1877; acta de elección del ayuntamiento de 1879, 16 de diciembre de 1878; “Expediente de la elección del ayuntamiento constitucional que debe funcionar en la ciudad de México en el año de 1880”, diciembre de 1879. Véase Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Primera parte*, pp. 442-454.

¹² AHCM, *Elecciones*, vol. 866, acta de la junta electoral secundaria, 13 de diciembre de 1895; y vol. 867, acta de la junta electoral secundaria, 17 de diciembre de 1909.

¹³ Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Primera parte*, pp. 582-583 y 673-679; y *Segunda parte*, pp. 27-32.

trasladar el acento desde el problema electoral (que ciertamente lo fue entre 1877 y mediados de la década de 1880) al asunto de las características de la membresía y permanencia de los sucesivos ayuntamientos de la ciudad durante el Porfiriato.

2. EL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO Y SU MEMBRESÍA: UNA APROXIMACIÓN

El cuadro 4 intenta una visión panorámica del cuerpo de presidentes del ayuntamiento de México, de donde surgen algunos elementos a considerar. En los 34 años que corren entre 1877 y 1911, es notoria, sobre todo a partir de mediados de la década de 1880, una fuerte propensión de los presidentes a repetir en el cargo. Pedro Rincón Gallardo fue presidente tres veces, aunque en años no consecutivos; Manuel González Cosío inició seis periodos como presidente; Sebastián Camacho acabó uno e inició los tres periodos siguientes; Miguel S. Macedo lo fue dos, y Guillermo de Landa y Escandón tres veces.

La propensión a repetir obedece a diversas razones. Las ordenanzas municipales de 1840 habían establecido la renovación anual del ayuntamiento; esta obligación vino a ser ratificada por los decretos electorales de diciembre de 1862. Pero como algunos contemporáneos señalaron, las tareas de gobierno de la ciudad resultaban de tal complejidad, siempre con problemas apremiantes, que la renovación anual de la corporación redundaba en menoscabo de la eficacia de la administración urbana. Una salida razonable era mantener una mínima continuidad en los cuadros básicos del gobierno de la ciudad, con la finalidad explícita de no desperdiciar experiencias.

No obstante el peso de los argumentos anteriores, debe señalarse que la repetición de presidentes también obedecía a una lógica más pedestre, desde el punto de vista político. Dado que la trayectoria municipal de la ciudad había estado marcada, al menos desde 1808 y hasta mediados de siglo, por otra propensión —la de la autonomía—, la repetición de presidentes permitía el afinamiento de los mecanismos de control del Ejecutivo federal sobre una institución que había dado dolores de cabeza a más de un gobierno nacional. Recordemos en este sentido que todavía las elecciones municipales en la década de 1870 y en la primera mitad de la de 1880 parecen haber sido más o menos competidas. Y como veremos en este mismo trabajo, la experiencia maderista en la ciudad de México ratificó una cierta vocación política del ayuntamiento, a lo que parece irrenunciable. La definición del modelo político del ayuntamiento de México desde los inicios del Porfiriato hubo de pasar, entonces, por la vinculación de las cabezas políticas del municipio a las redes más amplias del poder porfiriano.

CUADRO 4
Presidentes del ayuntamiento de México, 1877-1912

<i>Año</i>	<i>Nombre</i>
1877	José H. Ramírez
1878	Manuel Carmona y Valle
1879	Eduardo Castañeda
1880	Manuel Domínguez
1881	Pedro Rincón Gallardo
1882	Ignacio Cejudo
1883	Pedro Rincón Gallardo
1884	Guillermo Valle
1885	Pedro Rincón Gallardo
1886	Manuel González Cosío
1887	Manuel González Cosío
1888	Manuel González Cosío
1889	Manuel González Cosío
1890	Manuel González Cosío
1891	Manuel González Cosío/Manuel M. Contreras
1892	Manuel María Contreras
1893	Manuel Domínguez
1894	Fernando Sáyo/Sebastián Camacho
1895	Sebastián Camacho
1896	Sebastián Camacho
1897	Sebastián Camacho
1898	Miguel S. Macedo
1899	Miguel S. Macedo
1900	Guillermo de Landa y Escandón
1901	Guillermo de Landa y Escandón
1902	Guillermo de Landa y Escandón/Emilio Pimentel/Fernando Pimentel y Fagoaga
1903	Fernando Pimentel y Fagoaga
1904-1908	Fernando Pimentel y Fagoaga
1908-1911	Fernando Pimentel y Fagoaga/Manuel Escalante
1912	Pedro Lascurain/Carlos Herrera

FUENTE: AHCM, *Regidores*, vols. 3841-3842.

Es más o menos obvio, pues, que para entender la lógica de la permanencia de los presidentes a la cabeza de la corporación municipal, necesariamente deben contemplarse los imperativos que dictaba la constitución de una estructura de poder en el Distrito Federal. Dicha estructura, que incluía hombres de confianza y una suerte de *political machine* (no fácilmente documentable), pretendió ser, conforme avanzó el régimen de Porfirio Díaz, una extensión de la autoridad del presidente de la República. Resulta, entonces, paradójico sólo en apariencia, el hecho de que entre los presidentes del ayuntamiento de México del periodo estudiado surgieran apenas tres gobernadores del Distrito Federal. Pedro Rincón Gallardo fue gobernador por apenas unos meses en 1881, y luego por tres años en el periodo

1893-1896, y Manuel Domínguez lo sería también por unos meses en 1896. Pareciera que un gobernador que hubiese transitado los vericuetos de la política municipal no resultaba del todo confiable para don Porfirio, aunque sólo fuese por la posibilidad de que el funcionario en cuestión pudiera haber generado ciertas lealtades y vínculos enraizados en la problemática de la ciudad más importante del país.

No obstante, Guillermo de Landa y Escandón respresenta una excepción notable. De los tres exregidores, fue el que ocupó el máximo puesto político de la entidad por un lapso más dilatado: después de unos pocos meses como interino en 1900 y otra vez en 1901, pasó a ocupar la gubernatura desde enero de 1903 hasta mayo de 1911. Y en realidad, para todo el periodo 1877-1912, sólo José Ceballos, que no fue nunca miembro del ayuntamiento, despachó en la oficina del gobernador por más tiempo que Landa y Escandón: casi nueve años (diciembre 1884-abril 1893). Nótese, sin embargo, que Landa y Escandón inició su periodo de más de siete años al frente de la gubernatura prácticamente al mismo tiempo en que el ayuntamiento dejó de ocuparse del gobierno de la ciudad (1903).

Para el periodo 1877-1912, distingo provisionalmente tres etapas, desde el punto de vista de las características de los presidentes de la corporación municipal. La primera correspondería al periodo 1877-1880. Dos de los cuatro presidentes presentan al menos un rasgo común: tanto Manuel Carmona y Valle y Manuel Domínguez fueron médicos.¹⁴ Ello quizá no debería sorprender. La década de 1870 fue testigo de la prefiguración de un discurso cuyo emisor fundamental era el cuerpo médico de la ciudad. Existen testimonios, algunos notables, de que el problema de la insalubridad y de las altas tasas de mortalidad se habían constituido en uno de los temas centrales en los medios políticos e intelectuales de la ciudad. Facilitar el acceso de médicos a la presidencia del ayuntamiento significaba para el todavía muy débil régimen porfiriano una suerte de base de apoyo y legitimidad ampliada —y oportuna.¹⁵

El segundo periodo abarca los años 1881-1891, y se caracteriza por la preeminencia de dos regidores de una estirpe, por decirlo de alguna manera, mucho más “política”: Pedro Rincón Gallardo y Manuel González Cosío. Es probable que Rincón Gallardo haya sido una suerte de cuña

¹⁴ *Diccionario Porrúa*, I, pp. 369 y 662 y II, p. 1717.

¹⁵ Véanse, por ejemplo, las memorias del por muchos años presidente del Consejo Superior de Salubridad, Eduardo Liceaga, *Mis recuerdos de otros tiempos*, pp. 79 y ss., quien considera que 1876 fue el año de inflexión en la historia de la salubridad de la ciudad. Si se desconfía de Liceaga por haber sido un porfirista *all the way*, véase *Trabajos emprendidos para mejorar la salubridad del Valle y de la ciudad de México...* Este texto tiene la virtud de recoger las actas de unas reuniones de médicos celebradas en 1876 y 1877, actas que traslucen el gran espíritu protagónico del gremio en esos años.

porfiriana en los ayuntamientos organizados bajo el régimen de Manuel González. Presidente de la corporación en 1881 y 1883, en el periodo de González, lo fue también en 1885, el primer año de la primera reelección de Díaz. Sintomático de las lealtades de Rincón Gallardo fue la actitud que tomó desde el ayuntamiento de 1885. Ese año emprendió la tarea de recuperar el control municipal sobre las aguas potables de la ciudad, que el ayuntamiento de 1884 había arrendado por 30 años al contratista Carlos Medina Ormachea. Fue este arrendamiento, sin duda, una de las decisiones políticas más polémicas en la historia del ayuntamiento decimonónico. La enérgica actitud de Rincón Gallardo en esas circunstancias hace pensar que no tenía vínculos muy fuertes con el presidente González (quien probablemente apoyaba el arrendamiento). Y el hecho de que llegase a la primera regiduría del ayuntamiento justamente en el año en que Díaz regresó a la primera magistratura del país, corrobora asimismo la posibilidad de que, tras bastidores primero, y luego como presidente de la República, el general oaxaqueño cuidó en todo momento de no abandonar un cierto control, indispensable, sobre la corporación municipal de la capital.¹⁶

El caso de Manuel González Cosío es notable. Presidente del ayuntamiento entre 1886 y 1891, su periodo como primer regidor es un magnífico ejemplo de la conducción del ayuntamiento directamente vinculada al Ejecutivo federal. González Cosío fue, a lo que parece, un hombre netamente “político”, perteneciente a la generación de “liberales históricos” (la expresión es de François X. Guerra) que desarrollaron una carrera con mucho rasgos en común a la de Porfirio Díaz. Parece indudable que González Cosío era hombre de confianza del general oaxaqueño, como lo demuestra su trayectoria: con anterioridad a su responsabilidad en el ayuntamiento, fue diputado local en su nativa Zacatecas, tres veces diputado federal, en dos ocasiones gobernador interino de su estado natal, y después de su paso por el municipio de México, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas (1891-1895), de Gobernación (1895-1903), de Fomento (1903-1905) y de Guerra (1905-1911). Como a don Porfirio, sería el maderismo triunfante el que lo expulsara de la política.¹⁷

Dos procesos simultáneos e íntimamente vinculados hicieron del paso de González Cosío por el ayuntamiento de México un hecho relevante. Como se verá en los capítulos siguientes, fue a partir de los últimos años

¹⁶ Para un análisis un poco más detallado del proceso de arrendamiento del sistema de agua potable de la ciudad en 1884, y de la fuerte oposición que la iniciativa generó al interior del ayuntamiento, en la prensa y en ciertos círculos económicos y políticos de la ciudad, véase Rodríguez Kuri, “Distrito Federal: la gestión del agua, un viejo dilema”, pp. 31-35.

¹⁷ Véase Guerra, *México*, I, pp. 60-61 y *Enciclopedia de México*, tomo 6, p. 3430.

de la década de 1880 cuando los grandes trabajos de infraestructura para la ciudad de México adquirieron *momentum*. Este proceso coincidió con la contratación de los dos empréstitos ingleses de 1888-1889. Ambos acontecimientos tuvieron lugar bajo la presidencia del general zacatecano.

El sucesor de González Cosío fue uno de los ingenieros más reconocidos del momento, Manuel María Contreras. Sin embargo, Manuel María Contreras sólo presidió el ayuntamiento poco más de un año (parte de 1891, y 1892). Si bien no existe documentación para fundar una explicación exhaustiva sobre la membresía de los sucesivos ayuntamientos de la capital, tanto el caso de Contreras como el fugaz retorno de los médicos en la persona de Manuel Domínguez (1893), delinean algunos temas apasionantes respecto a la política de la época, que vale la pena discutir. Ciertamente, hacia la década de 1890 es fácilmente perceptible el proceso de consolidación y adquisición de prestigio de ciertos gremios en la sociedad porfiriana, especialmente los ingenieros y los médicos. En la medida en que ambas disciplinas se presentan como portadoras de la verdad científica (un verdadero ídolo en la cultura de fin de siglo), la vinculación de sus representantes a la administración municipal tendía a constituirlos como actores de potencialidades políticas mucho más amplias de lo que podría pensarse en un principio.¹⁸

Así pues, y si bien debiera explorarse con mayor profundidad el asunto, pareciera que un ayuntamiento dominado por alguno de los dos grupos de interés emergentes, y con sus propios acervos de legitimidad, podría constituirse, a mediano plazo, en un problema delicado desde el punto de vista del control político de la corporación. De ahí quizá que las presidencias de Contreras y Domínguez deban verse en realidad como un paréntesis, como la prefiguración de una tendencia que no culminó. Pareciera que la representación e influencia directa en el ayuntamiento de los médicos e ingenieros no guardó proporción con su consolidación como grupos profesionales prestigiados y organizados.

¹⁸ Una ojeada a publicaciones como los *Anales de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos de México*, la *Gaceta Médica de México* o el *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, permite constatar cómo los argumentos científicos o técnicos pueden “politizarse” fácilmente. Ya se describieron los argumentos de Adolfo Díaz Rugama (“Distribución y legislación de aguas en las ciudades”, pp. 52-88) que empezó por analizar el problema del agua potable, y acabó solicitando una nueva legislación municipal; ahí está el caso de Agustín Aragón (“Conservación y repoblación de bosques desde el punto de vista legal”, pp. 97-111) que inició su análisis sobre la deforestación en México con la afirmación de que “debe el Estado intervenir en lo que se refiere a la conservación y repoblación de bosques”; en fin, tenemos también el caso del médico D. Orvañanos (“De algunos accidentes causados por los tranvías eléctricos”, pp. 12-14) que la emprendió duro y bonito contra el monopolio de tranvías cuando trató de estimar el número de muertos y heridos que los accidentes en el servicio ocasionaban cada año en la ciudad.

Donde los ingenieros y médicos fracasaron, triunfaron los financieros. Con algunos matices obligados, el tercer periodo (1894-1911) se caracterizó por la preeminencia de hombres vinculados estrecha, orgánicamente diríase, a los circuitos político-financieros de la época. El análisis de este periodo supone la incorporación de datos y argumentos que no refieren tan sólo al problema de las características de los regidores, sino a los parámetros más amplios en la constitución de grupos de poder en el seno de la élite política del Porfiriato. Un buen punto de partida para discutir el acceso de este nuevo grupo al gobierno de la ciudad de México es el estudio de Jacqueline A. Rice sobre las características sociopolíticas de los integrantes de la muy famosa convención de la Unión Liberal, en 1892. Rice sostiene que diez de los 70 delegados al evento habían sido o serían regidores del ayuntamiento de México. En realidad, Rice confunde algunos puestos en la administración pública, que adscribe erróneamente al gobierno municipal. El cuadro 5 presenta la lista ajustada de los hombres que participaron en la convención de la Unión Liberal y que en algún momento, antes o después de la Unión Liberal, fueron miembros del ayuntamiento de México.¹⁹

CUADRO 5

Regidores o síndicos del ayuntamiento de México en la convención de la Unión Liberal, 1892

<i>Regidor</i>	<i>Miembro del ayuntamiento de</i>
Ignacio Bejarano	1879, 1880
José I. Limantour	1881
Roberto Núñez	1886, 1887, 1888
Miguel S. Macedo	1887, 1896, 1897, 1898, 1899
Sebastián Camacho	1890, 1894, 1895, 1896, 1897, 1898
Emilio Pimentel	1902

De los seis regidores participantes en la Unión Liberal, la mitad (Macedo, Camacho y Pimentel) llegaron a ser presidentes del ayuntamiento. En los tres casos, la primera regiduría fue posterior a 1892, aunque en el caso de Macedo y Camacho (como en el de Bejarano, Limantour y Núñez, que no fueron presidentes), su experiencia como regidores es anterior a la convención de la Unión Liberal. No obstante, el caso de Limantour y Núñez bien puede ser un poco distinto, en la medida en que su paso por el ayuntamiento fue marcadamente anterior a 1892.

¹⁹ Rice, "The Porfirian Political Elite", pp. 127-129. AHCM, *Regidores*, vol. 3841. "Noticia de la integración de los sucesivos ayuntamientos". Tomo únicamente, para el análisis que sigue, a los 21 regidores propietarios y a los dos síndicos de cada año.

La convención de la Unión Liberal ha sido considerada como el punto de lanzamiento del grupo denominado “Los Científicos”. Para Charles Hale no hay duda que el criterio de participación en la Unión Liberal de 1892, y la firma de los documentos públicos que de ese evento se desprendieron, debe ser el dato central en la caracterización de los orígenes del grupo Científico.²⁰ Pero es necesario resaltar un aspecto de la coyuntura de 1892-1893, que no por obvio habría de perder relevancia: desde un punto de vista estrictamente programático, la Unión Liberal fracasó. Ninguno de los tres puntos de reforma constitucional planteados en el manifiesto de 1892 (juicios por jurados a los delitos de prensa, creación de la vicepresidencia de la República e inamovilidad de los jueces) llegaron a realizarse.²¹

Lo anterior es particularmente importante porque ilustra cómo el fracaso programático de un grupo de hombres que pretendían convertir, y esto es fundamental, a los dispersos liberales mexicanos en un partido de gobierno, abrió las puertas para la ocupación de puestos clave de la administración pública a los miembros de ese mismo grupo. El nombramiento de José I. Limantour como titular de la Secretaría de Hacienda en 1893 sería el suceso más notable, pero no el único, en el camino de la consolidación de una fracción cuyos activos políticos radicaban en el control de los principales circuitos financieros públicos y privados de la época. No encuentro término más adecuado para describir este fenómeno que el utilizado por Marcelo Cavarozzi: el de un Estado “colonizado” o si se quiere, el de unas instituciones que ya estaban ahí, y que fueron ocupadas, reformadas y utilizadas en términos de la reproducción de una lógica de poder.²²

El ayuntamiento de México es un buen ejemplo de esa “colonización”, en los años inmediatamente posteriores a la Unión Liberal de 1892. No obstante, propongo no perder de vista un proceso previo que no debe quedar oculto por cierta espectacularidad aparejada al desenlace de la Unión Liberal: cuando ampliamos la perspectiva respecto a la constitución de grupos de poder y a su acceso al control o influencia del ayuntamiento de México, resulta igualmente significativa la vinculación de los regidores a las empresas bancarias fraguadas a principios de la década de 1880. El cuadro 6 muestra que seis regidores y un síndico (Hammeken) del ayuntamiento de México fueron accionistas fundadores del Banco Nacional en 1882. Tres de esos seis regidores (Rincón Gallardo, Landa y Escandón y Camacho) serían presidentes de la corporación.

²⁰ Hale, *La transformación del liberalismo en México*, pp. 209-213.

²¹ Véase Hale, *La transformación del liberalismo*, pp. 173 y ss. en especial 203, y Guerra, *México*, vol. I, pp. 386 y ss.

²² Cavarozzi, “Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico”, p. 1335.

CUADRO 6
Regidores y síndicos del ayuntamiento que fueron
accionistas fundadores del Banco Nacional Mexicano
y del Banco Mercantil Mexicano, 1882

<i>Regidor</i>	<i>Miembro del ayuntamiento de</i>
<i>Banco Nacional:</i>	
Jorge Hammeken y M.	1881
Pedro Rincón Gallardo	1881, 1883, 1885
Guillermo de Landa y Escandón	1884, 1900, 1901, 1902
Ángel Lerdo de Tejada	1887
Pablo Escandón	1888, 1889
Luis G. Lavie	1889, 1890, 1891, 1892, 1893, 1894, 1895, 1896, 1897, 1898
Sebastián Camacho	1890, 1894, 1895, 1896, 1897, 1898
<i>Banco Mercantil:</i>	
Nicolás de Teresa	1891, 1892, 1893
Francisco Cortina e Icaza	1894

FUENTE: AHCM, *Regidores*, vol. 3841 y Ludlow, "El Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano: radiografía social de sus primeros accionistas, 1881-1882", pp. 1019-1022.

Asimismo, es notorio en el cuadro 6 que el acceso de los accionistas al ayuntamiento fue casi siempre posterior a la fundación del Banco Nacional, y que todos —menos Sebastián Camacho— llegaron al ayuntamiento por vez primera en la década de 1880. Por otra parte, obsérvese que los accionistas del Banco Mercantil en el ayuntamiento son apenas dos, y llegan al ayuntamiento hasta la década de 1890; ninguno de los dos sería presidente de la corporación. Como ha observado Leonor Ludlow, en el caso del Banco Nacional la base territorial de los capitales nacionales parece concentrarse notoriamente en la ciudad de México, en tanto que el caso del Banco Mercantil ofrece una distribución geográfica más amplia. Ello explicaría la mayor presencia de nombres de accionistas del Banco Nacional en la membresía del ayuntamiento.²³

Así pues, dos momentos parecen definir el lanzamiento y los caminos de acceso al ayuntamiento de México por parte de los financieros: la institucionalización del crédito vía la fundación de bancos (1882-1883) y la Unión Liberal y sus secuelas (1892-1893). Serían éstas dos de las fuentes de donde surgieron algunos de los regidores más conspicuos del ayuntamiento de México en las décadas de 1890 y 1900, y hasta la revolución maderista. La pregunta fundamental sigue siendo una: ¿existen suficientes elementos de juicio para considerar que los vínculos de ciertos regidores con

²³ Ludlow, "El Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano: radiografía social de sus primeros accionistas, 1881-1882", pp. 991-992 y 1009.

las instituciones financieras de principios de 1880 y con la Unión Liberal de 1892 configuran el dominio del ayuntamiento de México por el grupo Científico? Más importante quizá: ¿existió realmente el grupo Científico?

Es necesario acotar que no parece existir consenso entre los historiadores sobre los alcances del grupo Científico en la política nacional, y se discute incluso su existencia como tal. Aunque vituperados, Limantour y sus allegados, por los apologistas de la revolución mexicana, y acusados por los reystas de haber sido los responsables de la crisis política de la primera década del siglo xx, bien a bien no ha acabado de resolverse el problema historiográfico del grupo.²⁴ Interesan, para este trabajo, dos aspectos alrededor de la problemática de los Científicos, desde la perspectiva de la experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México: el de las relaciones entre la composición del grupo y su representación en el ayuntamiento; y el de su territorialidad política, esto es, el de su ámbito de influencia concreta.

El cuadro 7 presenta un listado de aquellos personajes adscritos al grupo Científico por Luis Cabrera, y que Daniel Cosío Villegas comentó ampliamente en su *Historia moderna*. Cabrera definió hasta cuatro subgrupos al interior del gran cuerpo de Científicos. Se presentan en el cuadro 7 únicamente los dos primeros subgrupos, cuya integración no es exhaustiva y menos indiscutible. El primer círculo vendría a ser algo así como el núcleo “duro” del grupo, y el segundo el cuerpo eficiente del mismo.

Tenemos para el primer círculo dos personajes conspicuos del Porfiriato: José I. Limantour y Fernando Pimentel y Fagoaga. Es evidente de por sí que la presencia de Limantour en el ayuntamiento de 1881 no está relacionada con su posterior jefatura —al menos, la que siempre se le atribuyó— del grupo Científico. Limantour pasó por el ayuntamiento de 1881, para proseguir luego su carrera política en otras esferas. En cambio, obsérvese el caso de Pimentel y Fagoaga. Si alguien representa el *ethos* del último Porfiriato, con todas las fortalezas y debilidades del grupo Científico, es precisamente este personaje. La preeminencia de Pimentel y Fagoaga en el ayuntamiento es prácticamente contemporáneo a la reforma municipal de 1903 que anuló la capacidad gubernativa de la corporación; fue presidente del ayuntamiento, de manera ininterrumpida, entre 1903 y 1911. En realidad, fue el presidente de un ayuntamiento políticamente inocuo, y “colonizado” por los financieros del régimen.

²⁴ Un muy agudo balance de las diversas caracterizaciones del grupo Científico se encuentra en Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Segunda parte*, pp. 840 y ss. Otras aproximaciones al tema son María y Campos, “Porfirianos prominentes...”, pp. 610-661; Guerra, *México*, vol. I, pp. 376 y ss; Hale, *La transformación del liberalismo*, pp. 173 y ss.

CUADRO 7

Miembros del grupo Científico, con noticia de pertenencia, en su caso, al ayuntamiento de México, 1877-1911

<i>Grupo Científico</i>	<i>Miembro del ayuntamiento de</i>
<i>Primer círculo:</i>	
José I. Limantour	1881
Fernando Pimentel y Fagoaga	1897, 1902, 1903, 1904-1908, 1908-1911
Justo Sierra	
Pablo Macedo	
Joaquín Casasús	
Rosendo Pineda	
Rafael Reyes Spíndola	
Enrique C. Creel	
<i>Segundo círculo:</i>	
Guillermo de Landa y E.	1884, 1900, 1901, 1902
Ramón Prida	1885
Roberto Núñez	1886, 1887
Miguel S. Macedo	1887, 1896, 1897, 1898, 1899
Francisco León de la Barra	1889, 1890, 1899, 1900, 1901, 1902
Sebastián Camacho	1890, 1894, 1895, 1896, 1897, 1898
Manuel Sierra Méndez	1893, 1894
Emilio Pimentel y Fagoaga	1902
Fernando Duret	
José Castillo	
Rafael Dondé	
Emilio Rabasa	
Guillermo Obregón	
Antonio Pliego Pérez	
Alberto Terrazas	
Tomás Mancera	
Gabriel Mancera	
Tomás McManus	
Ernesto Madero	
Eduardo Henkel	
Manuel Cuesta Gallardo	

FUENTE: Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política interior. Segunda parte*, pp. 858-859. AHCM, *Regidores*, vol. 3841.

Propietario, con su hermano Emilio (presidente del ayuntamiento en 1902, y luego gobernador de Oaxaca hasta 1911), de la hacienda de “Lechería”, en 1907 era gerente del Banco Central Mexicano. Hacia la primera década del siglo era consejero de empresas como “La Mexicana, compañía de seguros”, “Nueva Colonia del Paseo”, “La Internacional”, “Rastro de la ciudad de México”, “Colonia de la Condesa”, “Banco Americano”, “Compañía carbonífera La Agujita”, “Banco Agrícola e Hipotecario”, “Banco del Trabajo”, “Banco de Guanajuato”, “Banco de Michoacán”,

“Banco del estado de México”, “San Rafael, compañía de papel”, “Compañía industrial de Atlixco”, “Abastecedora de agua y saneamiento de Torreón”, “Banco de obras y bienes raíces”.

Y como bien decía uno de sus panegiristas, “en la actualidad es el banquero de moda. Basta saber que él inicia un asunto, que forma parte del consejo o que tiene algún interés, para que las acciones tengan fuerte demanda antes de salir al mercado”. En fin, a saber si no se trata de una exageración; pero en lo que parece haber pocas dudas es que los últimos ayuntamientos porfiristas fueron dirigidos por un hombre que proyectaba una imagen que era difícil no estereotipar, sobre todo por los futuros demócratas de cuño reyista o maderista: la de un banquero rico que presidía una institución casi decorativa.²⁵

Si Limantour y Pimentel y Fagoaga de verdad pertenecían al primer círculo de influencia de los Científicos, el paso fugaz del primero por el ayuntamiento, y la presencia dilatada del segundo como presidente de la corporación ilustrarían —con sus 20 años de por medio— el éxito del grupo, al menos en lo que se refiere al ayuntamiento de México. No obstante, y como se había insinuado anteriormente, el verdadero control del ayuntamiento por los financieros había comenzado desde mediados de la década de 1890. De los ocho miembros del segundo círculo de Científicos que ocuparon algún puesto en el ayuntamiento de México, cuatro fueron los presidentes sucesivos de la corporación entre 1894 y 1902: Sebastián Camacho, Miguel S. Macedo, Guillermo de Landa y Escandón y Emilio Pimentel. En otras palabras, a partir de 1894 y hasta 1911, no hubo ningún presidente que no fuese Científico en el ayuntamiento de México. Tenemos información significativa para tres de estos cuatro regidores.

El caso de Sebastián Camacho (presidente de la corporación entre 1894 y 1897) es más que interesante, aún a pesar de que la información disponible sobre este hombre de negocios escasea. Sabemos, por ejemplo, que fue el segundo accionista mexicano más importante en la fundación del Banco Nacional (1882), con 2 mil acciones; sólo Ramón G. Guzmán, con 6 500, lo superó. Hacia 1904 era presidente de “La Mexicana, compañía de seguros”, y en 1907 presidente del Banco Nacional. Y para 1912, Sebastián Camacho era el octavo propietario más importante de bienes inmuebles de la ciudad.²⁶

²⁵ Para los datos de Pimentel y Fagoaga, véase Vidal y Flor, *Esbozo biográfico del señor Fernando Pimentel y Fagoaga, passim*.

²⁶ Ludlow, “El Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano”, p. 1019, y Rice, “The Porfirian Political Elite”, pp. 160-162. Para su importancia como propietario de inmuebles véase AHCM, *Elecciones de poderes federales. Reclamaciones*, vol. 879, exp. 1. Del secretario del ayuntamiento al presidente de la Junta del censo, 28 de junio de 1912. La importancia de Camacho como propietario se establecía según el criterio de la contribución predial anual, aunque no se consigna el monto de esa contribución ni el valor de la propiedad.

Un hecho que puede ayudar a entender los vínculos entre financieros y administración municipal de la ciudad de México: en 1895, Sebastián Camacho era al mismo tiempo presidente del ayuntamiento de México y vocal propietario de la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito (CLF), la empresa monopólica del ramo, en la ciudad y sus alrededores; los otros tres vocales eran Justino Fernández, Pablo Macedo y José I. Limantour. No es improbable que esta doble función de don Sebastián, más sus compañeros en la empresa, tuvieran algo que ver con el rápido proceso de centralización de las concesiones de los tranvías urbanos en favor de la CLF.²⁷

Miguel S. Macedo fue presidente del ayuntamiento en 1898 y 1899. Al decir de Alfonso de María y Campos, perteneció a la primera generación de alumnos de la Escuela Nacional Preparatoria, para luego cursar la carrera de derecho y titularse en 1879. Al igual que Sebastián Camacho, participó en la convención de la Unión Liberal de 1892. Macedo no se encuentra entre los accionistas fundadores del Banco Nacional en 1882, pero no es difícil inferir sus vínculos con los circuitos financieros desde el momento en que, como diputado, perteneció a la comisión que redactó la ley general de instituciones de crédito; debemos considerar además que su hermano Pablo —uno de los Científicos más relevantes— llegó a ser abogado del Banco Nacional.²⁸

Existe otra similitud con Sebastián Camacho: en 1897, después de que los capitalistas ingleses Julius Wernher y Alfred Beit adquirieron la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito —la primera incursión importante de capital extranjero en los tranvías de la ciudad— Miguel S. Macedo ocupó el puesto de abogado general de la empresa. Y cuando en marzo de 1898 su hermano Pablo ocupó la presidencia de la nueva empresa de tranvías, Miguel llevaba dos meses como presidente del ayuntamiento de México.²⁹

Emilio Pimentel y Fagoaga es el único caso identificado en que un presidente del ayuntamiento de México renunció a su puesto para ocupar un cargo de elección popular en otra entidad. En 1902, don Emilio ganó la gubernatura de su natal Oaxaca, cargo que no abandonaría sino hasta su

²⁷ AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/227-1. Informe de F. P. del Castillo al titular de la SCOP, 29 de marzo de 1895. La experiencia municipal en la administración de los tranvías de la ciudad (incluyendo el ritmo de la centralización de concesiones) se analiza en el capítulo correspondiente de este trabajo.

²⁸ María y Campos, “Porfirianos prominentes”, pp. 627-629, y *Así fue la revolución mexicana. Los protagonistas (A-M)*, pp. 1626-1627.

²⁹ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1044. De Pablo Macedo al presidente del ayuntamiento (o sea a su hermano Miguel), 29 de marzo de 1898. AGN, SCOP, FFCC del Distrito, 3/227-1. Informe del presidente de la Compañía del Ferrocarril del Distrito Federal de México, 18 de marzo de 1898.

virtual expulsión por la revolución maderista en 1911. Si bien carecemos de información puntual sobre los intereses materiales de Emilio, tal vez éstos no eran muy diversos a los de su hermano Fernando, que ya se mostraron anteriormente. Lo que interesa del paso fugaz de Emilio Pimentel por el ayuntamiento de México es que viene a plantear uno de los problemas más fascinantes de la experiencia de los Científicos porfirianos: el de la territorialidad política del grupo. Según ha explicado Daniel Cosío Villegas, difícilmente se encuentra entre los gobernadores porfiristas de la primera década del siglo xx alguno que deba su puesto y su poder en el ámbito local a una entidad distinta a la del propio presidente Díaz. Incluso los dos gobernadores más asimilados por los comentaristas al grupo Científico (Enrique Creel en Chihuahua y Emilio Pimentel en Oaxaca) dependían, antes que otra cosa, de la voluntad de don Porfirio.³⁰

Así entonces, y en esta perspectiva, la capacidad de la oligarquía financiera científica para ocupar ciertas instituciones del gobierno nacional (secretarías, subsecretarías, diputaciones, senadurías, escuelas superiores, prensa) no necesariamente redundó en la captura de espacios políticos propios, relativamente autónomos respecto a los designios y la lógica del poder centralizado del presidente Díaz. El paso de Emilio Pimentel desde el ayuntamiento de México al gobierno estatal de Oaxaca vino a ser, al final de cuentas, más una excepción que una regla.

Si suponemos que Creel en Chihuahua y Pimentel en Oaxaca de verdad eran unos de los pocos puestos de avanzada de los Científicos a nivel estatal —por cierto, cosa de la que Cosío Villegas no está muy seguro—, no le restaría al grupo otra territorialidad política propiamente dicha que la de la ciudad de México, vía el ayuntamiento y la gubernatura del Distrito. Y en este sentido, desde 1894 y hasta 1911, efectivamente el grupo Científico controló de manera indiscutible el gobierno de la capital de la República.

3. EL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO Y EL SEGUNDO MODELO POLÍTICO INSTITUCIONAL DEL PORFIRIATO: LA LEY MUNICIPAL DE 1903

La ley de organización política y municipal del Distrito Federal fue decretada por el Congreso el 26 de marzo de 1903, y adquirió vigencia a partir del primero de julio del mismo año. La ley significó una ruptura con el modelo institucional que se desprendía de las ordenanzas municipales de 1840, porque trasladó el centro de gravedad del gobierno desde el binomio ayuntamiento/gubernatura a una nueva entidad, hasta esos momentos

³⁰ Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior. Segunda parte*, pp. 849-850.

desconocida en la experiencia de gobierno de la ciudad: el denominado Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal. La ley, en última instancia, se presenta como el resultado de un doble proceso que se ha pretendido documentar en este capítulo: la “domesticación” político-electoral del ayuntamiento, por parte del Ejecutivo; y la “colonización” del propio ayuntamiento por la facción burocrático-financiera del régimen.

El artículo 19 resulta clave para entender su trascendencia. Estipuló que los ayuntamientos del Distrito conservarían, en lo relativo a la administración municipal, solamente la “voz consultiva y [el] derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto”. Pero todo aquello que se refiriese al “gobierno político y a la administración municipal del Distrito” pasaba a ser responsabilidad directa “del Ejecutivo de la Unión, por medio de tres funcionarios que dependerán de la Secretaría del Estado y Despacho de Gobernación”: el gobernador del Distrito, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el titular de la Dirección General de Obras Públicas.³¹

En otras palabras, los ayuntamientos de la entidad —y en primer lugar el de la municipalidad de México— perdieron su personalidad jurídica, esto es, su capacidad legal para cobrar impuestos, poseer bienes inmuebles, administrar servicios públicos, contraer compromisos y obligaciones, etc. Debe hacerse notar, además, que en la integración del Consejo Superior de Gobierno no quedó contemplada la representación formal y permanente de los ayuntamientos o de sus representantes. La relación de los ayuntamientos con el Consejo se daría solamente en los casos en que los ayuntamientos fuesen consultados u opinasen *mutuo proprio* sobre algún asunto en particular. Sólo dos elementos permanecieron de la práctica institucional anterior a 1903: el ayuntamiento como órgano de elección popular; y su división interna en comisiones, ahora ya no ejecutivas y de gobierno, sino consultivas y de vigilancia. Sin embargo, la nueva ley estipuló que los ayuntamientos del Distrito se renovarían por mitad cada dos años, lo cual significaba que los regidores durarían en funciones cuatro años.³²

Jurídica, política y administrativamente, todas y cada una de las funciones de los ayuntamientos del Distrito fueron absorbidas por el gobierno federal. Los antiguos ramos municipales se convirtieron, a partir de julio de 1903, en ramos federales. El cuadro 8 da una idea de lo que significó la nueva ley municipal en términos de la transferencia de bienes inmuebles. He calculado, a partir de las mismas fuentes, que el valor de esa transferencia estaba muy cerca de los tres millones de pesos.

³¹ Ortiz, *Prontuario*, p. 51.

³² Ortiz, *Prontuario*, pp. 64-66, arts. 69-79.

CUADRO 8
Bienes inmuebles del municipio de México transferidos a la
administración federal, 1903

Palacio municipal
 Cárcel de Belem
 Casa de Palma
 Casa de la Plazuela de los Ángeles
 Casa de la Plazuela de Salvador el Seco
 Casa del callejón de Rivero
 Casa de maternidad
 Casa de pólvora
 Casa de limpia
 Capilla de la Concepción
 Dormitorio público municipal
 Hospicio de pobres
 Hospital de San Andrés
 Hospital de San Hipólito
 Hospital del Divino Salvador
 Hospital Juárez
 Monte del Desierto
 Alberca de Chapultepec
 Baños y lavaderos públicos de la Plazuela de la Lagunilla
 Panteón de Dolores
 Panteón de los Ángeles
 Panteón de San Fernando
 Panteón de Santa Paula
 Pabellón de Minería
 Mercado de Flores
 Mercado de San Juan
 Mercado de Santa Ana
 Mercado 2 de Abril
 Mercado de San Cosme
 Mercado de San Lucas
 Mercado Martínez de la Torre
 Mercado de la Merced
 Mercado de la Lagunilla
 Mercado Juárez
 Mercado de Loreto
 Rastro de San Lucas
 Rastro de Peralvillo
 Terrenos del Rancho de Santa Cruz
 Terrenos diversos, corrales, depósitos, etcétera.

FUENTE: AHCM, *Bienes raíces del ayuntamiento*, vol. 437. "Noticia de los bienes raíces y edificios que pertenecen al ayuntamiento de México de los cuales se enviaron sus títulos al gobierno federal en 1903", 31 de julio 1922; para el cálculo del valor aproximado de la transferencia véase AHCM, *Bienes raíces del ayuntamiento. Administración de rentas municipales*, "Relación de las fincas del ayuntamiento y de los valores que a estas corresponden, según lo expresa la cuenta respectiva", 6 de mayo de 1903.

Cabe una pregunta: ¿por qué se canceló el modelo político-institucional que se desprendía tanto de las ordenanzas de 1840 como de una práctica gubernativa que se remontaba a la primera parte del siglo XIX? Desde noviembre de 1900, el Ejecutivo federal había solicitado autorización al Congreso para modificar el estatuto político del sistema municipal en el Distrito Federal. En el proyecto y en su exposición de motivos, la Secretaría de Gobernación no entró en muchos detalles sobre el nuevo modelo institucional, aunque sí definió un punto esencial: que los ayuntamientos del Distrito Federal tuvieran en el nuevo estatuto a elaborarse sólo “el carácter de cuerpos consultivos”.³³

En todo caso, se perciben dos argumentos que parecen fundar la solicitud para reformar el marco institucional del gobierno de la ciudad. El primero tiene que ver con un proceso que para 1900 daba la impresión de ser irreversible: “en el transcurso de menos de 30 años, diversas leyes y medidas administrativas han retirado [de] todos los ayuntamientos [del Distrito Federal] los ramos de policía de seguridad, beneficencia, instrucción primaria, salubridad, saneamiento y prisiones”. El segundo argumento era igualmente inequívoco: dada la complejidad económica y social de las municipalidades del Distrito —sobre todo la de México—, un sistema de gobierno fundado a partir de cargos no retribuidos y no enteramente profesionalizados tendía a ser ineficiente. No resultaba tolerable —seguía la Secretaría de Gobernación— que los municipios fueran administrados “gratuitamente” por “personas sin estudios ni conocimientos teóricos y prácticos”, es decir, por personas que carecían de conocimientos “especiales [de] gobierno”.³⁴

La primera comisión de la Cámara de diputados elaboró un dictamen favorable a la solicitud de autorización del Ejecutivo. El dictamen de la comisión en realidad otorgó casi una carta en blanco al presidente de la República, pues no marcó ningún límite político a la modificación en ciernes. Se nota además que la comisión siguió muy de cerca el estilo y los contenidos argumentales de la exposición de motivos: como “incompatibles” calificaron los diputados comisionados (Luis G. Caballero, Luis G. Labastida y Ernesto Chavero) el modelo municipal vigente y “las condiciones actuales” de las ciudades y pueblos del Distrito; esa incompatibilidad había alejado a éstos “del grado de adelanto a que han llegado las otras ramas de la administración”.³⁵

³³ Véase el decreto, que al parecer es idéntico al proyecto, en Ortiz, *Prontuario*, p. 29.

³⁴ La exposición de motivos se encuentra en *Diario de debates*, XX Legislatura, vol. I, 9 de noviembre de 1900, p. 370. En el capítulo IV de este trabajo se hace una reseña de las atribuciones de gobierno municipales transferidas al Ejecutivo durante el Porfiriato.

³⁵ *Diario de debates*, XX Legislatura, vol. II, 20 de noviembre de 1900, pp. 422-423.

Pero fue cuando el pleno de la Cámara discutió el dictamen de la primera comisión de gobernación que surgieron aspectos verdaderamente esenciales, que contribuyen a delinear los perfiles de la cultura política del momento y, por decirlo de alguna manera, sus implícitos. Corrió a cargo del diputado Labastida la justificación del dictamen de la comisión; Labastida, claramente a la defensiva, inició su alegato con una petición de principio: sólo “el Estado” era un “organismo necesario”, una entidad “de carácter perpetuo, inmortal” —la persona moral por excelencia. De esta premisa, Labastida deduce que cualquier otro sujeto de derecho, cualquier otra persona moral, es prescindible en la lógica del buen gobierno, en la lógica del óptimo político y administrativo. No debe abordarse, así las cosas, el problema de la administración municipal como si los ayuntamientos fuesen entidades eternas, inmodificables, invulnerables, pues se trata de “criaturas ficticias que la ley engendra con un carácter siempre transitorio y muchas veces puramente local”. Los ayuntamientos, “como los gremios, las universidades, la beneficencia privada, las instituciones religiosas [son] seres medievales”, que ya habrían cumplido su misión histórica. Hasta la denominación misma de ayuntamiento resultaba “arcaica”.

Pero antes de terminar su intervención, Labastida fue víctima de un *lapsus* que le puso calor y color al debate: “la comisión no sabe y acaso el Ejecutivo tampoco sabe cuáles serán las determinaciones que se expidan; para eso se ha limitado exclusivamente a saber si dentro de los límites de la Constitución, cabe la autorización”. Rosendo Pineda, que de hecho apoyaba la solicitud de autorización, no tuvo más remedio que marcar sus distancias ante el tropezón de Labastida. “Cuando se nos viene a decir”, arguyó Pineda, notoriamente enojado, “que el Ejecutivo no sabe a dónde va con su proyecto, ya no es posible que la votemos [la autorización], sin faltar a las más elementales normas de lógica parlamentaria”.

El diputado Castillo, por su parte, señaló la inconstitucionalidad de convertir a los ayuntamientos en órganos consultivos, desde el momento en que el artículo 72 de la Constitución definía al gobierno municipal como una “autoridad”. Cuando al buen diputado Caballero, por la comisión, se le ocurrió responder que los órganos consultivos también eran “autoridades”, se armó un escándalo mayúsculo en el recinto de la Cámara. Ernesto Cervantes trató de aprovechar el ambiente generado por los gazapos de los comisionados, y propuso que se autorizara al Ejecutivo, sí, pero con la condición de que se sujetara “a las bases que establece el inciso VI del artículo 72 de la Constitución”, que en los hechos implicaba que no se modificara sustancialmente el régimen municipal del Distrito Federal y, en una de esas, tal vez hasta se podría mejorar.

Juan A. Mateos, probablemente uno de los mejores oradores de las legislaturas porfiristas, hombre de análisis agudos y de salidas un poco

cínicas, acabó con la discusión. Dijo aprobar la autorización del Congreso para el Ejecutivo, aunque su argumento no dejó de poner las cosas en su lugar: “Se me antoja, señores, ser profeta (¡ojalá no se lleve adelante mi profecía!). Nosotros tendremos que acabar con la soberanía [de estados y municipios] y hacer una República como la francesa, que está tan próspera”.³⁶

La autorización se aprobó finalmente, con los votos en contra de los diputados Víctor Manuel Castillo, Ernesto Cervantes, Enrique Pérez, Enrique Pozos y Rosendo Pineda. Pero el razonamiento de Mateos no dejó de insinuar que en medio de las justificaciones sobre la optimización en las tareas de gobierno en el Distrito se ocultaba un ánimo de estrechamiento en la centralización y el control de los destinos políticos de la ciudad de México. Y dado el permiso tan laxo otorgado al Ejecutivo para la modificación del estatuto municipal no podía esperarse algo muy distinto a la ley de 1903, tal y como ha sido descrita.

Dos dimensiones más deben ser consideradas a la hora de evaluar la ley municipal de 1903. Otras experiencias urbanas muestran que a partir de un determinado momento (digamos después de 1850-1870), el incremento poblacional, las cambiantes funciones económicas y los patrones progresivamente diferenciados en el uso del espacio urbano (la llamada “especialización espacial”), concurren a una transformación real del papel tradicional desempeñado por los órganos típicos de gobierno urbano: la introducción, a una escala desconocida anteriormente, de los servicios hidráulicos (agua potable, drenaje) y de los servicios de sanidad, así como la reformulación de la estructura de las redes de transporte, comunicación y energía (tranvías, ferrocarriles, muelles, telefonía y electricidad), supuso, necesariamente, la asignación de una serie de tareas altamente especializadas e inéditas para las instituciones de gobierno urbano —típicamente, para los ayuntamientos.³⁷

No parece posible afirmar que la tendencia imperante se dirigiera necesariamente a la anulación plena de las formas tradicionales de gobierno de la ciudad, en las grandes concentraciones urbanas de la segunda mitad del siglo XIX. El caso de la reforma institucional en Nueva York a fines de la década de 1890 demuestra que en ocasiones ciertas modalidades del *City Council* fueron perfeccionadas, y no suprimidas, para encarar las nuevas realidades urbanas. En el mismo sentido se inscribiría la gran

³⁶ La discusión completa aquí glosada se consulta en *Diario de debates*, XX Legislatura, vol. II, 27 de noviembre de 1900, pp. 462-472.

³⁷ Handlin, “The Modern City”, p. 11.

experiencia alemana de la administración urbana de fin de siglo, quizá la más exitosa en Europa.³⁸

Así las cosas, hay algo de genérico y mucho de específico en el caso de la reformulación institucional de 1903 para la ciudad de México. François x. Guerra ha establecido la existencia de tres periodos en la elaboración o reelaboración de las constituciones estatales en la segunda mitad del siglo xix. El último de estos tres periodos (1891-1894) se habría caracterizado —dice Guerra— por “el interés [en] la modernización y por el control del Estado sobre los municipios”. Sin embargo, y si bien el binomio modernización/control municipal que menciona Guerra parece operar efectivamente en el origen de las decisiones del gobierno federal respecto al régimen municipal del Distrito, habría que señalar algunas condiciones especiales que hacen de la ley de 1903 un asunto cualitativamente distinto. En realidad, en el caso de la ciudad de México no parece operar el fenómeno que Guerra llama “la extinción de las autonomías locales”. En Chihuahua, Sonora o Morelos, por ejemplo, el debilitamiento de las instituciones municipales, cuyo primer paso fue generalmente una modificación legislativa, se tradujo en el debilitamiento de un buen número de comunidades que tenían en los ayuntamientos una defensa jurídico-política contra agentes políticos o económicos de alguna manera ajenos o francamente contrarios a los intereses de esas comunidades.³⁹

En el caso del municipio de México, ciertamente la tensión ayuntamiento/gobierno central se remonta, sin violentar mucho los datos, quizá hasta 1808. Pero si la tensión tenía casi un siglo en 1903, los mecanismos de control sobre el municipio se venían definiendo, como hemos visto, desde la década de 1840. Propiamente hablando, la ley de 1903 no dismanteló una institución que en ese momento estuviese bloqueando los designios del gobierno nacional. Como se desprende del análisis de las elecciones municipales y de la membresía edilicia en el Porfiriato, y como se verá en el caso de la administración de ciertos servicios públicos, el ayuntamiento de México era, hacia 1903, una institución bajo control.

Propongo, en cambio, que en principio, la ley de 1903 fue una disposición preventiva, cuyo objetivo fundamental habría sido “despolitizar” el aparato gubernativo de la ciudad de México. Como ya se explicó, ninguno de los tres integrantes del Consejo Superior de Gobierno eran funcionarios electos; los tres debían su cargo a la designación directa del presidente de

³⁸ Para el caso de Nueva York, véase Hammack, *Power and Society*; para el caso alemán el excelente estudio de Ladd, *Urban Planning and Civic Order in Germany*.

³⁹ Guerra, *México*, I, pp. 274 y ss., y 283 y ss. Para una discusión sobre el papel de las instituciones locales en la defensa de las comunidades agrarias en el periodo 1850-1880 véase Hernández Chávez, “La Guardia Nacional y la movilización de los pueblos”, pp. 207-225.

la República. La sustracción de todas sus funciones de gobierno pretendía hacer del ayuntamiento un foco disminuido de poder, y por ello una instancia menos atractiva a las disputas políticas; a esto contribuiría el espaciamiento de las elecciones, que a partir de 1903 tendrían lugar cada dos años.

La coyuntura política que abrió en México el problema sucesorio de Porfirio Díaz tiende a ilustrar las aseveraciones anteriores. Incluso con sus limitaciones en cuanto a sus atribuciones de gobierno, el ayuntamiento no dejó de ser una tentación para la disidencia política de corte reyista y maderista. Los últimos años del Porfiriato fueron testigos de una reactivación de las tentaciones políticas respecto al ayuntamiento de México, sobre todo por parte de un liberalismo de cuño plebeyo y hasta jacobino. Un ejemplo: resulta notable la integración de la planilla opositora que disputó abiertamente la elección del ayuntamiento de 1910. Pareciera que los futuros maderistas todavía pudieron percibir en esa elección un buen pretexto para medir fuerzas y capacidad de convocatoria, aun cuando peleaban el acceso a un ayuntamiento disminuido en cuanto a su capacidad de gobierno sobre la ciudad.

Como ya se reseñó al analizar las elecciones municipales, Benito Juárez hijo y José Ferrel disputaron, durante la integración del ayuntamiento de 1910, la primera regiduría a Fernando Pimentel y Fagoaga. Pero eso no fue todo; en la elección de 1910 participó lo más granado del maderismo liberal: Luis Cabrera disputó la tercera y quinta regidurías a los oficialistas Luis G. Tornel y Rafael Silva; Jesús Urueta contendió por la séptima contra Eduardo Iturbe padre; Juan Sánchez Azcona y Manuel Espinoza de los Monteros entraron al quite por la novena regiduría, en contra de Alejandro Escandón; Emilio Vázquez Gómez y Alfredo Robles Domínguez pelearon la decimoséptima y decimonovena regidurías, respectivamente, a Ignacio Michel y Parra y Pedro Lascurain. Y, finalmente, Patricio Leyva trató de entrar al ayuntamiento como quinto regidor suplente.⁴⁰

El ayuntamiento de la ciudad era casi por necesidad un nivel de disputa más o menos accesible para el antirreeleccionismo urbano de 1909-1910. El ambiente de esta coyuntura se evidencia en el tono y vocabulario de la prensa disidente, sobre todo en términos de su caracterización de los regidores porfiristas. Así por ejemplo, *México Nuevo*, periódico cercano al reyismo y luego al antirreeleccionismo en la ciudad de México, comentaba en noviembre de 1909 la lista oficial de candidatos al ayuntamiento, y la contrastaba de paso con lo que llamó “las candidaturas democráticas”. De Pimentel y Fagoaga podía decir, sin tapujos, que era “científico católico [y]

⁴⁰ AHCM, *Elecciones*, vol. 867. Acta de la junta electoral secundaria, 17 de diciembre de 1909.

financiero”. Más aún, de los once candidatos oficialistas a regidores propietarios (el ayuntamiento se renovó por mitad cada dos años a partir de 1903), *México Nuevo* catalogó a nueve como “científicos católicos” y a dos como “científicos liberales”. En cambio, Luis Cabrera, Juan Sánchez Azcona o Patricio Leyva —de la lista de candidaturas independientes— eran descritos como antirreeleccionistas y demócratas. En general, las candidaturas independientes eran todas liberales, según *México Nuevo*, aunque divididas en tres subespecies: demócratas, antirreeleccionistas y reyistas. El contraste del periódico es obvio y más o menos predecible; sin embargo, debe concluirse que al menos desde 1909 el ayuntamiento de México había sido ubicado por la oposición política como un bastión oligárquico donde coincidía lo más detestado por el liberalismo de clase media urbana: la plutocracia científica y para colmo católica.⁴¹

⁴¹ Véase la antología que de *México Nuevo* hizo el *Boletín del Archivo General de la Nación*, enero-junio 1987, núm. 32, 1, pp. 51-53.

III. LOS LÍMITES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: LA CIUDAD COMO PROBLEMA DE GOBIERNO

1. EL DESPEGUE DE LA CIUDAD

En los albores del siglo xx Francisco G. Cosmes aventuró un diagnóstico del proceso demográfico y territorial de la ciudad de México en los últimos decenios. A juicio de Cosmes, dos fenómenos habrían resultado clave para el crecimiento de la capital a partir de la década de 1870. En primer lugar, las guerras extranjeras y civiles que ocuparon los 30 años comprendidos entre 1847 y 1877 (la invasión norteamericana, el Plan de Ayutla y la Guerra de Tres Años, la Intervención y el Imperio, La Noria y Tuxtepec) provocaron un flujo de población desde las áreas circunvecinas a la ciudad; los migrantes —de todo nivel socioeconómico— habrían buscado protección de los peligros que la guerra en sí misma originaba. En segunda instancia, otra inmigración, más amplia geográficamente hablando, estuvo constituida por las élites locales y grupos de clase media que huían de las exacciones económicas y las arbitrariedades que todo conflicto bélico trae aparejado.¹

Extraña paradoja la que cristaliza en la ciudad de México: en la crisis política nacional, en la guerra y sus incontables secuelas, se funda el despegue demográfico, territorial, formal-urbanístico y emocional del último tercio de siglo. Feliz coincidencia o lógica implacable de la historia —a saber— las migraciones a la ciudad de México se vieron antecedidas y mediadas por el proceso de la desamortización de los bienes de la Iglesia, lo que seguramente propició, en el corazón de los cuarteles de raíz borbónica y en la zonas aledañas a la ciudad construida, la aplicación de nuevos dispositivos de mercado y político-institucionales y, así, el despliegue de otras lógicas en el desarrollo de la ciudad. En este capítulo se delinearán algunas consecuencias que el despegue demográfico y la expansión territorial tuvieron para el entramado institucional de la ciudad. Se trata, en todo caso, de vislumbrar porque un cierto “boom” de la ciudad se tradujo en una crisis silenciosa y anticlimática del ayuntamiento y de la experiencia toda de gobierno municipal.

¹ Cosmes, *Historia general de México*, vol. 23, pp. 496-497.

2. POBLACIÓN: ALGUNOS PROBLEMAS

Como se puede observar en el cuadro 9, existe una dificultad evidente para encontrar una coherencia a las cifras sobre la población de la ciudad en la década de 1880. Si nos atenemos a las cifras del censo municipal de 1882, el incremento poblacional entre este año y 1890 habría sido de 72% en ocho años. Pero si recurrimos a las cifras del censo de la gubernatura en 1885, el incremento habría sido de apenas 11.7% en cinco años. Más todavía, si se asumen como válidas el total del censo de 1882, el incremento poblacional en la ciudad, entre este año y 1910, habría sido de 148% —en el supuesto, claro está, de que se aceptara como correcto el resultado del censo de 1910 en lo que se refiere a la ciudad de México. En cambio, a partir del censo de 1885, el incremento de población entre este año y 1910 habría sido de sólo 62 por ciento.²

CUADRO 9
Dos posibilidades de crecimiento poblacional en la municipalidad de México, 1882-1910

<i>Año</i>	<i>Población</i>	<i>Incremento (porcentaje)</i>	<i>Incremento 1882-1910</i>
1882	189 340		
1890	324 365	71.3	
1895	331 781	2.2	
1900	368 898	11.1	
1910	471 066	27.6	148.8
			<i>Incremento 1885-1910</i>
1885	290 212		
1890	324 365	11.7	
1895	331 781	2.2	
1900	368 898	11.1	
1910	471 066	27.6	62.3

FUENTE: Para las cifras de 1882, AHCM, *Estadística municipal 1882*, vol. 1033. Para 1884 Davies, "Tendencias demográficas urbanas". Para 1885, De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, vol. III, p. 278. Para 1890, *Estadística general de la república mexicana*. Para 1895, Galindo y Villa, *Reseña histórico-descriptiva*. Para 1900, *Resumen general del censo*. Para 1910, *Tercer censo de población*.

Los diversos análisis del documento municipal de 1882 no ofrecen muchas sorpresas. Según mis cálculos, el padrón de 1882 arroja una población de 189 340 habitantes para la ciudad de México. María Teresa

² La instrumentación del censo nacional de 1910 fue objeto de fuertes críticas por parte de la prensa. Véase el comentario de *El Diario del Hogar*, del 12 de octubre de 1910, recogido en De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, vol. III, pp. 285-287.

Jarquín obtuvo, de la misma fuente, una cifra de 183 364 habitantes, mientras que Alejandra Moreno Toscano y Juan Angulo contabilizaron 185 868. Las diferencias no son de consideración, pues la cifra proporcionada por Jarquín difiere de la mía en 5 971 individuos, mientras que la de Moreno Toscano y Angulo lo hace en 3 472 personas.³ El verdadero problema en el análisis de la población total de la ciudad de México radica en las diferencias entre los recuentos hechos por la autoridad municipal y las estimaciones que individuos o instituciones hicieron en su momento. Por ejemplo, según Keith Davies, en la primera mitad de la década de 1880 algunas fuentes de la época estimaban una población de entre 300 y 338 mil habitantes en la capital. En el caso de que estas cifras se aproximaran a la verdad, las diferencias entre las estimaciones y los datos proporcionados por el censo de 1882 serían estratosféricas: entre 110 mil y 138 mil habitantes.⁴

Davies sostiene que los cálculos de Antonio García Cubas son los más confiables para la segunda mitad del siglo XIX, particularmente en lo que se refiere a la ciudad de México. García Cubas calcula una población de 240 mil habitantes para la ciudad de México en 1870, y de 300 mil individuos para 1884. Esta última cifra se encuentra razonablemente próxima a la que arroja un censo elaborado por la gubernatura del Distrito Federal, según el cual la población de la municipalidad de México en 1885 era de 290 212 habitantes.⁵

Una vez más, las diferencias de esta última contabilidad respecto al censo de 1882 son notables y están a la vista; otras dos cifras tomadas por Davies de otras tantas fuentes de la primera mitad de la década de 1880 oscilan entre los 300 y los 338 mil habitantes. Parece cumplirse, en este análisis de la población de la ciudad de México en la segunda mitad del siglo XIX, el fenómeno detectado con agudeza por Sonia Pérez Toledo para el problema poblacional antes de 1850: que las estimaciones de población (quizá por su carácter proyectual) tienden a definir cifras mucho más elevadas que los resultados arrojados por los censos municipales. Efectiva-

³ Jarquín, "La población española en la ciudad de México según el padrón general de 1882", pp. 178 y ss., y Moreno Toscano y Angulo, "Cambios en la estructura interna de la ciudad de México", pp. 171 y ss.

⁴ El propio Davies repara en este problema al señalar que prácticamente ninguna de las cifras tomadas de autores decimonónicos son confiables, dado su carácter estimativo a partir de cifras básicas tan antiguas como las del barón de Humboldt. Véase Davies, "Tendencias demográficas urbanas", pp. 501 y 504.

⁵ Davies, "Tendencias demográficas urbanas", p. 504. Para la cifra de 1870 ver García Cubas, *Apuntes históricos de la población de la república mexicana*, p. 42, y para la de 1884 Davies, "Tendencias demográficas", p. 501. Datos sobre el censo de 1885 se encuentran en una memoria de la gubernatura del Distrito, compilada por De Gortari y Hernández en *Memoria y encuentros*, vol. III, p. 278, aunque desconozco la fuente original.

mente, Pérez Toledo muestra que si se analizan las cifras de los padrones de 1813, 1824 y 1842, la población capitalina muestra un comportamiento más coherente y equilibrado que si se trabaja sobre estimaciones y proyecciones, donde el comportamiento de la población se muestra errático.⁶

No obstante, para el último tercio del siglo el problema es más complejo que un simple veredicto apriorístico sobre la veracidad de las cifras estimativas o de las censales: para no ir muy lejos, existe evidencia documental que lleva a pensar en un subregistro en el censo de 1882. Los regidores Silvestre Olguín y Nicolás Islas llamaron la atención del cabildo, en junio de aquel año, sobre el hecho de que algunas zonas de la ciudad no habían sido empadronadas para levantar el censo, concretamente la colonia Santa María (donde vivía el propio Olguín). El regidor Mauro F. de Arteaga contestó que el problema era que el proyecto del censo había sido aprobado dos años antes, y que en ese lapso habían aparecido manzanas y casas “enteramente nuevas”. Dado que estas no estaban contempladas en el proyecto, pues no las empadronaron.⁷

Lo que es sumamente complejo establecer es si tal subregistro pudo haber sido de alrededor de 35-40%, que es más o menos la diferencia existente entre la población que arroja el censo de 1882, por un lado, y el censo de 1885 y las estimaciones de García Cubas, por otro. En otras palabras, sigue abierta la cuestión de si el padrón de 1882 es apenas un registro de 60% de los habitantes de la ciudad, o bien, si el documento refleja con razonable aproximación la dimensión poblacional de la ciudad de México al iniciarse la década de 1880.

No es improbable que una de las razones que expliquen la poca confiabilidad de las fuentes de registro poblacional para la ciudad de México, al menos de la década de 1880 en adelante, esté directamente vinculada a la naturaleza de los habitantes de la ciudad. Efectivamente, Hira de Gortari ha señalado que para los censos nacionales de 1895 y 1910, 43 y 49% de los residentes en la capital de la República habían nacido en un lugar distinto a ella. El fenómeno migratorio fue igualmente importante en la década de 1880. Según el censo de 1890, 153 201 habitantes de la ciudad (sobre un total de 324 365) habían nacido en una entidad distinta al Distrito Federal, esto es, 47%. Carlos Aguirre calcula, a partir de la misma fuente, un 45%. El propio Carlos Aguirre ha ubicado el lugar de origen de los migrantes a la ciudad de México. El estado de México, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Puebla y Michoacán eran, en 1890, los principales contribu-

⁶ Davies, “Tendencias demográficas urbanas”, p. 501. Las otras dos fuentes de Davies, no precisadas bibliográficamente en el artículo, son Charles W. Zaremba y el *Raymond's Vacation Excursion*. Para el argumento de Pérez Toledo, ver “Los hijos del trabajo”, pp. 40-51.

⁷ AHCM, *Acta secreta de cabildo* (As en adelante), vol. 321-A, 16 de junio de 1882.

yentes, pues las seis entidades aportaban en conjunto el 78% de los inmigrantes.⁸

Algunas de las características de la inmigración a la ciudad de México se remontan tiempo ha. Juan Javier Pescador encuentra que en la parroquia de Santa Catarina 30% de los hombres casados en el periodo 1685-1690 habían nacido en un lugar distinto a la ciudad de México, mientras que para el periodo 1777-1792, ese porcentaje aumentó a 44%; para el periodo 1810-1813 hablaríamos de 43%. Ya en la primera mitad del siglo XIX la distribución por sexo de los migrantes apunta claramente a una preponderancia femenina. Como apunta Silvia Arrom, en 1856, 54% de todos los migrantes eran mujeres, sobre todo en el rango de edad de 20 a 24 años.⁹

No es improbable que la preponderancia femenina se mantuviera durante el Porfiriato. En 1905, estimaciones semioficiales consideraban que los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Puebla, Hidalgo, Querétaro y México eran los mayores contribuyentes al servicio doméstico de la capital. Al menos los últimos cuatro estados proporcionaban más mujeres que hombres al flujo de inmigrantes.¹⁰

Los estados de origen de la porción más importante de inmigrantes a la ciudad de México corresponden a la zona central del país, precisamente una de las zonas más afectadas por la ofensiva liberal contra la propiedad corporativa de la tierra. Los estudios de Friedrich Katz y John Tutino muestran que desde la década de 1840, y más claramente desde finales de la década de 1860, se desató una fuerte disputa por el control de los recursos agrarios en los estados del México central. En qué medida existe una vinculación entre expropiación de tierras, violencia rural y migración a la ciudad de México, está por establecerse. Pero es notable una cierta coincidencia cronológica entre el proceso de reformulación de las relaciones agrarias en la zona central del país y el flujo de migrantes.¹¹

Ha existido consenso en la historiografía de tema urbano, si bien con sus matices, sobre el papel de las migraciones en el aumento poblacional

⁸ De Gortari, "Un modelo de urbanización?", p. 50; *Estadística general de la república mexicana*, p. 891; Aguirre, "La población inmigrante en la ciudad de México a fines del siglo XIX", p. 54. El estado de México aportaba casi el 28% de los migrantes, Guanajuato el 15%, Querétaro el 10%, Hidalgo el 10%, Puebla el 8%, y Michoacán el 7%. Pérez Toledo encuentra en el padrón de 1842 que el estado de México (25%), Puebla (14%), Hidalgo (13%), Querétaro (11.5%) y Guanajuato (10%) contribuyen con poco más del 70% de los migrantes. Ver "Los hijos del trabajo", pp. 218 y ss.

⁹ Pescador, *De bautizados a fieles difuntos*, p. 107, y Arrom, *The Women of Mexico City*, pp. 107 y ss.

¹⁰ *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, núm. 36, 3 de noviembre de 1905, p. 564.

¹¹ Véase Katz, "Las rebeliones rurales a partir de 1810", pp. 187-188; y Tutino, "Cambio social agrario y rebelión campesina en el México decimonónico...", en especial pp. 115 y ss.

en las ciudades de los siglos XVIII y XIX. Se argumenta sobre todo que las condiciones sanitarias de las grandes ciudades europeas y americanas no habrían permitido un incremento de población a partir tan sólo de la relación nacimientos/defunciones. En este sentido, las migraciones constituyen el factor principal del crecimiento demográfico urbano en el periodo.¹²

El flujo migratorio debe haber tenido importantes consecuencias, desde el punto de vista del perfil de la sociedad capitalina. Como Mark D. Szuchman y Samuel L. Baily han mostrado en sendos estudios sobre dos ciudades argentinas (Córdoba y Buenos Aires), existe una enorme dificultad para que los migrantes se asimilen a las sociedades urbanas que los reciben. El hecho de que los migrantes italianos o españoles (o sus descendientes) sigan buscando pareja entre connacionales (o descendientes) por un lapso de casi medio siglo, acaba por definir, en las ciudades, una suerte de bolsas étnicas y culturales de notable permanencia temporal.¹³

No existen estudios sobre la asimilación social y cultural de los inmigrantes rurales en la ciudad de México, ni para el siglo XIX ni para las primeras décadas del siglo XX; y no infiero, por lo demás, que la problemática del inmigrante europeo pueda ser extrapolada al caso del inmigrante mexicano. Pero algunas evidencias y testimonios permiten suponer, no obstante, que la ciudad de México experimentó una serie de fenómenos demográficos y socioculturales que, al menos en parte, estaban determinados por una cuota de población inmigrante de origen rural que alcanzaba casi el 50% de la población de la ciudad en el periodo 1890-1910. Una suerte de síntoma de este fenómeno podría ser la muy alta tasa de mortalidad en la ciudad durante todo el Porfiriato. Según mis cálculos, la tasa general de mortalidad en 1890 y en 1895 (dos años con registro censal) fue de 51.5 y 43.8 por mil, respectivamente. Una fuente oficial habla de 58.9 por mil para 1901 y 44.9 por mil para 1904. Todavía para el año de 1911, Alberto J. Pani calculó la tasa de mortalidad en un muy elevado 42.3 por mil.¹⁴ Como

¹² Véase Ferrin Weber, *The Growth of Cities*, pp. 155 y ss.; Wrigley, "A Simple Model of London's Importance in Changing English Society", pp. 44 y ss. No obstante, Jan de Vries (*La urbanización de Europa*, pp. 227-322) ha sometido a una crítica exhaustiva los postulados histórico-demográficos que sustentan la necesidad de las migraciones campo-ciudad para permitir el crecimiento neto de las ciudades preindustriales o en fases de industrialización. El texto de De Vries debe tener consecuencias de método e interpretativas en la investigación del fenómeno demográfico del siglo XIX (en México inclusive).

¹³ Szuchman, "The Limits of the Melting Pot in Urban Argentina", pp. 24-50, y Baily, "Marriage Patterns and Immigrant Assimilation in Buenos Aires, 1882-1923", pp. 32-48.

¹⁴ Calculé las tasas de mortalidad sobre la base del número de defunciones registradas en el AHCM, *Gobierno del Distrito*, vol. 1304, "Cuadro de la mortalidad mensual y anual habida en la municipalidad de México, durante el periodo de 30 años, 6 meses, del 1 de julio de 1867 al 31 de diciembre de 1897", 31 de diciembre de 1897. Mi cálculo coincide con el de Figueroa Domenech para el año de 1895: 43.79 por mil, disponible en De Gortari y Hernández, *Memoria*

punto de referencia, es conveniente señalar que Adna Ferrin Weber consignó una tasa de 22.8 por mil habitantes para las ciudades prusianas de más de 100 mil habitantes hacia 1891, y de 23.6 por mil para la ciudad de París hacia 1890. Al comenzar el nuevo siglo, Nueva York, París, Londres y Chicago presentaban tasas entre 18 y 22 por mil, menos de la mitad de la tasa de la ciudad de México.¹⁵

Un estudio muestra que Guadalajara experimentó asimismo tasas “inusualmente” altas de mortalidad (41.2, 45.7 y 40.0 por mil, en 1895, 1900 y 1910 respectivamente). En este caso la tasa es explicada debido a una alta incidencia migratoria, que distorsionaría la tasa de mortalidad de los originarios de la ciudad. Esto es clave.¹⁶ Como apuntó José Ramírez en 1902, no sería improbable que un subregistro en los censos respecto al total de población de la ciudad de México, aunado a registros de defunciones que no reparaban en el origen geográfico de los fallecidos, estuviera elevando la tasa de mortalidad en la ciudad, un poco a la manera de lo acaecido en Guadalajara. El propio Ramírez especula que si la población de la ciudad de México en 1900 se estableciera en los 500 mil habitantes, la mortalidad bajaría a una elevada pero ya no catastrófica tasa de 36 por mil.¹⁷

Así, durante el Porfiriato, para los médicos, ingenieros y demógrafos, y en la actualidad para los historiadores, el problema fundamental ha sido y es el de contar a los vivos, a veces a partir de los muertos. Y contar a los vivos o inferir de datos indirectos su número aproximado, encuentra sus mayores dificultades en una población compuesta de manera muy importante por inmigrantes que con frecuencia no tenían una adscripción domiciliaria precisa. Un ejemplo: en 1900 el Consejo Superior de Salubridad calculó en 100 mil personas la sobrepoblación de la ciudad, es decir, calculó que alrededor de 100 mil personas o no tenían habitación en absoluto o vivían hacinadas en cuartos que carecían de las condiciones higiénicas mínimas. Pero este problema en realidad no ha sido evaluado por los historiadores, y constituye uno de los elementos clave para establecer las condiciones de vida en la ciudad de México durante el Porfiriato.¹⁸

y encuentros, III, p. 309. Véase asimismo Pani, *La higiene en México*, pp. 17-19. La fuente oficial es *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, núm. 19, 7 de marzo de 1905. José Ramírez presenta una relación de las tasas de mortalidad, que coincide casi exactamente con las aquí enumeradas. Véase José Ramírez, “La mortalidad en la ciudad de México en 1900”, en *Gaceta Médica de México*, tomo III, segunda serie, 1903, p. 11.

¹⁵ Para las tasas de las ciudades europeas y norteamericanas, Ferrin Weber, *The Growth of Cities*, p. 344 y *Boletín del Gobierno*, 7 de marzo de 1905, pp. 293-296.

¹⁶ Brennan, “Demographic and Social Patterns in Urban Mexico: Guadalajara, 1876-1910”, pp. 33-49.

¹⁷ José Ramírez, “La mortalidad en la ciudad de México en 1900”, en *Gaceta Médica de México*, tomo III, segunda serie, 1903, p. 12.

¹⁸ Mazzaferri, “Public Health and Social Revolution in Mexico”, pp. 25-26.

Infiero que otra de las consecuencias de la ola de inmigrantes fue una cierta presión sobre las posibilidades habitacionales de la ciudad. Según mis estimaciones, el padrón municipal de 1882 registró un total de 44 752 viviendas en un total de 7 524 edificios. El censo de la ciudad de 1890 elevó el número de viviendas a 71 587, en 9 608 edificios. El promedio de habitantes por vivienda pasó de 4.2 a 4.5, lo que muestra un aumento moderado, aunque significativo. Pero lo que resultaría indicativo de un aumento en el hacinamiento es que la relación de viviendas por edificio pasó de 5.9 a 7.4, y el promedio de habitantes por edificio aumentó de 25.5 a 33.7.¹⁹ Se podría argumentar, con justa razón, que el aumento en la relación de viviendas por edificio y de habitantes por edificio no supone un aumento en el hacinamiento, sino simplemente que se construyeron edificios más grandes donde vivían más personas porque tenían más viviendas. Pero es asimismo sustentable la hipótesis de un proceso de subdivisión de los edificios existentes, y de un uso más intensivo del espacio construido.

Tal es el caso de un edificio en la Plazuela de Madrid. Éste fue construido en 1869 por el ayuntamiento, y fue destinado a mercado; como tal fracasó, y fue vendido a un particular, quien instaló una fábrica de hilados y tejidos. La fábrica cerró en 1889, y el edificio se reacondicionó para albergar siete casas, un baño público y accesorias. Aunque la fuente no consigna el número de habitantes en las siete casas y accesorias, queda abierta incluso la posibilidad de que cada una de las casas fuese de uso multifamiliar, pues tenían “habitaciones de varias categorías, en los altos o en los bajos”. Si tomásemos como indicativo el promedio de habitantes por vivienda señalada antes, estaríamos hablando de alrededor de 30 habitantes en las casas de la Plazuela hacia 1900, en un edificio donde en 1889 no vivía nadie.²⁰

Este panorama se ve reforzado por algunos testimonios que muestran que el problema de la vivienda y el hacinamiento en la ciudad era acuciante. *La Semana Mercantil*, en 1889, dedicó varias entregas al análisis de la vivienda y el hacinamiento en la ciudad de México, y propuso emprender

¹⁹ Los datos de 1882 se encuentran en AHCM, *Estadística municipal 1882*, vol. 1033. Las de 1890 en *Estadística general de la república mexicana*, p. 22. Como ya se argumentó, el censo de 1882 probablemente subregistró el total de habitantes en la ciudad. Sabemos que el problema de subregistro obedeció a que en ciertas zonas de la ciudad ni se empadronaron las casas ni se censaron. Con algunas precauciones, es posible plantear que las cifras de 1882 no necesariamente distorsionan la relación población/vivienda, si tomamos al censo de 1882 como una muestra imperfecta de aproximadamente el 60-65% de los habitantes y viviendas de la ciudad.

²⁰ Téllez Pizarro, “Tarifa de precio para el metro cuadrado de terreno en los diversos lugares de la ciudad de México”, pp. 98-100.

²¹ *La Semana Mercantil*, 21 de octubre, 4 de noviembre, 23 y 30 de diciembre de 1889.

la construcción de vivienda barata en los municipios de Tacubaya y Mixcoac. Pero encontró que uno de los obstáculos principales para el proyecto era el monopolio de la empresa de tranvías, que encarecía el pasaje, y hacía poco confiables los itinerarios. Más aún, llamó la atención sobre la necesidad de construir dormitorios públicos, dado el número “impresionante” de personas que dormían en banquetas, portales y jardines.²¹

Una de las mejores reflexiones sobre la “sobrepoblación” de la ciudad es el trabajo de Julio Guerrero, *La génesis del crimen en México*. El libro, publicado en 1901, dedicó un capítulo completo al análisis de lo que el autor llamó “el citadismo”. Aunque Guerrero caracterizó su texto en el subtítulo como un “Estudio de psiquiatría social”, los resultados desbordan con mucho una mera aproximación a la ciudad fundada en las supuestas patologías de sus habitantes. Se trata, en realidad, de un verdadero estudio sociológico y antropológico del fenómeno urbano de fin de siglo.²² Al contrario de otras experiencias intelectuales que se ocuparon de pensar el fenómeno urbano, Guerrero no encuentra en la ciudad unas ciertas características intrínsecas que condenarían a sus habitantes a un estatuto moral disminuido. Son las rancherías, las haciendas y los pueblos el lugar donde mayormente se consuman los agravios a las reglas básicas de la decencia y la civilización. En principio al menos, la ciudad representa un mejor entorno social para las personas, caracterización que hace todavía más significativo su análisis del hacinamiento.²³

El problema social más apremiante en la ciudad de México es, para Julio Guerrero, el de una densidad de población que hace competir a los más pobres por el mismo empleo, por el mismo espacio para dormir, por el mismo mendrugo para comer. Y aun a pesar de que “últimamente se han establecido fábricas y talleres”, éstos no han hecho “subir los jornales, ni a la tercera parte de los americanos, que es el país típico de la demanda de brazos”. La competencia exacerbada y los bajos salarios han generado un hábitat que se constituye de

pocilgas inmundas en los barrios, con piso húmedo de tierra, techo de tejamanil sujeto con pedazos de tepetate, paredes de adobe ahumado, y sin más

²² Guerrero, *La génesis del crimen en México*, pp. 129-182.

²³ Andrew Lees ha reconstruido el profundo ánimo anticitadino de ciertos intelectuales alemanes, animosidad que no deja de ser una de las raíces del nazismo. Véase Lees, “Critics of Urban Society in Germany, 1854-1914”, pp. 61-84. No sólo los intelectuales alemanes bebieron en las fuentes del anticitadismo, según muestra C. K. Yearley, “The ‘Provincial Party’ and the Megalopolies: London, Paris and New York, 1850-1910”, pp. 51-88. Para la valoración de la ciudad y el campo en Guerrero, véase *La génesis del crimen...*, pp. 129-133. Por lo demás, no parece existir un estudio académico sobre la percepción de la experiencia urbana en los intelectuales mexicanos del siglo XIX.

menaje que las tres piedras de nahua primitivo [viviendas que no pueden alquilarse] por separado, sino a prorrata entre varios inquilinos, por lo reducido de su jornal.²⁴

El implícito en el trabajo de Guerrero se explicita: el crecimiento económico en la ciudad de México —del cual el autor no duda— ha sido insuficiente para proporcionar a todos los inmigrantes —porque eso son— un trabajo, un ingreso razonable, una casa y, en última instancia, una moralidad mínima que constituya, al fin, “el pueblo de la democracia”.²⁵

La de Guerrero es una visión extraordinariamente lúcida, porque rompe con los modelos de pensamiento que pretendían encontrar en lo climático, en lo psicológico y hasta en lo racial, las claves del atraso. No es una coincidencia que su edificio explicativo —muy complejo y que merece un estudio detallado— se erija a partir de la experiencia netamente urbana. Esto, porque un cierto “boom” económico y demográfico, visible en la década de 1890, puso a disposición del autor una evidencia empírica ineludible: los recién llegados, las nuevas fábricas, el destino incierto de los talleres, la burocracia en crecimiento, los viejos ricos trasmutados en nuevos ricos. En otras palabras, Guerrero contempla la ciudad como un fenómeno novedoso, que su mirada crítica y atenta desnuda sin más. Y la percepción de esa novedad urbana sustrajo al autor del discurso meramente teleológico, para colocarlo en el centro del análisis social.

Estudios contemporáneos tienden a ratificar la visión de Guerrero. El trabajo de Lanny Thompson muestra algunos indicadores realmente notables sobre las condiciones de vida en los hogares de la ciudad de México durante el Porfiriato: casi la mitad de las familias estudiadas en una muestra de 1882 (46%) requería de más de un miembro con ingreso, desde el momento en que el salario podía ser hasta 2.5 veces menor a las necesidades de manutención; ello implicaba la necesidad de que las mujeres y los niños trabajasen, aun cuando la familia promedio era relativamente pequeña (3.6 personas); dado que un jefe de familia no aportaba, en general, más de la mitad del ingreso del hogar, el resto de los ingresos provenía de otros salarios o de pequeñas actividades comerciales; si bien los hogares fundados en la familia simple representaban casi 60% de los casos de 1882, la incidencia de otras modalidades de organización en los hogares no era desdeñable: los hogares de familia extensa y de familia múltiple, y los hogares no familiares representaban el 30% de la muestra de 1882. Esto último evidencia, a juicio de Thompson, que el modelo de hogar

²⁴ Guerrero, *La génesis del crimen...*, pp. 136-137.

²⁵ Guerrero, *La génesis del crimen...*, pp. 136-140. Subrayado de Guerrero en la p. 155.

porfiriano tendía a ser flexible, en la medida en que debía adaptarse a un entorno socioeconómico siempre apremiante.

Por lo demás, el perfil de hogar, familia e ingreso en la ciudad de México que analiza Thompson exhibe un enorme segmento del cuerpo social urbano —cercano a 70%— constituido por artesanos, obreros industriales, pequeños comerciantes y trabajadores sin calificación que formaban el contingente de los habitantes de vecindades y barrios marginales. Probablemente fueron ellos los referentes empíricos de análisis como el de Julio Guerrero. Y probablemente fueron ellos los que, a veces por omisión y a veces por comisión, generaron ciertas especificidades en el funcionamiento del modelo político de la ciudad.²⁶

3. EXPANSIÓN TERRITORIAL, FORMAS DE SOCIABILIDAD Y PROCESO INSTITUCIONAL

El crecimiento poblacional, incluyendo los flujos migratorios, y una cierta reactivación económica, de difícil cuantificación, son fenómenos que necesariamente debieron incidir en las características espaciales y urbanísticas de la ciudad. Tanto desde el punto de vista de la administración del crecimiento de la ciudad, como de las relaciones entre el ayuntamiento con los distintos sectores de la sociedad, un paisaje humano y físico que cambia de manera acelerada es obligadamente un problema político. Las modificaciones en la división administrativa de la ciudad de México ilustran los cambios por los que estaba atravesando la urbe. En 1871, José C. Colmenero presentó al ayuntamiento, y fue aprobado, un proyecto para redefinir el esquema de cuarteles mayores y menores de la ciudad. Colmenero propuso un total de ocho cuarteles mayores y 33 menores, que fue la división básica operativa en la ciudad hasta 1886. Pero el primero de enero de este año comenzó la vigencia de otra división administrativa de la ciudad, también sobre la base de ocho cuarteles mayores, pero ahora con 32 menores. Los argumentos de principios de la década de 1880 insistían en que la nueva organización de los cuarteles resultaba necesaria debido al rápido surgimiento de colonias, a la prolongación de calles y a su alineamiento. La corta vigencia de la división en cuarteles de 1871 es un elemento de juicio para evaluar la rápida expansión del área construida y el incremento de población en la ciudad.²⁷

²⁶ Véase el análisis de Thompson, "Artisan, Marginals and Proletarians: The Households of the Popular Classes in Mexico City, 1876-1950", pp. 307-317 y 324.

²⁷ AHCM, *Demarcaciones. Cuarteles*, vol. 650. De José C. Colmenero al ayuntamiento, 6 de febrero de 1880; de la comisión de policía a la comisión de hacienda, 3 de octubre de 1884; dictamen de la comisión de hacienda, 13 de octubre de 1885; del gobernador del Distrito al presidente del ayuntamiento, 4 de diciembre de 1885.

Efectivamente, entre 1856 y 1910 el área construida de la ciudad pasó de 8.5 kilómetros cuadrados a 40.5 kilómetros cuadrados (véase el mapa 1), es decir, prácticamente se quintuplicó. Y el número de colonias establecidas en la municipalidad de México, para el periodo 1858-1910, probablemente rebasó las 35.²⁸ Un enfoque sobre el problema se encuentra en el cuadro 10 y el mapa 2. La relación de colonias en la municipalidad de México no es exhaustiva para el periodo 1882-1920. No obstante, bien pudiera resultar indicativa de un fenómeno esencial a la experiencia de gobierno en la ciudad de México: no parece inusual que una colonia se “funde” antes de su autorización por la instancia gubernativa competente. La colonia Morelos se fundó sus buenos dos años antes que apareciera su autorización; Indianilla conoce un lapso de seis años entre uno y otro asunto; la colonia Maza, tres. Pero las palmas se las llevan las colonias Rastro y Chopo que se toman, respectivamente, 18 y siete años para encontrar su reconocimiento.

Ciertamente, no siempre existía un desfase entre la fundación y la autorización. En el caso de la colonia Tepito hay evidencia de que la autorización del ayuntamiento coincide con el inicio de ciertos trabajos de urbanización en la zona en cuestión. Pero es notable una tendencia importante a la creación irregular de colonias. Esto se puede ilustrar con un aviso del ayuntamiento de México, en febrero de 1899, que advertía a los habitantes de la zona de San Antonio Abad y Niño Perdido —al sur de la ciudad—, que no existía autorización “para la creación de una nueva colonia ni del trazo de calles” en el área. De ahí que no se daría “servicio municipal alguno, y los propietarios [...] tendrán que proveer sus casas de desagües, de agua potable, y demás condiciones por su cuenta exclusiva”.²⁹

Los estudios disponibles sobre la gestación y desarrollo de colonias en la ciudad de México encuentran una cierta debilidad y una cierta indeterminación institucional en el control del crecimiento de la ciudad. El primer reglamento de colonias data de 1875, y al parecer no era muy claro en sus estipulaciones; el segundo, de 1905, precisó algunos aspectos y colocó al ayuntamiento en una posición más ventajosa para controlar la dotación de servicios en las nuevas colonias, aunque en la práctica el municipio encaró muchos problemas para el cumplimiento de los contratos.³⁰

²⁸ María Dolores Morales, “El desarrollo urbano de la ciudad de México en el siglo XIX”, p. 11, y “La expansión de la ciudad de México en el siglo XIX: el caso de los fraccionamientos”, pp. 190 y ss.

²⁹ De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, II, pp. 102-105.

³⁰ Véanse los trabajos de María Dolores Morales, “Francisco Somera y el primer fraccionamiento de la ciudad de México, 1840-1889”, p. 221; y “La expansión de la ciudad de México en el siglo XIX: el caso de los fraccionamientos”, pp. 195-198. El reglamento de 1905 reservó al ayuntamiento la aprobación de los planos con las especificaciones del trazo de calles y su anchura, y la vigilancia de que se destinaran terrenos para usos comunes, como mercados y parques.

MAPA 1
Expansión de la ciudad de México
1858-1920



Fuente: Morales, "La expansión de la ciudad de México..." y Jiménez, *La traza del poder*.
Elaboró: Carlos Lira.

MAPA 2
Expansión de la ciudad de México
1858-1920



Fuente: Morales, "La expansión de la ciudad de México..." y Jiménez, *La traza del poder*.
Elaboró: Carlos Lira.

CUADRO 10
 Fecha de fundación y fecha de autorización de algunas colonias
 en la municipalidad de México, 1882-1910

<i>Colonia</i>	<i>Fundación</i>	<i>Fecha de autorización</i>
La Teja		17-III-1882
Tepito		1882
Concepción		1882
Tequispehuaca		
Progreso		1884
Morelos	V-1886	21-V-1888
Valle Gómez	11-III-1889	
Hidalgo		22-V-1889
La Bolsa	1890	
Bucareli		24-X-1890
Limantour		30-X-1890
San Rafael	19-VI-1891	19-VI-1891
Díaz de León	1893	
Indianilla	XI-1889	XII-1895
Del Paseo		28-IV-1897
Maza	31-V-1894	1897
Peralvillo		14-IV-1899
Ampliación Guerrero	1899	
Amplación Santa María	1899	
El Cuartelito	1899	
La Viga	1900	
Roma		30-XII-1902
Condesa		30-XII-1902
Del Triángulo	1900	1903
Paseo		3-VII-1903
Cuauthémoc		12-XII-1904
Nueva del Paseo	3-VII-1903	XII-1904
La Blanca	10-IX-1901	21-XI-1904
Sheibe		XII-1904
Vallejo		1905
Juárez		7-III-1906
Del Peñón		17-V-1906
Rastro	27-XII-1889	1907
Nuevo Rastro		1907
Del Chopo	VI-1903	8-XI-1910

FUENTE: Erica Berra, "La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos", pp. 152-161. La información proporcionada por Berra se cruzó y ajustó con la tabla denominada "Las colonias en la municipalidad de México y en el Distrito Federal" disponible en el *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, 30 de octubre de 1906, p. 553.

Fue a partir de 1902 cuando el ayuntamiento comenzó a firmar "contratos" con empresas fraccionadoras, de tal suerte que las colonias quedan provistas de los servicios básicos y fuesen trazadas con un mínimo de homogeneidad. No obstante, la insistencia del ayuntamiento por distinguir

entre las colonias autorizadas y no autorizadas, y su invitación a los habitantes a no adquirir predios en estas últimas, induce a pensar que el poblamiento irregular era un fenómeno ya establecido en la ciudad.³¹

Si bien no se ha estudiado al detalle la formación de colonias desde el punto de vista de la extracción social de los colonos, algunos elementos permiten suponer que hubo importantes contrastes entre los desarrollos dirigidos a la clase media o a la élite y aquellos fraccionamientos dirigidos a un público más modesto. Como señala María Dolores Morales, a partir de 1900 se define a nivel del ayuntamiento una notable diferenciación en las políticas fiscales y normativas. En colonias de clase para sectores acomodados, el ayuntamiento reembolsa al fraccionador los gastos por dotación de servicios, en tanto que en zonas más populares el municipio absorbió la instalación de la infraestructura —cuando la hubo.³²

Pero un problema que no ha sido explorado en la historiografía es lo que llamaré aquí la doble adscripción ciudadano-colono, que en una magnitud todavía no evaluada contribuyó a reformular el inventario de los actores sociales en la ciudad de México. Es a partir de la década de 1870 cuando se hace evidente en la documentación municipal la correspondencia cruzada por los vecinos de algunas zonas de la ciudad, especialmente de las colonias, con el ayuntamiento, para solicitar o agradecer su intervención respecto a algún problema específico. No es improbable que el fenómeno de expansión territorial de la ciudad hubiese activado un cierto dispositivo de autorganización social, para encarar sobre todo los rezagos en materia de servicios en las nuevas áreas en poblamiento. Quizá uno de los ejemplos más acabados de esta experiencia sea el caso de la Junta de mejoras materiales de la colonia Santa María la Ribera. En abril de 1872, la Junta notificó al ayuntamiento que en la escuela municipal de la colonia se había constituido, el 17 de marzo, como una asociación que requería “apoyo y protección” de la municipalidad. La Junta daría noticia de sus acuerdos internos y de los cambios en su dirección al menos hasta 1902, esto es, durante 30 años. Ciertamente, el caso de la colonia Santa María representa una modalidad privilegiada de nuevo poblamiento; no en balde Manuel González Ramírez sostuvo que la “Santa María constituye el triunfo de la clase media mexicana”, diagnóstico que se corrobora cuando encontramos, entre los dirigentes de la Junta, generales del ejército en retiro y miembros o exmiembros de la Suprema Corte de Justicia.³³

³¹ Huarte, “La política de urbanización de nuevas áreas habitacionales en el Porfiriato (1900-1910)”, pp. 39-44.

³² Morales, “La expansión de la ciudad de México en el siglo XIX”, p. 198. Véase el estudio de caso de Segurajáuregui, *Arquitectura porfirista. La colonia Juárez*, pp. 35 y ss.

³³ AHCM, *Alumbrado*, vol. 306, exp. 317. De la Junta de mejoras de Santa María al ayuntamiento, 1 de abril de 1872; exp. 380: de la Junta al ayuntamiento, 26 de enero de 1875.

No deja de ser interesante señalar que el proceso de organización horizontal sobre una base territorial se hizo presente también al interior de la traza antigua de la ciudad, es decir, al interior de los cuarteles. Tal es el caso de una “Sociedad de mejoras materiales del cuartel menor número 12”, que se constituyó en marzo de 1873.³⁴

El fenómeno de la organización vecinal o de colonos trató de alcanzar una suerte de culminación en 1883. En octubre se discutió, en el seno del ayuntamiento, la posibilidad de conformar una “Sociedad de mejoras materiales en la capital de México”. La sociedad estaría integrada por todos aquellos ciudadanos que hubiesen sido regidores del ayuntamiento a partir de 1867. La sociedad contaba con el patrocinio explícito del ayuntamiento, aunque sería formalmente independiente. Uno de los primeros objetivos de la sociedad consistía en instalar juntas de mejoras por colonia o cuartel. En otras palabras, se trataba de definir un sistema de articulación entre el ayuntamiento y los colonos o residentes de la ciudad, de tal suerte que se facilitara la toma de decisiones, el establecimiento de jerarquías de acción, etcétera.

En el propio mes de octubre, la gubernatura del Distrito Federal comunicó la aprobación al proyecto. Y fue en diciembre de 1883 cuando el periódico municipal publicó las bases reglamentarias para el funcionamiento de lo que ahora se dio en llamar “Consejo municipal” (en lugar de “Sociedad de mejoras materiales de la capital de México”). El Consejo estaría integrado por los exregidores y por los regidores en funciones en el ayuntamiento, y por socios honorarios; sería órgano de consulta del ayuntamiento, amén de ejercer funciones de vigilancia y tener derecho de iniciativa ante las autoridades municipales, estatales y federales. El Consejo se avocaría a la formación de juntas vecinales en las diversas zonas de la ciudad, cuya función habría de ser la “sobrevigilancia de servicios” (sic), el apoyo a las funciones del ayuntamiento, la caridad pública y la obtención de recursos. Las juntas serían coordinadas por el Consejo.³⁵

El experimento del Consejo Municipal fracasó. No existe noticia de su funcionamiento en los años posteriores a 1883. Bien porque se trataba de

Vol. 355, exp. 601: de la Junta al ayuntamiento, 31 de enero de 1884; exp. 355: de la Junta al ayuntamiento, 5 de enero de 1887. *Asociaciones*, vol. 388, exp. 1044. Del presidente de la Junta al ayuntamiento, 4 de febrero de 1902. Para la aseveración de González Ramírez, véase De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, vol. III, p. 383.

³⁴ AHCM, *Alumbrado*, vol. 352, exp. 350. De la Sociedad de mejoras del cuartel menor 12 al ayuntamiento, 11 de marzo de 1873.

³⁵ Sobre este asunto véase AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 585. Dictamen de regidores, 1 de octubre de 1883; del gobierno del Distrito al ayuntamiento, 5 de octubre de 1883. Además, *Municipio Libre*, 6 de diciembre de 1883.

una iniciativa surgida bajo la presidencia de Manuel González, bien debido a los avatares mismos del gobierno municipal en la ciudad, el proyecto acabó en nada. Pero habría que preguntarse si un organismo de esta naturaleza no representaba un elemento de desequilibrio en el modelo institucional de la ciudad, a esas alturas en vías de domesticación por parte del Ejecutivo federal. En realidad, se estaba creando un actor institucional con un peso específico de alguna importancia, que incorporaba horizontalmente a los exregidores y verticalmente a vecinos y colonos.

En esta óptica, es pertinente señalar que la doble adscripción ciudadano-colono se expresa en ocasiones con un carácter corporativo y de clase muy claro. En junio de 1875, la “Sociedad progresista de obreros de Buenavista” invitó al ayuntamiento a celebrar un aniversario de la colonia. Y en 1890 la “Sociedad de los pueblos unidos”, que agrupaba a los habitantes del barrio de San Nicolás Oztoloacan, hizo llegar a los regidores su agradecimiento por el apoyo recibido para ciertas obras. Ambos casos ejemplifican una notable diversidad social (probablemente étnica, en el caso de Oztoloacan) en los interlocutores del gobierno municipal.³⁶

De cualquier forma, y como ha subrayado Alan Knight, no parece prudente etiquetar a ciertos movimientos de la segunda mitad del siglo xx como “nuevos”. En realidad, como se puede constatar en la evidencia anterior, existe una fuerte tendencia a que el ocupamiento de nuevos espacios en una ciudad en expansión genere, ya en la segunda mitad del siglo xix, un sistema de interlocución cuyo punto de partida, obviamente, es el de unos actores que se esfuerzan por hacerse visibles ante la autoridad pertinente.³⁷

El crecimiento demográfico y la expansión territorial de la ciudad tienen algunos supuestos y algunas consecuencias. Si bien hacen falta estudios más detallados de los fenómenos y mecanismos concretos, la desamortización y la nacionalización de los bienes de la Iglesia (1856-1861) desató un nudo social y jurídico-institucional. Sus consecuencias fueron, diríase, estratégicas. De acuerdo con María Dolores Morales, la Iglesia poseía en 1848 algo así como el 38% del valor de las fincas urbanas de la capital, pero representaba únicamente el 4.3% de los propietarios. Pero, sobre todo, poseía el 70% de las casas de arrendamiento. La desamortización de 1856, según cálculos de Jan Bazant, supuso una transferencia

³⁶ AHCM, *Alumbrado*, vol. 352, exp. 387. De la Sociedad progresista de obreros de Buenavista al ayuntamiento, 25 de junio de 1875; vol. 356, exp. 699: de la Sociedad de los pueblos unidos al ayuntamiento, 9 de marzo de 1890.

³⁷ Knight, “Popular Organization and Political Transformation in Mexico: A Historical Perspective”, pp. 11-17. El estudio de Berra, “La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos” parece reforzar esta hipótesis.

de propiedad por un monto de poco más de 13 millones de pesos, correspondientes a más de 2 600 fincas del Distrito Federal. La nacionalización y venta de los bienes eclesiásticos de 1861 significó, en el caso de la ciudad de México, la enajenación de 1 436 fincas, con un valor aproximado de 10 millones de pesos. Lo que afirma Bazant para el país debe ser cierto para la ciudad: que la transferencia de la propiedad en una escala “gigantesca”, tuvo “repercusiones en la economía y en la sociedad”.³⁸

Si bien no puede establecerse una relación causal inmediata, algunos comportamientos en la propiedad inmueble en la ciudad evidencian el efecto diferido de la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia. El número de construcciones en la ciudad de México, categoría que en general abarca los edificios de uno a cuatro pisos y las llamadas “chozas y jacales”, pasó de 7 524 en 1882 a 9 608 en 1890; hacia 1900 la ciudad contaba con 15 042 edificios construidos, mientras que el censo de 1910 registraba un total de 20 239. En 28 años la ciudad casi triplicó el número de construcciones.³⁹

A precios corrientes, el valor de la propiedad en la ciudad de México tuvo un alza constante. En 1864 se tazó en poco más de 40 millones de pesos, mientras que en 1885 se valuaba en 50 millones. Según un cálculo realizado en 1903, entre 1890-1891 y 1902-1903, el valor manifestado de la propiedad habría aumentado casi 67%, al pasar de 100 millones a 167 millones.⁴⁰

Debemos a Mariano Téllez Pizarro uno de los trabajos más meticulosos sobre el problema del valor de la propiedad inmueble en la ciudad de México. Su investigación muestra varios fenómenos: que hubo una importante inversión en la construcción y arreglo de edificios de la ciudad entre

³⁸ Morales, “La distribución de la propiedad en la ciudad de México”, pp. 86-87. Según la autora, de un total de 4 960 casas consideradas en el padrón de 1848, la Iglesia poseía 1 701, con un valor aproximado de 17 millones 500 mil pesos. Por lo demás, recuérdese que la desamortización en la ciudad de México incluye dos figuras jurídicas: adjudicaciones y remates. Véase Bazant, *Los bienes de la Iglesia en México*, pp. 106, 121 y 214-215.

³⁹ AHCM, *Estadística municipal*, 1882, vol. 1034; *Estadística general de la república mexicana*, p. 22; *Resumen general del censo de la República*, pp. 4-5; *Tercer censo de población*, p. 86. Un documento de la Comisión monetaria (*Datos sobre las rentas de las fincas urbanas de la ciudad de México*, p. 1), del año de 1903, arroja cifras un poco menores que la de los censos de 1890 y 1900 (8 883 en 1891 y 10 360 en 1901).

⁴⁰ AHCM, *Estadística. Propiedades fabricadas*, vol. 4705. “Exposición con que da cuenta a la Junta de estadística el vocal de la misma, al presentar los padrones sobre propiedades fabricadas en cuya formación fue comisionado”, agosto de 1864. Para los datos de 1885 García Cubas, *Cuadro geográfico, estadístico*, pp. 32 y ss. Para el resto Comisión monetaria, *Datos sobre las rentas de fincas urbanas*, pp. 1-2. Todo estos cálculos son a precios corrientes. De ahí se explica el improbable aumento —en términos reales— de 100% entre 1885 y 1890.

1872 y 1901; que el valor de la propiedad inmueble en la ciudad se determinaba no sólo por el valor del terreno, sino por el valor de la construcción; que el aumento en el valor de los terrenos era mayor, proporcionalmente, según se alejaban del centro de la ciudad y se acercaban a “los suburbios”.⁴¹

El cuadro 11 organiza y resume los datos proporcionados por Téllez Pizarro para seis casas ubicadas en distintos lugares de la ciudad. Si fuese prudente inferir un diagnóstico del panorama presentado por Téllez Pizarro, quizá el punto esencial sería que la propiedad inmobiliaria era un negocio rentable. Por una parte, la valorización del metro cuadrado era importante, sobre todo cuando se habían adquirido terrenos de escaso valor en la periferia (como la casa número dos de la colonia Guerrero). Más aún, la renta anual de los predios se incrementó de manera notable (como muestra el apartado B), casi seguramente más allá de la depreciación de la moneda. Pero quizá el punto más atractivo era que las rentas anuales de las fincas representaban casi el doble de las tasas de interés bancario para los ahorradores, como lo muestra el apartado C.

Del panorama que ofrece la evolución de la propiedad inmueble y su valorización, surge un problema que ha pasado desapercibido por los historiadores y que tiene el mayor interés. En mayo de 1896, la Secretaría de Hacienda hizo llegar a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para crear “un catastro geométrico y parcelario fundado sobre la medida y el avalúo”; con el tiempo, seguía Hacienda, éste modelo de gravamiento de la propiedad evolucionaría para convertirse en un “catastro título” o “catastro jurídico”. La propuesta encontraba su mayor argumento en lo inadecuado del sistema de recaudación fiscal sobre la propiedad en la ciudad de México, de tal suerte —se decía— que ciertas propiedades estaban gravadas sobre su valor total, y otras sobre sus productos o rentas.

No fue sino hasta octubre de 1896 cuando se inició la discusión detallada de la propuesta de la Secretaría de Hacienda. La Comisión respectiva de la Cámara (integrada por los diputados Joaquín Casasús, Pablo Macedo, Luis G. Labastida y Juan Dublán) argumentó en favor de la iniciativa e invitó a los diputados a considerar ésta simplemente como unas bases generales para la creación del catastro “geométrico, parcelario, mixto, estable y por tarifa”. La ley reglamentaria —sostuvieron los comisionados— habría de ser elaborada por el Ejecutivo.

Sin embargo, el gran problema surgió con la discusión del artículo séptimo de la iniciativa. Éste pretendía que una Dirección de catastro de la Secretaría de Hacienda —instancia que el proyecto de ley también creaba—,

⁴¹ Téllez Pizarro, “Tarifa de precios para el metro cuadrado de terreno en diversos lugares de la ciudad de México”, pp. 85-93.

Cuadro 11
Tres aspectos de la valorización de la propiedad inmueble
en la municipalidad de México en seis casas seleccionadas, 1872 y 1900

<i>Años</i>	<i>1872</i>	<i>1900</i>	<i>Incremento (porcentaje)</i>
A. Valor en pesos del metro cuadrado:			
Casa 1	7.00	22.93	227
Casa 2	0.71	9.07	1177
Casa 3	0.87	3.59	321
Casa 4	3.50	11.21	220
Casa 5	7.00	23.86	240
Casa 6	6.00	27.78	363
B. Renta anual en pesos (producto):			
Casa 1	408	660	61
Casa 2	n.e.	1434	
Casa 3	360	1 020	183
Casa 4	960	2 448	155
Casa 5	720	2 508	248
Casa 6	4 200	17 640	320
C. Renta anual como porcentaje del valor del inmueble:			
Casa 1	7.4	8.0	
Casa 2	n.e.	9.5	
Casa 3	10.6	10.0	
Casa 4	12.0	10.6	
Casa 5	7.2	8.3	
Casa 6	7.9	9.8	
Ubicación de las casas:			
Casa 1: Calle de Venero núm. 20.			
Casa 2: Cuarta calle de Magnolia núm. 43 (Col. Guerrero)			
Casa 3: Calle de la Escobillería núm 5.			
Casa 4: Calle del Estanco de Hombres núm. 5.			
Casa 5: Primera calle de Puente de la Aduana Vieja núm. 8.			
Casa 6: Manzana de la Plazuela de Madrid.			

FUENTE: Manuel Téllez Pizarro, "Tarifa de precios del metro cuadrado de terreno en diversos lugares de la ciudad de México", pp. 93-100.

y después de oír a los propietarios de un predio y a sus vecinos, procedería a establecer, en su caso, "un derecho perfecto" a partir del examen de los títulos; de no ser así, sólo establecería los derechos fiscales conducentes. En la sesión del 27 de octubre, Juan A. Mateos la emprendió contra el artículo en marras. Mateos, de entrada, se opuso a que en la misma ley se estableciera el catastro fiscal y el catastro jurídico; su oposición buscaba proteger "los intereses sociales". ¿Qué pretendía Mateos? Muy simple: que el nuevo catastro, bajo ninguna circunstancia, creara en la ciudad de México la "propiedad perfecta" (consagrada en un catastro jurídico), y sí, en cambio,

quedaran abiertas las puertas para “las reclamaciones de propiedad”. Por lo tanto, a juicio de Mateos, el catastro tendría que ser tan sólo fiscal (esto es, que no prejuizgaba sobre la legitimidad de la propiedad), pues de lo contrario se estaría dejando a la Secretaría de Hacienda la legalización de la propiedad, asunto que sólo correspondía a los tribunales.

La discusión en la plenaria de la Cámara subió de tono, al grado de que Casasús tuvo que ofrecer disculpas, en la sesión de 29 de octubre, por haber ofendido a los detractores del proyecto de la Secretaría de Hacienda. Pero Mateos no modificó su crítica a lo que consideraba una explosiva mezcla de catastro jurídico y fiscal en un sólo reglamento; Mateos recibió el apoyo de Guillermo Prieto, quien propuso se discutiesen por separado las modalidades de catastro.

La comisión decidió retirar momentáneamente el artículo séptimo, sólo para regresarlo “camuflado” a la plenaria del mismo día 29. Mateos volvió a la carga: solicitó que el dictamen de la Comisión dijese expresamente “no habrá catastro jurídico”. Con todo y la fuerte oposición en la tribuna, la ley se aprobó con los votos en contra de los diputados Manuel Domínguez, Francisco W. González, Pedro Landázuri, Juan A. Mateos, Francisco Mejía, Guillermo Prieto y Manuel Santibáñez.⁴²

No existe un estudio sobre las consecuencias de la reformulación del catastro de 1896 para la ciudad de México. Se desprende de la discusión en la Cámara que la ley se aprobó de manera muy cercana a la modalidad de un catastro jurídico, es decir, un “catastro título”. O en otras palabras, se habría consagrado por el Legislativo la propiedad perfecta en la ciudad de México, quizá sin la posibilidad —como quería Mateos— de que se hiciera una revisión del origen de la propiedad inmueble.

¿Por qué la enconada resistencia de los detractores del catastro jurídico? Desde mi punto de vista, existen dos elementos que la explican. En primer lugar, el proceso de desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia probablemente lastimó no sólo la propiedad eclesiástica, sino también a aquellos inquilinos que por una u otra razón no pudieron proceder a la adjudicación de la propiedad desamortizada. Decretar la creación del catastro jurídico implicaba convertir, casi automáticamente, a ciertos individuos (que no necesariamente habían sido inquilinos de la propiedad) en propietarios. No es improbable que la elaboración del catastro jurídico, a cargo de la Secretaría de Hacienda, y como argumentó Mateos, acabara por anular los litigios sobre propiedad en los tribunales.

⁴² La discusión sobre este asunto apasionante y capital para entender las mutaciones en el esquema político-institucional de la ciudad se puede consultar en *Diario de Debates*, 17 Congreso, vol. 2, sesión de 18 de mayo de 1896, pp. 952-954; y 18 Congreso, sesiones de 10, 27 y 29 de octubre, pp. 219 y ss., 287 y ss., 290 y ss., 300 y ss.

Esta situación, que puede ser cierta respecto a la propiedad eclesiástica desamortizada, se reproduce en los litigios sobre propiedad entablados entre particulares y los pueblos de las parcialidades de indios. Andrés Lira ha mostrado cómo las parcialidades de San Juan y Santiago, que como un anillo rodeaban a la ciudad de México, fueron las principales afectadas por la expansión territorial de la ciudad. Al menos desde un punto de vista, la historia de las parcialidades sería la historia de su defensa *contra* la expansión de la ciudad, es decir, contra una tendencia secular a la privatización del espacio y los recursos comunitarios.⁴³

Aun a pesar de que no han sido revisados sistemáticamente los archivos municipales y judiciales, puede suponerse que el problema de la propiedad inmueble en la ciudad de México a lo largo de todo el siglo XIX resultó un punto altamente conflictivo. Como el propio Andrés Lira ha argumentado, “la brevedad de los términos posesorios ha sido una de las características del derecho civil mexicano”, lo que está directamente vinculado a “la constante alteración del medio social y [a la] consecuente incertidumbre en el régimen de propiedad territorial” en la ciudad.⁴⁴

El proyecto de un catastro jurídico para el Distrito Federal debe ser entendido como un esfuerzo más —a saber qué tan exitoso— para instituir en la política, el derecho y la sociedad mexicana la figura de la propiedad perfecta. Empresa esta altamente riesgosa, complicada e incierta, en un medio social donde hubo de superponerse, a las viejas tradiciones comunitarias de los pueblos y barrios, las nuevas tradiciones de una política y un derecho que buscaba propietarios individuales y bienes inmuebles claramente delimitados y fácilmente enajenables. En segundo lugar, y sin que ninguno de los participantes en el debate lo asumieran explícitamente, la creación del catastro jurídico suponía la transferencia de la potestad municipal sobre el régimen de propiedad inmueble al Ejecutivo federal (la Secretaría de Hacienda). Este hecho es de una importancia central a la experiencia municipal decimonónica porque sentaría las bases para una doble expropiación: territorial (el caso probable de las parcialidades o de ciertos adjudicatarios) y política (el caso de los ayuntamientos del Distrito).

Como se analizó en el primer capítulo de esta investigación, algunas de las argumentaciones que hacían de la noción de policía urbana el concepto clave en el entendimiento de una jurisdicción privativa del ayuntamiento, pasaron —tal es el caso de Fernando Vega en el litigio de la Plaza de la Guardiola— por el reclamo de que el ayuntamiento era, por cesión de

⁴³ Véase Lira, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México*; para un estudio que refuerza las tesis de Andrés Lira véase el trabajo de María Dolores Morales, “Cambios en la traza de la estructura vial de la ciudad de México”.

⁴⁴ Lira, *Comunidades indígenas...*, p. 106.

la corona española, el propietario original del territorio de la ciudad. Si existía la propiedad individual en la ciudad, era por mercedes reales o municipales. Así pues, la creación del catastro jurídico sancionado por el Congreso expropió al ayuntamiento la facultad que lo mantuvo en el centro de la vida urbana del siglo XIX: la facultad de legitimar y ordenar la propiedad inmueble.

4. ESPERANDO A HAUSSMANN: ¿PENSAMIENTO URBANÍSTICO O DEPREDACIÓN IDEOLÓGICA?

¿Cómo, cuándo y en qué medida la ciudad de México ha sido objeto de un plan racional que haya fundamentado las decisiones sobre el diseño urbano, y sobre el ritmo y sentido de su crecimiento?

Una respuesta posible: a juicio de Jorge Morales Moreno, la ciudad de México no conoció en momento alguno la experiencia urbanística del Renacimiento europeo, que estaría en los cimientos de la planificación urbana de la Ilustración y luego en los del reformismo urbano de la segunda mitad del siglo XIX. El paso del “urbanismo como diseño al urbanismo como planificación” ha sido una experiencia inédita en la ciudad de México. En consecuencia, no tuvimos “un discurso urbanístico” que se separara cabalmente del discurso propiamente arquitectónico, a la manera, por ejemplo, en que los trabajos de Haussmann en París acabaron por separar una lógica de planeación urbana de una lógica de diseño arquitectónico. La ciudad de México “sacrificó el orden por la figura” o, en otras palabras, se alejó “de la tradición urbanista europea en tanto que nunca fue el proyecto ni el resultado de un ejercicio racional de diseño y planificación”.⁴⁵

Se asuman o no, las consecuencias de las preguntas y argumentos anteriores son muy amplias, y deben tener implicaciones directas para la experiencia municipal: ¿en qué medida el entramado institucional de la ciudad ha podido jugar un papel relevante en la definición del ritmo, el sentido e incluso el estilo de crecimiento de la ciudad?

Las investigaciones sobre los proyectos urbanos de la burocracia ilustrada en la ciudad de México muestran claramente la existencia de una concepción de un modelo urbano deseable, del cual se desprendían una serie de propuestas concretas para reformar —en uno u otro aspecto— la ciudad y su entorno inmediato. Emerge evidencia, pues, de que la afirmación de Morales Moreno respecto a la inexistencia de un “plan” que haya modelado de alguna forma el despliegue de la ciudad no puede ser planteada en esos

⁴⁵ Morales Moreno, “Discurso, urbanismo y ciudades: de la ciudad de la razón a la ciudad de México”, pp. 42 y 54.

términos. Están ahí, para el periodo de 1794-1836, las propuestas de Castera, del misterioso B. T., de Simón Tadeo Ortiz de Ayala y de Adolfo Theodore.⁴⁶

Pero destaca asimismo un segundo aspecto, tan importante como el anterior: no se ha tratado nunca tan sólo de “planificar” la ciudad, sino de articular las decisiones de la autoridad y otorgarles legitimidad y continuidad en periodos relativamente cortos. María Dolores Morales ha mostrado los alcances concretos del proyecto de Ignacio Castera sobre la reforma de los barrios, en la década de 1790. Dicho proyecto se proponía explícitamente suprimir la segregación espacial de los asentamientos indígenas, de tal suerte que la ciudad pudiera ser pensada y gobernada como un *continuum* urbano. Se quería homologar el trazo de calles, avenidas y paseos, de tal suerte que hubiese una solución de continuidad entre la traza española y los barrios indígenas de la periferia. Los problemas que encontró el proyecto de Castera no son de menospreciarse. El alineamiento de calles y la apertura de otras nuevas suponía la demolición de construcciones, cuyos propietarios podían ser o no ser indígenas. Los afectados, previsiblemente, ofrecieron resistencia de diversa índole e intensidad. Pero destaca en esta perspectiva que el ayuntamiento de México se sumó a las quejas de los propietarios, y de una u otra forma obstaculizó la ejecución del proyecto.⁴⁷

Las intenciones originales de Castera de dotar a la ciudad de una traza y un alineamiento de calles uniforme, se realizaron parcialmente. Según María Dolores Morales, se abrieron sólo 10 calles en la zona construida de la ciudad, sobre todo al surponiente de la Alameda. Pareciera que el proyecto todo de Castera dependió en buena medida —como observó en su momento Francisco de la Maza— de la voluntad y buenos oficios del virrey Revillagigedo, pero no contó con apoyo en las instancias de gobierno local.⁴⁸

Quiero evidenciar que no hace falta tan sólo un “plan”, sino “actores” que lo ejecuten. Se requiere, más aún, de una institucionalidad cuyas características permitan organizar, con alguna coherencia, la secuencia de decisiones respecto a la ciudad. Precisamente en este sentido ha argumentado Kevin Lynch, quien ha enunciado la llamada “teoría normativa”. La exposición de Lynch es una crítica a las concepciones que imaginan el desarrollo espacial de la ciudad como un simple producto de los “círculos de hierro”, es decir, una crítica a las concepciones de la ciudad como un producto de procesos económicos o sociales en los cuales no hay actores

⁴⁶ Hernández, “Ideología, urbanización y proyectos en la ciudad de México, 1760-1850”, pp. 7 y ss., y 39 y ss.

⁴⁷ Morales, “Cambios en la traza de la estructura vial de la ciudad de México...”, pp. 10-16 y 43-44.

⁴⁸ Morales, “Cambios en la traza...”, p. 14, y De la Maza, “El urbanismo neoclásico de Ignacio Castera”, p. 100.

visibles, ni decisiones explícitas, ni voluntades mesurables. Al contrario, Lynch sostiene que las ciudades se desarrollan y despliegan en un sentido específico como resultado “de la conducta intencional de individuos y grupos”. La ciudad no es el saldo de fuerzas impersonales —infero—, sino la suma de actores que deciden.⁴⁹

Pero la resistencia al cambio, la omisión que entorpece otras voluntades, constituye también una decisión. En el caso del proyecto de reforma de los barrios indígenas de Castera no podemos hablar de la ausencia de una idea y de un plan: hay argumentaciones explícitas sobre las bondades de la ciudad neoclásica (aireada, higiénica, llena de luz y de árboles). Pero a la idea y al plan ilustrado de Castera debemos oponer *la densidad* de la urbe: densidad física (las chozas y jacales, las viejas capillas, los conventos que han de ser derruidos), densidad social (los indígenas siempre organizados desde su parcialidad), densidad institucional (el ayuntamiento que reclama una jurisdicción exclusiva, y a partir de ahí un derecho a decidir sobre su objeto). Estamos, así pues, ante lo que Fernand Braudel ha llamado “inercias”, que desde mi punto de vista constituye un elemento de método de primera importancia en el estudio histórico de las ciudades. En lugar de reparar únicamente en aquellas líneas de desarrollo que tarde o temprano constituirán el futuro, habría que detenerse en los obstáculos (geográficos, sociales, políticos). En virtud de este procedimiento, se restituye un cierto ámbito de libertad a los actores en la coyuntura, y se valora en su justo tamaño el problema de las decisiones sobre los asuntos urbanos (por ejemplo). Se trata, en último caso, de no permitir que el discurso teleológico, disfrazado como progreso, modernización o dialéctica, se cuele por la puerta trasera.⁵⁰

No debiera sorprender en este sentido el que haya sido común a la experiencia de las grandes ciudades europeas y americanas que alguna catástrofe (un incendio, un terremoto, una inundación) posibilite la discusión de proyectos de reforma urbana que en otro contexto menos dramático habría sido difícil siquiera enunciar. Pareciera como si los grandes desastres ayudasen a remover o debilitar los “obstáculos” de todo tipo, de tal suerte que la reformulación de los esquemas básicos de la ciudad puedan ser replanteados con alguna libertad. Los grandes desastres contribuirían a la generación de un consenso respecto a la ciudad deseable.

En la experiencia de la ciudad de México en el siglo XIX no existe una gran catástrofe natural (salvo, quizá, las epidemias). Pero existe, como sucedáneo imperfecto, una gran catástrofe política: las sucesivas derrotas de los conservadores e imperialistas en las décadas de 1850-1860. Catástro-

⁴⁹ Lynch, *La buena forma de ciudad*, pp. 36 y ss., en especial, p. 37.

⁵⁰ Braudel, “En favor de una economía histórica”, pp. 51 y 71.

fe política de enormes consecuencias urbanas, propongo, dado que esa derrota creó las condiciones de posibilidad para la reformulación de la traza de la ciudad, que emprendieron las autoridades liberales bajo el amparo de las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia. Ya se mostraron algunos elementos indicativos del enorme peso que la propiedad eclesiástica tenía en la ciudad hacia mediados de siglo, según lo muestran los estudios de María Dolores Morales y Jan Bazant. Guillermo Tovar de Teresa ha intentado evaluar los saldos materiales de la aventura liberal en la ciudad de México, en una obra deslumbrante y, quizá por eso mismo, engañosa.⁵¹

El estudio de Tovar de Teresa representa probablemente el mejor análisis iconográfico de la transformación del paisaje urbano a partir del triunfo liberal. Tovar de Teresa contrastó litografías, acuarelas y fotografías del siglo XIX, con fotografías recientes. Utilizó, con mucha fortuna, emplazamientos de cámara y perspectivas similares a las de las imágenes del siglo pasado, de tal forma que no sólo evidencia los estropicios que sobre las edificaciones ha hecho la mano del hombre, sino que ofrece una imagen nítida de cómo se ha modificado el contexto urbano de esas edificaciones. Por si fuera poco, el autor ha elaborado una serie notable de mapas que ilustran el impacto que la readecuación de la traza de calles y avenidas tuvo sobre el antiguo entramado de la urbe (sobre todo el anterior a las décadas de 1850-1860) y sobre las edificaciones del periodo colonial.⁵²

Sin embargo, de una lectura más o menos atenta del texto no parece desprenderse un análisis que dé cuenta de los motivos por los cuales los liberales procedieron tan duramente contra los que Tovar de Teresa llama los “monumentos” del barroco mexicano. En realidad, el problema se enuncia apenas: “los dos motivos fundamentales que destruyeron el barroco de la ciudad de México” —sostiene el autor— “fueron un nuevo estilo de vida, el de la Ilustración con su reflejo artístico, el neoclásico, y la consolidación del proyecto histórico liberal que en 1861 tuvo muy activa su piqueta por confundir, como decía de la Maza, ideas con piedras”.⁵³

⁵¹ Tovar de Teresa, *La ciudad de los palacios: crónica de un patrimonio perdido*, dos volúmenes.

⁵² Véase por ejemplo el mapa de las páginas xxii y xxiii del tomo primero, donde se ha superpuesto el trazo actual del Centro Histórico, los límites físicos de las edificaciones coloniales tal como se encontraban a mediados del siglo XIX, y lo que sobrevive de éstas hoy día. Por lo demás, Tovar de Teresa considera que la ofensiva liberal contra las edificaciones coloniales constituye la tercera oleada de destrucción arquitectónica en la ciudad de México. La primera habría sido la emprendida por los conquistadores, que acabaron con la ciudad indígena en el siglo XVI; la segunda corresponde a la destrucción de “la ciudad de los conquistadores” en el siglo XVII; el siglo XIX destruiría la ciudad barroca edificada en los dos siglos precedentes. Véase *La ciudad de los palacios*, vol. I, p. 1.

⁵³ Tovar de Teresa, *La ciudad de los palacios*, vol. I, p. 10.

Lo que efectivamente se delinea es una especie de *continuum* histórico, en el cual la energía del neoclásico por destruir sería recuperada por los liberales de mediados de siglo. A esa energía destructiva no correspondió una energía proporcional para contruir. El saldo del neoclásico mexicano (“un arte frío, culto y convencional”) sería, como el saldo del siglo XIX mexicano, esencialmente negativo para la traza y el estilo de la urbe.⁵⁴

En la obra de Tovar de Teresa hay un testimonio, pero no una explicación. Finalmente, no acabamos de saber cuál era el impulso intelectual de los liberales mexicanos, aunque podamos imaginar el emocional: ¿qué tremendo impulso (¿prometeico o meramente vandálico?) había en un Juan José Baz —“el héroe del desastre” de 1861 lo llama Tovar de Teresa—, quien propuso derruir la Catedral para con sus piedras levantar una escuela de artes y oficios? Como no sabemos tampoco, porque ni Tovar de Teresa ni nadie lo ha estudiado, cuál era el ideal urbano —si lo había— de los hombres de la Reforma.⁵⁵

El esfuerzo de Tovar de Teresa denuncia el daño quizá irreparable que sufrió la ciudad de México entre el neoclásico ilustrado y el afrancesamiento porfiriano. Tovar de Teresa busca, por decirlo de alguna manera, consagrar la plenitud del barroco mexicano y de sus valores intrínsecos y extrínsecos. No obstante, ese esfuerzo de denuncia acaba por omitir otro fenómeno igualmente universal: el dilema y a veces el desgarramiento destruir-lo-viejo-para-construir-lo-nuevo que tocará la experiencia urbana europea y americana.⁵⁶

Porque habría que entender que buena parte de la experiencia de un pensamiento urbano y de un sistema de decisiones referentes a la ciudad pasa por lo que Françoise Choay llama *regularización*, término probablemente acuñado por Haussmann en los años de los Grandes Trabajos de París. Regularización: noción que remite, en la experiencia urbana, a la planeación del reordenamiento de una ciudad desordenada, que usualmente es una ciudad cerrada, es decir, una ciudad que por distintas razones (jurídicas, topográficas) no puede extenderse en el territorio indefinidamente.⁵⁷

La regularización implica entonces la redefinición del entramado, de las estructuras físicas y espaciales de una ciudad que ya existe, que ya funciona. Justamente, la obra de Haussmann en París. La regularización se

⁵⁴ Tovar de Teresa, *La ciudad de los palacios*, vol. I, p. 8.

⁵⁵ Tovar de Teresa, *La ciudad de los palacios*, vol. I, p. 14.

⁵⁶ Sobre el gran desgarramiento de qué destruir y de qué conservar en las ciudades, véase Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, pp. 127 y ss., y Canetti, “Hitler según Speer”, pp. 222-258.

⁵⁷ Choay, *The Modern City*, pp. 15-22. Un ejemplo de ciudad cerrada: París; de ciudad abierta: Londres.

opondría a lo que Choay mismo llama *pseudourbias*, ese ocupamiento de las zonas deshabitadas aledañas a la ciudad. Si bien tal ocupamiento requiere de un plan, la ejecución de éste no tiene las enormes implicaciones que suponen los trabajos emprendidos sobre una ciudad viva, densa, plagada de “inercias”, es decir, de resistencias institucionales, económicas y sociales.⁵⁸

Es evidente que uno de los supuestos de las empresas regularizadoras en las ciudades de larga trayectoria es su decisión destructiva. ¿Acaso Haussmann no destruyó “irrevocablemente” buena parte de los monumentos medievales de la *Ile de la Cité*? ¿Acaso no fue acusado de ser un Atila que se escudaba en el Emperador? Si fuese un consuelo, no fue Juan José Baz, viéndolo bien, el único que confundió las ideas con las piedras.⁵⁹

La *pseudourbia* y la regularización constituyen los ejes discursivos y operativos de las dos grandes experiencias ideológicas y político-institucionales de las ciudades durante el siglo XVIII y XIX. La *pseudourbia* no será ajena a la crítica política general, sobre todo a la de los utopistas (Owen, Saint-Simon, Fourier, Cabet); posteriormente, en el último tercio del siglo XIX, esta noción será asimilada al fenómeno más burgués, menos crítico, del llamado “ideal suburbano”. En la vertiente reguladora encontramos, en cambio, a “los reformadores de campo”, es decir, a los técnicos, funcionarios, higienistas, ingenieros, que en general tienden a trabajar sobre el núcleo duro y viejo de las ciudades.⁶⁰

Seguramente que la experiencia reguladora fue muy cercana al neconservadurismo europeo de la segunda mitad del siglo XIX (el bonapartismo francés, el modelo bismarkiano, los jóvenes *tories*); en más de un sentido, representó el “paternalismo político de la nueva derecha”. Pero, asimismo, ese esfuerzo regulador tuvo mucho de democrático, al decir de Leonardo Benevolo, pues buscó “ampliar a todas las clases los beneficios potenciales de la revolución industrial”. Más todavía, ese modelo de pensamiento no fue “sólo un intento de representar en forma visual esas alternativas [de diseño urbano] sino que además se ubica de manera concreta como uno de los factores que colaboran en la construcción de una comunidad democrática”.⁶¹

Con este impulso, una ola de proyectos urbanísticos, de ingeniería civil y de ingeniería sanitaria tocó muchas de las ciudades europeas y americanas a partir de 1850, pero sobre todo de 1870. Estamos ante un fenómeno según el cual se redefinieron los esquemas físicos y sociales de la ciudad

⁵⁸ Choay, *The Modern City*, pp. 27 y ss.

⁵⁹ Choay, *The Modern City*, pp. 15-19.

⁶⁰ Benevolo, *Orígenes del urbanismo moderno*, p. 8.

⁶¹ Benevolo, *Orígenes del urbanismo moderno*, pp. 9 y 53-55.

moderna. Está ahí el inmenso testimonio de las grandes empresas urbanísticas de la segunda mitad del siglo: los trabajos de Haussmann en París (de 1853 en adelante); la *Ringstrasse* vienesa (1860 en adelante); la modernización (en la década de 1870) de los servicios básicos en las zonas “viejas” de los centros urbanos del este norteamericano —Boston y Chicago, por ejemplo—; el proyecto Madero en Buenos Aires (1886-1898); la reforma urbana de Pereira Passos en Río de Janeiro (1903-1906).⁶²

En general, las consecuencias de esta gran aventura no pueden reducirse únicamente al problema del diseño urbano como tal, sino que implicaron asimismo —y como ya se ha insinuado en este apartado— una suerte de reelaboración de los mecanismos de decisión político-institucional. Haussmann, prefecto de París, emprendió la transformación de la ciudad como un funcionario del Emperador. Y en los Estados Unidos, que suponría un esquema mucho más descentralizado de administración regional y local, tuvo lugar un proceso de subordinación —al menos en algunas ciudades— de los órganos de gobierno local a otras instancias de gobierno más general. No en balde la reforma urbana en su vertiente reguladora ha engendrado personajes como Haussmann, Karl Lueger (el alcalde populista de Viena en el fin del siglo XIX) y Robert Moses (el hombre que reformó Nueva York entre la década de 1920 y la década de 1960). Con todas sus diferencias de carácter y de estilo, estos políticos y planificadores emergieron de un proceso de toma de decisiones centralizado y notoriamente arbitrario.⁶³

Este periodo de regularización urbana comenzó en México hacia 1861, con sus limitaciones y sus especificidades por supuesto. Porque en la capital se sumaba, a la todavía indocumentada vocación de dotar a la ciudad de un diseño más racional, la necesidad de romper la parafernalia del poder de la Iglesia católica. Hasta que no tengamos un estudio del pensamiento urbanístico de los liberales para las décadas de 1850-1860, no sabremos con exactitud qué proporción del impulso destructivo obedecía tan sólo a la revancha política y qué proporción a la ciudad deseada. Pero existe alguna evidencia, todavía difusa y poco articulada, que hace pensar en la posibili-

⁶² Véase para el caso de París Pinkney, *Napoleon III and the Rebuilding of Paris*, y Choay, *The Modern City: Planning in the Nineteenth Century*, pp. 15-26; para Viena, Shorske, *Viena Fin-de-Siècle*, pp. 45-133, y Janik y Toulmin, *La Viena de Wittgenstein*, pp. 39-82; para las ciudades norteamericanas, Meisner, “Infrastructural Improvement in Nineteenth-Century Cities”, pp. 211 y ss.; sobre Buenos Aires, Scobie, *Buenos Aires: From Plaza to Suburb*, pp. 72 y ss.; para Río de Janeiro, Nedell, “Making the Carioca ‘Bel Epoque’ Concrete”, pp. 383 y ss.

⁶³ Véase Nedell, “Making the Carioca ‘Bel Epoque’...”, pp. 391-397; McShane, “Transforming the Use of Urban Space...”, p. 289; Berman, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, pp. 301 y ss.; y Janik y Toulmin, *La Viena de Wittgenstein*, pp. 64-67.

dad, si no de un “plan” tal cual, sí de un sistema de prioridades. No se trata, entonces, de un pensamiento articulado y coherente sobre la dimensión físico-espacial de la ciudad, sino de la operativización apresurada de una intuición y de un impulso, que busca el abatimiento de un paisaje y la recomposición de un ambiente —en última instancia, que busca la reformulación de una percepción y de una psicología colectivas.

Miguel S. Macedo (un típico “neoconservador” mexicano, si se me permite), al recordar su infancia en la calle del Rélox (hoy República de Argentina, entre el Zócalo y Peralvillo), sostenía que antes de la desamortización “esas calles tienen que haber sido tranquilas y silenciosas, a excepción de las horas de actividad de la aduana y la entrada y salida de los estudiantes de las escuelas, ya que el vecindario era muy reducido puesto que había calles [...] ocupadas totalmente, o casi, por iglesias, conventos, colegios u otros edificios de carácter oficial”.⁶⁴ Importa en este caso menos la precisión de una memoria incierta respecto a la distribución de los edificios, que la constatación de un ambiente cerrado y de una mirada que a cada momento topa, como don Quijote, con la Iglesia. El testimonio de Francisco G. Cosmes consolida la importancia de esa sensibilidad respecto al entorno urbano, cuando afirma que la “barreta reformista” destruyó los numerosos conventos y edificaciones religiosas de la ciudad, “que eran tan numerosas que casi no había calle en donde no se encontrase [...] o bien algún templo o por lo menos alguna capilla más o menos grande”. Su destrucción “dio lugar a que se abriesen vías públicas [lo que ayudó a mejorar] los *puntos de vista*”, de tal forma que se podía contemplar desde la ciudad “el panorama de montañas” del Valle.

Importante asimismo, sigue Cosmes, es que “la higiene de la ciudad” mejoró debido a una buena “aereación”. Pero la ganancia estuvo en el asunto del tránsito, ya que éste se “hizo más cómodo” al evitarse “los numerosos rodeos que el andante tenía que dar, siempre que en su [desplazamiento] se le interponía la triste, larga y desnuda tapia de un convento”. Como Macedo, Cosmes recuerda un ambiente: “el ambiente levítico de la capital desapareció” y la “animación de la vida sustituyó a aquel fúnebre silencio”.⁶⁵

Algo tendrá que ver con lo anterior la evidencia sobre la generación de espacios públicos y laicos que muestra el cuadro 12. La difusión de plazas, parques, jardines y paseos resulta, bien vistas las cosas, un fenómeno que ocupa sobre todo el último tercio del siglo XIX. Y ciertamente no puede ser una coincidencia que la prensa de la ciudad y las autoridades del gobierno del Distrito y las municipales hayan discutido largamente durante la década

⁶⁴ Macedo, *Mi barrio*, p. 22.

⁶⁵ Cosmes, *Historia general de México*, vol. 23, p. 498.

de 1860 a 1900 las bondades de los espacios públicos, y los proyectos pertinentes para su creación o reforma.⁶⁶

Y en esta experiencia es notable la vocación para que la ciudad contara con ámbitos que fuesen, valga la redundancia, netamente urbanos, en el sentido en que ha sido discutido este problema por Gunther Barth. Se habría tratado, en el caso de la ciudad de México, de encontrar una manera de contrarrestar un pasado inmediato donde el espacio estaba ocupado por los “monumentos” corporativos, que no acababan de ser enteramente públicos. Este es uno de los puntos fundamentales que deben explorarse en la reforma de la ciudad que sigue a la desamortización y nacionalización. Seguramente se trató de liberar la circulación de la propiedad inmobiliaria, sí, pero probablemente también se intentó curar ese sentimiento de claustrofobia espiritual y física que va aparejada a la ciudad “levítica” que describió Cosmes.⁶⁷

Existe un aspecto a rescatar de esta panorámica. En primer lugar, la evidencia muestra que algunos de los dispositivos institucionales para el reordenamiento urbano, como el caso de las facultades de expropiación por interés público, pasaron por un árduo proceso de legitimación en el Congreso. Los debates entre los diputados ilustran la enorme dificultad lógica y política para conjugar una cierta interpretación de la doctrina liberal sobre la propiedad privada, y las exigencias de una autoridad (local o nacional) cuya vocación “intervencionista” —valga la expresión— era menos ideológica que práctica.⁶⁸

No obstante, esa facultad de la autoridad se ejerció con alguna discrecionalidad. Según mi estimación, entre 1892 y 1902 el ayuntamiento intervino por razones de utilidad pública 131 predios de la ciudad (sobre todo en el área de los ocho cuarteles mayores), para realizar diversas obras. Y pagó por conceptos de indemnizaciones poco más de un millón 500 mil pesos.⁶⁹ El resultado de esta tensión entre la necesidad de definir mecanismos institucionales de decisión sobre el sentido del desarrollo de la ciudad, por un lado, y las resistencias ideológicas y de interés particular, por otro, no acaba de ser evaluado. El problema consiste en saber si hacia 1910, por ejemplo, la ciudad era un producto de la suma de decisiones particulares o

⁶⁶ Este aspecto lo han explorado Eguiarte, “Espacios públicos en la ciudad de México: paseos, plazas y jardines, 1861-1877”, pp. 91-101 y Torres, “Apuntes para el estudio del tiempo libre de los trabajadores de la ciudad de México durante el Porfiriato, 1888-1903”, pp. 209 y ss.

⁶⁷ Véase el análisis que sobre los espacios públicos ha emprendido a lo largo de su libro Barth, *City People*.

⁶⁸ Véase las ásperas discusiones sobre el decreto que autorizaba al ayuntamiento a la expropiación en *Diario de Debates*, 10 Congreso, vol. 4, sesión 9 de mayo de 1882, pp. 504 y ss.; y 11 Congreso, vol. 2, sesión 14 de mayo de 1883, pp. 560-581 y 594-597.

⁶⁹ Para las expropiaciones en la ciudad de México, véase AHCM, MA, 1892-1902.

el saldo de un plan de la autoridad —tan imperfecto como se quiera. En otras palabras, si era una ciudad “privada” o una ciudad producto de la lógica de ese ámbito poco estudiado que se ha dado en llamar la esfera pública.⁷⁰

CUADRO 12
Cronología aproximada de la fundación de paseos, plazas y jardines
en la municipalidad de México

<i>Nombre del paseo, plaza o jardín</i>	<i>Año</i>
Paseo de Bucareli	1778
Paseo de la Viga	1785
Las Cadenas	1840
Jardín del Zócalo	1866
San Fernando	1869
Morelos	1869
5 de Mayo (Niñas Bonitas)	1870
Pasteur (Santo Domingo)	1875
Atrio de Catedral	
(en lugar de Las Cadenas)	1881
Atrio de La Profesa	1885
Plazuela Guardiola	1885
Plazuela Juan Carbonero	1886
Jardín del Seminario	1887
Plazuela de la Santísima	1887
Degollado (Tarasquillo)	1888
Juárez	1888
Aclimatación (en Chapultepec)	1889
Carlos Pacheco	1891
Corregidora	1894
Jardín Hidalgo (readecuación)	1896
Santiago Tlatelolco	1896
Miguel López (Lagunilla)	1896
Jardín Nacional	1899
Glorieta (Col. Del Paseo)	1900
Plazuela Tequesquite	1900
Plazuela Concordia	1901
Glorieta Bucareli	1902
Plazuela de Buenavista	1902
Plazuela del Carmen	1902
Plazuela de San Juan	1902

FUENTE: *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, 11 de diciembre de 1903, pp. 739-740. La fuente a veces pareciera no muy exacta, ya que no queda claro si se trata de arreglos o propiamente construcciones nuevas.

⁷⁰ Este es un problema que ha llamado la atención de los historiadores de las ciudades norteamericanas e hispanoamericanas. Véase Greenfield, “Privatism and Urban Development in Latin America. The Case of Sao Paulo”, pp. 397-428; Flanagan, “Charter Reform in Chicago. Political Culture and Urban Progressive Reform”, pp. 109-130.

IV. LOS LÍMITES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: FINANZAS, FUNCIONES Y PODERES PARALELOS

1. UN AÑO CLAVE: 1896

Como se analizó en el segundo capítulo de este trabajo, la ley municipal de 1903 formalizó la desaparición del ayuntamiento de México como instancia de gobierno y de autoridad en la ciudad de México. Es posible definir y justificar un corte cronológico anterior, que en términos políticos y jurisdiccionales puede dar cuenta de los límites del modelo municipal en el Porfiriato. 1896 es un punto de inflexión en la trayectoria de la experiencia de gobierno del ayuntamiento. Si bien la problemática municipal en la ciudad de México tuvo distintos momentos de importancia a lo largo del siglo XIX, en 1896 se expresaron ciertos rasgos de agotamiento de un modelo, y se prefiguraron, a partir de ese agotamiento, algunas alternativas.

No todo empezó en 1896, pero varios procesos culminaron entonces. En ese año la corporación perdió los ingresos provenientes del derecho de portazgo —piedra de toque del sistema de ingresos municipales en el siglo XIX— y perdió asimismo el control sobre el sistema educativo de la ciudad. En ese mismo año, el ayuntamiento tuvo su última intervención sustantiva en la definición de las modalidades institucionales y empresariales para la generación del alumbrado público de la ciudad. Más aún, para 1896 adquirió *momentum* la preeminencia de los personeros científicos en el ayuntamiento, que apenas dos años antes habían llegado, en la persona de Sebastián Camacho, a la presidencia de la institución. Puede o no ser una casualidad, pero 1896 fue el año en que desaparecieron dos de los grandes periódicos políticos del liberalismo histórico, *El Siglo XIX* y *El Monitor Republicano*, y entró en circulación el primer ejemplo exitoso de un periódico más netamente urbano y —al menos así se concebía a sí mismo— “apolítico”: *El Imparcial*.¹

¹ Para el asunto del alumbrado de la ciudad, véase el capítulo V de esta investigación; para la membresía del ayuntamiento y sus transformaciones, capítulo II; para el problema de la prensa en la ciudad de México, hay una aproximación en Rodríguez Kuri, “El discurso del miedo. *El Imparcial* y Francisco I. Madero”.

En este capítulo se abordarán dos problemáticas centrales a la experiencia de gobierno municipal. A grandes rasgos, se tratará de caracterizar el problema fiscal del ayuntamiento de México, tanto desde el punto de vista de la estructura de ingresos como de egresos. En segundo lugar, se abordará el fenómeno de la sustracción de funciones municipales, y de su traslado a otros ámbitos institucionales.

2. INGRESOS, EGRESOS Y PRÉSTAMOS: UNA APROXIMACIÓN A LAS FINANZAS DEL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO

En 1882 el entonces gobernador del Distrito Federal, Ramón Fernández, trató de definir la dinámica de las finanzas y la política en el ayuntamiento capitalino:

Año por año, los munícipes del ayuntamiento de México son el blanco de ataques más o menos apasionados, que tienen por base el estado poco satisfactorio de los ramos que están a su cargo: esos ataques [...] tendrán que continuar entre tanto el ayuntamiento [...] no pueda salir de la mezquina esfera de acción a que lo tiene condenado la pequeñez de los fondos municipales.²

Ciertamente, “la pequeñez de los fondos municipales”, “la mezquina esfera de acción”, no pudo ser nunca cabalmente superada por el ayuntamiento de México. No obstante, una evaluación, aun cuando sea somera, de la estructura fiscal del ayuntamiento de México resulta imprescindible, pues una retórica lacrimosa sobre los recursos disponibles puede ocultar ciertos procesos esenciales al entendimiento de la experiencia municipal.

Existe evidencia de que el modelo fiscal del ayuntamiento de México empezó a adquirir algunos de sus rasgos definitorios a partir del último tercio del siglo XVIII, con anterioridad incluso a la Ordenanza de intendentes. El caso de las cuentas con registro de cargo y data (es decir de ingresos y egresos), se remontan al menos a 1768. Y desde 1793 se reforzaron los intentos de la autoridad virreinal por controlar y, más importante aún, por definir operativamente, los ramos de propios y arbitrios, los dos subsistemas esenciales de ingresos de la ciudad.

El periodo 1806-1818 resultó también un momento importante. Se suprimió —por ejemplo— un arbitrio de medio real por vara cuadrada de construcción, lo que constituía hasta ese momento el único intento novohispano de gravar la propiedad inmueble; y esa práctica de gravar la propiedad no regresó al modelo fiscal del municipio sino hasta la década

² AHCM, MA, 1882, p. 96.

de 1850. Y es probable asimismo que la guerra de independencia y la revolución liberal española hayan contribuido a la reordenación de la fiscalidad municipal, debido a las exigencias del financiamiento directo de la guerra, debido a la desestructuración de las prácticas comerciales y de abasto de la ciudad (que afectaba inmediatamente el ingreso edilicio) y debido a que los liberales españoles adscribieron a los ayuntamientos ciertos ramos (de beneficencia, sobre todo) que recargaron el presupuesto municipal.³

Marcello Carmagnani ha cuestionado la visión —marcadamente ideologizada por el ensayismo político del Porfiriato— que concibe la estructura fiscal del Estado central y de las entidades como extremadamente débiles e incoherentes, al menos en las décadas subsiguientes a la Independencia. Más importante quizá, que la disminución bruta de los ingresos fiscales generales —evidente sobre todo para el veintenio 1840-1860—, y seguramente más importante que el problema del déficit, fue el fenómeno de la redistribución del ingreso fiscal entre el Estado central y los poderes regionales —seguramente en perjuicio del primero. Más aún, insiste Carmagnani, tampoco parece prudente establecer correlaciones muy estrechas entre la forma política del Estado (república federal, república central, imperio) y el comportamiento de los ingresos fiscales.⁴ Se infiere del planteamiento de Carmagnani la existencia de un ámbito problemático intermedio, que tiene que ver con los mecanismos concretos por medio de los cuales se disputó, se ganó y se perdió (por parte del gobierno nacional, por parte de los gobiernos estatales, por parte de los municipios), una cierta tajada del pastel fiscal nacional. Y la respuesta, como se habrá intuido, pertenece al reino de la historia política e institucional.

Sabemos en todo caso que el perfil de la fiscalidad municipal de la ciudad de México en la primera mitad de la centuria de 1800 puede resumirse en la fórmula acuñada por Ricardo Gamboa: una sutil “combinación entre estabilidad, equilibrio y carencias”. La evidencia disponible para la segunda mitad del siglo, pero sobre todo de 1867 en adelante, puede mostrar cómo ese equilibrio se fue perdiendo, ciertamente no debido a una sola causa, sino a una problemática harto compleja.⁵ El estudio de las finanzas municipales durante el Porfiriato requiere, propongo, de tres niveles de análisis para abordar y tratar de comprender el asunto de los dineros de la capital de la República: la visión de conjunto de la estructura de ingreso y gasto, el impacto a mediano plazo del empréstito inglés de 1889, y lo que llamaré aquí la “microfísica” financiera de la corporación.

³ Esta semblanza se elaboró con base en el trabajo de Gamboa, “Las finanzas municipales en la ciudad de México, 1800-1850”, pp. 11 y ss.

⁴ Carmagnani, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, pp. 279-284.

⁵ Gamboa, “Las finanzas municipales en la ciudad de México...”, p. 55.

El cuadro 13 registra los totales de ingreso y egreso por decenio entre 1850 y 1900. Dadas las prácticas de la institución, el egreso por año tiende a ser prácticamente idéntico al ingreso percibido. Pero más importante aún, todo parece indicar que hasta la contratación del préstamo inglés de 1889, el gasto se definía como una función de los ingresos ordinarios del municipio, esto es, como una función de los propios y arbitrios municipales. Para todo el periodo 1850-1900, la década de 1880 es la que registró un incremento mayor del ingreso municipal, que se multiplicó por dos respecto al decenio anterior. La década de 1890 también registró un incremento notable, del orden de 80 por ciento.

CUADRO 13
Ayuntamiento de México: ingreso y egreso nominal por décadas,
1850-1900

<i>Década</i>	<i>Ingreso* (pesos)</i>	<i>Incremento (porcentaje)</i>
1851-1860	4 910 850	
1861-1870	6 453 595	31
1871-1880	8 895 561	38
1881-1890	18 434 283	107
1891-1900	33 109 667	80
<i>Década</i>	<i>Egreso (pesos)</i>	
1851-1860	4 568 763	
1861-1870	6 230 761	
1871-1880	8 901 725	
1881-1890	18 291 510	
1891-1900	33 249 599	

* Obtuvo el ingreso total por decenio del trabajo de Sola, *Cuadro sinóptico de ingresos y egresos del ayuntamiento de México*, s. f.

Pero si observamos el proceso desde el punto de vista del comportamiento de los egresos, la significación real del incremento espectacular de los ingresos para el periodo 1881-1900 se matiza. En realidad, hacia la década de 1890 empieza a registrarse una notable disminución de recursos en la ciudad. Como evidencia el cuadro 14, el gasto por habitante del ayuntamiento de México tendió a estancarse desde 1890. Mientras que entre 1885 y 1890, el gasto municipal por persona aumentó 96% (al pasar de 4.8 a 9.4 pesos), entre 1890 y 1900 apenas y alcanzó un incremento de 9% (de 9.4 a 10.2 pesos).

El estancamiento del gasto municipal tuvo necesariamente sus consecuencias. Si se considera que en términos del ejercicio político y administrativo de la autoridad, la dinámica de los problemas no resueltos —sobre todo los relacionados con la oferta de servicios— tiende a su vez a potenciar

CUADRO 14
Gasto por persona del ayuntamiento de México en
cuatro años censales

Año	Población	Egreso del ayuntamiento	Por persona (pesos)
1885	290 212	1 399 143	4.8
1890	324 365	3 072 878	9.4
1895	331 781	3 378 695	10.1
1900	368 898	3 794 300	10.2

FUENTE: Para las cifras de población de 1885, De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, III, p. 278; de 1890, *Estadística general de la república mexicana*; para 1895, Galindo y Villa, *Reseña histórico-descriptiva*; para 1900, *Resumen general del censo*; para 1910, *Tercer censo de población*.

las consecuencias de esa irresolución, entenderemos porque el desgaste político del ayuntamiento por ese estancamiento decenal del gasto por persona pudo ser altamente pernicioso para el futuro político del ayuntamiento. Y esto sin considerar que se han manejado aquí cifras de ingreso nominales, que en principio nada dicen de la disponibilidad real de recursos por parte del ayuntamiento, en virtud de que no están relacionados con un índice de precios.

Sugiero que el estancamiento del monto real disponible por el ayuntamiento pudo haber estado determinado por dos factores, absolutamente entreverados. En primer lugar, por las características de la estructura de ingresos del ayuntamiento, que se había fraguado al calor de las reformas borbónicas, la revolución liberal española y las guerras de independencia, y que haría crisis en la década de 1890. Y, en segundo término, por un “techo” jurisdiccional en las finanzas municipales, es decir, por un límite político-institucional. Uno de los rasgos típicos de la crisis del modelo fiscal en el municipio decimonónico se puede observar en el cuadro 15. Notaremos que la estructura del ingreso fiscal al ayuntamiento estaba notablemente concentrado en un rubro: los “derechos municipales”. En 22 de los 29 años comprendidos entre 1867 y 1896, los derechos municipales representaron más de 40% del ingreso total del ayuntamiento, pero para todo el periodo es, y por mucho, el ingreso más importante (véase el anexo 1). Y según la evidencia disponible, para los años 1820-1850, los derechos municipales anduvieron por el mismo tenor con relación al total de los recursos del ayuntamiento, pues representaron 41.2% de lo ingresado a las arcas de la municipalidad de México en el periodo. Ello hablaría, en todo caso, de un proceso casi secular.⁶

⁶ Para el porcentaje 1820-1850 véase Gamboa, “Las finanzas municipales en la ciudad de México”, pp. 49-50.

CUADRO 15
Participación de los derechos municipales en el ingreso total del
ayuntamiento de México, 1868-1896

<i>Año</i>	<i>Ingreso total</i>	<i>Derechos municipales</i>	<i>Porcentaje</i>
1868	1 125 834	434 404	38.5
1869	830 793	387 380	46.6
1870	839 509	406 206	48.3
1871	874 402	413 206	47.2
1872	848 703	402 393	47.4
1873	897 609	419 350	46.7
1874	921 969	420 189	45.6
1875	896 845	415 677	46.3
1876	839 043	360 685	43.0
1877	745 256	287 779	38.6
1878	896 578	416 460	46.5
1879	941 845	444 488	47.2
1880	1 033 311	443 929	43.0
1881	1 420 829	502 913	35.4
1882	1 291 804	564 651	43.7
1883	1 425 511	591 339	41.5
1884	1 249 927	542 209	43.4
1885	1 401 969	528 964	37.7
1886	1 807 666	806 915	44.6
1887	1 911 308	831 915	43.5
1888	2 236 080	842 067	37.7
1889	2 516 507	982 822	39.1
1890	3 172 682	1 239 726	39.1
1891	3 114 494	1 398 824	44.9
1892	3 198 102	1 338 298	41.8
1893	3 280 213	1 433 695	43.7
1894	3 193 766	1 480 529	46.4
1895	3 390 473	1 582 195	46.7
1896	3 191 932	1 297 168*	40.6

FUENTE: Sola, *Cuadro sinóptico de los ingresos y egresos del ayuntamiento de México*, sp.

* Estimado.

Los derechos municipales no eran otra cosa que la cuota que pagaban ciertos productos por ingresar a la jurisdicción de la ciudad de México. Según ha explicado Ricardo Gamboa, los derechos municipales fueron reformados y se consolidaron como un elemento clave del sistema fiscal municipal en 1818. Originalmente iban a estar sujetos a evaluación durante dos años, para que demostraran su pertinencia. Pero al parecer fue tal el éxito de la categoría fiscal, que permanecieron prácticamente inalterados al menos hasta 1848.⁷

⁷ Gamboa, "Las finanzas municipales en la ciudad de México ...", pp. 25-27.

No ha quedado suficientemente esclarecido el destino de los derechos municipales entre mediados de siglo y 1867. No obstante, es probable que hubiese ajustes en los montos y en los artículos contemplados en los derechos municipales con anterioridad y posteridad a 1867; a final de cuentas, la ley de hacienda municipal de este último año acabó por institucionalizar el impuesto, que no desapareció del modelo fiscal del municipio si no hasta la supresión de las alcabalas en 1896.⁸

La parte substancial de los derechos estaba integrada por la introducción de ciertos productos de gran consumo (el portazgo). Entre 1820 y 1850, la harina de trigo y el pulque aportaron en promedio el 50% del total de derechos municipales, y José I. Limantour calculó en 1891 que el 80% de los derechos municipales se originaba —en ese momento— en las cuotas de portazgo del pulque, ganado, materiales de construcción, tejidos de algodón, aguardientes, tabaco, azúcar y algunos otros.⁹

Así pues, la piedra nodal del sistema de ingresos municipales era el derecho de portazgo. Pero el problema con el derecho de portazgo era que estaba destinado a desaparecer —y desapareció, en julio de 1896. La Constitución de 1857 había prometido la desaparición de las aduanas internas, es decir, del pago de derechos por la circulación de mercancías por el territorio nacional. El cumplimiento de la disposición constitucional representó un verdadero acontecimiento en la experiencia de gobierno municipal.

Fue tal el impacto de este acontecimiento en las finanzas municipales de 1896, que el gobierno federal hubo de destinar un subsidio a la ciudad de México consistente en el 27% del total de las contribuciones directas del Distrito Federal. En números redondos este subsidio significó 700 mil pesos en 1896. Además, el municipio suprimió gastos por 500 mil pesos y buscó que el Congreso decretara impuestos municipales extraordinarios por 400 mil. Apuradamente, la ciudad logró recuperar el millón y medio de pesos que estaba representando el portazgo. Debe señalarse cómo un proceso vinculado a la racionalización de la economía en su conjunto (la supresión de las aduanas internas), adscribible sin duda a la voluntad política de construir un mercado sin trabas regionales o corporativas, cimbró el funcionamiento de una institución como el ayuntamiento.¹⁰

⁸ Véase la ley de hacienda municipal de 1867 en De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, I, p. 377.

⁹ Véase para el periodo 1820-1850, Gamboa, “Las finanzas municipales en la ciudad de México...”, pp. 40 y 58. Y para los datos de Limantour, *Breves apuntes para un proyecto de abolición de las aduanas interiores...*, pp. 23-28. Véase también Orozco, *La evolución de la legislación mercantil de la República*, pp. 37-43.

¹⁰ AHCM, MA, 1896, pp. 51 y 53.

Buena parte de la situación fiscal del ayuntamiento radicaba en la necesaria convivencia de la estructura de ingresos municipales y la estructura de ingresos federales en la ciudad de México. Esto representaba una articulación altamente problemática de dos realidades fiscales, desde el momento en que el gobierno federal gozaba de amplias ventajas a la hora de la definición de las prioridades de ingreso. A esta situación es la que denomino el “techo” político institucional de los ingresos municipales, esto es, el límite estructural al crecimiento del presupuesto del ayuntamiento.

Esto resulta más claro si consideramos que hacia la década de 1880 se percibe claramente la existencia de los dos esquemas impositivos superpuestos en la ciudad de México: de un lado, las denominadas contribuciones directas, y del otro los llamados propios y arbitrios municipales. Las contribuciones directas que se causaban en la ciudad de México —en realidad en el Distrito Federal en su conjunto— eran impuestos federales, y se dividían en cuatro categorías: contribuciones sobre el producto de fincas urbanas situadas en la capital; contribuciones sobre el valor de fincas rústicas y urbanas situadas fuera de la capital; derechos de patente causados por todo establecimiento industrial, comercial y artesanal; y contribuciones causadas por el ejercicio de una profesión.¹¹

Los ingresos municipales se dividieron siempre en dos categorías, propios y arbitrios, aunque es probable que esta distinción básica empezara a perder sentido hacia el último cuarto del siglo XIX. Tanto Ricardo Gamboa en su trabajo sobre las finanzas municipales de la ciudad de México, como Francisco Téllez y Elvia Brito en su estudio de las finanzas municipales de Puebla, han discutido los contenidos específicos de ambas categorías. Gamboa asume la definición de Fonseca y Urrutia, quienes caracterizaron los propios como “aquellas tierras, terrenos o derechos, concedidos por la potestad suprema, cuyos productos [libran] al público el desahogo de sus cuidados” [esto es, los libran, al menos en principio, de otras contribuciones]. Téllez y Brito, a su vez, conciben a los propios como aquel ramo integrado “por los recursos privativos del municipio”. El ramo de arbitrios, en cambio, aparece, según Fonseca y Urrutia, cuando los propios “no alcanzan”. Téllez y Brito sostiene: más descriptivos, que los arbitrios son aquellos “impuestos municipales que directa o indirectamente gravaban a los causantes por diversos objetos fiscales”.¹²

Probablemente a partir de la década 1770-1780 se consolidó un universo de propios, vigente durante la primera mitad del siglo XIX, que incluía

¹¹ Véase la *Cartilla de instrucción para los causantes de contribuciones...*, p. 5.

¹² Las citas de Fonseca y Urrutia se encuentran en Gamboa, “Las finanzas municipales en la ciudad de México”, pp. 12-13. Para el trabajo de Téllez y Brito, “La hacienda municipal de Puebla”, pp. 959-960.

sobre todo los ingresos por concepto del arrendamiento de ejidos y poteros, de mercedes de agua, mercados, fiel contraste, y carros y mercados. En 1861 un decreto del presidente Benito Juárez describió la constitución del rubro de propios del ayuntamiento de México, sin modificar sustancialmente su ámbito: establecimiento de mercados, pensión de coches, arrendamiento de locales de su pertenencia y de mercedes de agua, censos y réditos de capitales, fiel contraste, sellos del gobierno del Distrito, derechos de registro civil y productos de panteones y cementerios. Y un decreto del gobierno imperial de 1865 circunscribió el campo de los propios a los censos, las rentas y las pensiones de agua; las rentas de terrenos; los mercados, alhóndigas, rastros y mataderos; y a todo tipo de valores pertenecientes al ayuntamiento.¹³

En la medida en que los arbitrios eran aquellas imposiciones fiscales que, al menos de entrada, servían para consolidar el presupuesto municipal, su definición suele ser menos precisa. En realidad, se constituían de todas las contribuciones y derechos que los ciudadanos pagaban al municipio, tanto por licencias (de construcción, por ejemplo), como por acceso a los servicios públicos o por la realización de una determinada actividad productiva o comercial.¹⁴

Un elemento esencial a considerar es que la proporción entre ingresos por propios e ingresos por arbitrios en la ciudad de México durante la primera mitad del siglo XIX tendió a ser similar, alrededor del 42% para cada ramo. En qué medida el proceso de reformulación fiscal de 1850 en adelante afectó ese equilibrio, está por establecerse. Pero si observamos el anexo 1, notaremos que entre los cinco principales rubros de ingreso del ayuntamiento a partir de 1868, aparecen con frecuencia categorías fiscales usualmente consideradas dentro del universo de propios: sobre todo agua, arrendamiento de fincas, carruajes, mercados y rastro.¹⁵

Otro de los rasgos de la hacienda municipal de la ciudad de México es que la definición de las categorías fiscales (sobre todo en el caso de los arbitrios) y de su monto fue, al menos en la segunda mitad del siglo XIX, una atribución del Ejecutivo y el Legislativo. El ayuntamiento no podía solicitar directamente al Congreso la reformulación de la estructura hacendaria, ni en lo referente a rubros ni en lo referente a montos. Si alguna propuesta tenía, ésta debía canalizarse primeramente al propio Ejecutivo.

¹³ Gamboa, "Las finanzas municipales en la ciudad de México", pp. 13 y ss; De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, vol. I, pp. 372-373.

¹⁴ Véase por ejemplo la ley de hacienda municipal de 1867 en De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, vol. I, pp. 376 y ss.; y la ley de 1897 en Ortiz, *Prontuario*, pp. 74 y ss.

¹⁵ Para el porcentaje de propios y arbitrios, y para la caracterización de la estructura fiscal municipal Gamboa, "Las finanzas municipales en la ciudad de México", p. 40.

Inclusive, el Congreso federal podía tomar en un momento dado la decisión de hacer participar al Ejecutivo de un porcentaje de los arbitrios municipales.

Un ejemplo. En abril de 1881 se discutió en el Congreso un conjunto de modificaciones a la ley de contribuciones directas del Distrito Federal. El ayuntamiento de México reaccionó violentamente ante el sesgo que estaban tomando los acontecimientos, en la medida en que, de aprobarse tales modificaciones “los fondos del municipio [sufrirían] una disminución más o menos considerable [...] con notable perjuicio de la ciudad”. Era tal la preocupación del ayuntamiento, que aprobaron una moción según la cual se solicitaría al gobernador del Distrito que encabezara una comisión para pedir al Presidente de la República su apoyo para que no se diera trámite a las reformas.¹⁶

El ayuntamiento de México calculaba en cerca de 208 mil pesos anuales el perjuicio para las finanzas municipales, si las modificaciones se aprobaban. Éstas consistían en convertir en impuestos eminentemente federales un conjunto de 16 rubros de ingreso tradicionalmente sancionados por el municipio, que producían al ayuntamiento 260 mil pesos anuales. Entre los ramos afectados se encontraban panaderías, mercados, vacas de ordeña, expendios de licores, entre otros. El ayuntamiento sólo tendría derecho al 20% del total de la recaudación en esos giros industriales y comerciales, esto es, un monto de apenas 52 mil pesos. Para no dejar dudas sobre su posición, en caso de aprobarse el proyecto, el ayuntamiento “prefería renunciar a su honroso cometido” para no tener que ser “el blanco de innumerables y justísimas quejas”.¹⁷

Los exhortos del ayuntamiento de 1881 fueron escuchados, y en la modificación de las contribuciones directas no se tocaron los arbitrios municipales. No obstante, se evidencia cómo la necesidad de aumentar el flujo de recursos a las arcas federales podía afectar severamente la de por sí precaria estabilidad financiera del municipio. Pero cuatro años más tarde, el gobierno federal inició dos trámites, igualmente significativos. Por principio de cuentas, el 9 de abril de 1885, se aprobó en el Congreso una nueva ley de contribuciones directas para el Distrito, que aumentó a 12% el gravamen sobre el producto de las fincas urbanas (lo que conocemos como impuesto predial), aumento que no benefició en absoluto a la corporación municipal. Es más, resulta interesante constatar que desde 1867 el impuesto predial en la ciudad aumentó al menos dos veces, al pasar

¹⁶ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. De los regidores Valenzuela y Gutiérrez al ayuntamiento, 25 de abril de 1881.

¹⁷ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. Del ayuntamiento al Presidente de la República, 26 de abril de 1881.

de 6% a 11%, y luego a 12% del valor, y sin embargo, el porcentaje asignado al municipio fue siempre de 2%. Y esto sin tomar en consideración que en 1884 se canceló absolutamente, aunque al parecer tan sólo por unos meses, la participación municipal de 2% en el impuesto predial.¹⁸

Tres meses después, en julio de 1885, surgió otro problema relacionado con el establecimiento y cobro de impuestos en la ciudad de México. El 26 de junio el Congreso aprobó un conjunto de adiciones a la ley de dotación del fondo municipal de 1867. Pedro Rincón Gallardo, presidente del ayuntamiento, explicó que, a instancia suya, el ministro de gobernación Manuel Romero Rubio había enviado al Legislativo la iniciativa de reformas que finalmente se aprobó. Rincón Gallardo arguyó que la premura con que se había procedido obedecía al temor de que pasase el 30 de junio, fecha límite del periodo de sesiones del Congreso; sostuvo además que se había reformado en algunas fracciones la ley de 1867 —y no, al contrario, promulgado una nueva ley— para no dar la impresión ante la ciudadanía de que se estaba tratando de imponer contribuciones municipales completamente nuevas.

Los argumentos de Rincón Gallardo no convencieron a todos los integrantes de la corporación. Dos regidores, Francisco Díaz de León y Ricardo Egea, tomaron en sus manos la crítica, encendida de verdad, a la actuación del gobierno federal y del presidente municipal. Egea consideró que la ley había sido aprobada con precipitación, sin consultar al ayuntamiento, y poniendo a éste en la incómoda situación de soportar “la gritería” contra las disposiciones hacendarias aprobadas —aumento de algunos derechos y establecimiento de otros nuevos—, respecto a las cuales el ayuntamiento, simple y sencillamente, “no ha tenido parte [...] y no es responsable”. Aún más —sigue Egea— las reformas a la ley fueron hechas “como todo lo que hacemos en este país, sin meditación y sin los datos necesarios”. Díaz de León anduvo por el mismo tenor. “Me parece indudable”, dijo, “que siquiera por cortesía debió consultarse al ayuntamiento para expedirse [en realidad reformarse] la ley”. Aparte de considerar impracticables, desde el punto de vista de la administración municipal, muchas de las reformas aprobadas —como lo referido al impuesto de mercados—, hizo una advertencia y un llamamiento: “es conveniente que el municipio recobre la libertad de acción que le es debida. Por condescendencia unas veces, por debilidad otras, los ayuntamientos se han ido dejando quitar una a una sus atribuciones [...] Yo encuentro lastimada a la

¹⁸ *Diario oficial*, 4 de diciembre de 1867; *Cartilla de instrucción*, pp. 6-7. Para la reacción del ayuntamiento por la supresión de la cuota municipal el año anterior, AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. Del administrador de rentas municipales al secretario del ayuntamiento, 16 de julio de 1884.

corporación por el hecho de no haber contado con ella [el Ejecutivo y el Congreso] en un asunto que el público lo juzga iniciador”.¹⁹

Habría que tratar de entender el enojo de los regidores en sus verdaderos términos. Todo parece indicar que la ley de la hacienda municipal de 1867 no había sido nunca bien aceptada ni por las autoridades del gobierno del Distrito, ni mucho menos por el ayuntamiento. Son muchos los testimonios de que antes de 1885 se solicitó varias veces la expedición de un nuevo marco jurídico para la hacienda municipal de la ciudad de México.²⁰ El problema no era que los regidores de 1885 no consideraran necesario una modificación a la ley de hacienda municipal. La discordia aparece alrededor de un asunto jurisdiccional: en función de qué intereses se formulan y realizan las prioridades hacendarias en la ciudad de México. Otro caso de 1885 ofrece evidencia de que ciertas partidas de ingreso municipal, de una u otra forma estaban “amarradas” a ciertas prioridades más generales.

Tal es la ley del 16 de diciembre de 1885. Con esa fecha, el gobierno federal aumentó el porcentaje de los derechos de portazgo que se cedían a la ciudad de México, de 28 a 40%; esto es, a partir del 1 de enero de 1886, de cada 100 pesos captados en las garitas de la capital en virtud de este derecho, 40 serían entregados al ayuntamiento.²¹ Sonaba bien. No obstante, la modificación en los porcentajes del derecho de portazgo en la ciudad de México tenía sus asegunes, al menos para efectos de lo disponible por el ayuntamiento. El decreto del 16 de diciembre de 1885 obligaba al ayuntamiento, como condición para recibir el aumento porcentual del portazgo, a destinar 400 mil pesos anuales a las obras del desagüe del Valle de México. Si en 1886 la ciudad recibió por concepto de portazgo poco más de 800 mil pesos, una vez descontado lo que debía destinar al desagüe, le quedaron 400 mil pesos netos. Tan sólo en 1885 la ciudad había recibido por ese mismo concepto casi 530 mil pesos. Conclusión: para efecto de lo disponible bajo su propia administración, en 1886 la corporación contó con 130 mil pesos menos que el año anterior.

¹⁹ Las modificaciones a la ley de 1867 se encuentra en Dublán y Lozano, *Colección legislativa*, vol. 17, pp. 279 y ss. La discusión está reseñada en AHCM, As, vol. 322-A, 30 de junio y 3 de julio de 1885. Por cierto que Rincón Gallardo dejó constancia en la sesión del 3 de julio que el proyecto de reforma había sido elaborado por José I. Limantour.

²⁰ El gobernador Ramón Fernández argumentó en favor de una nueva ley en 1882. El segundo regidor del ayuntamiento, Pedro de Lascurain, había hecho lo propio en 1880. Pedro Rincón Gallardo insistió al respecto desde el ayuntamiento en 1883 y el gobernador del Distrito en 1884 pidió con urgencia que “el Ejecutivo reformara la ley de impuestos municipales”. Las solicitudes están en AHCM, MA, 1882, p. 51; MA, 1880, p. 45; MA, 1883, pp. 16 y 38; MA, 1884, p. 38.

²¹ Dublán y Lozano, *Colección legislativa*, vol. 17; pp. 340-341 y AHCM, MA, 1886, 6-7.

El entreveramiento de las finanzas municipales y federales alcanzaría una suerte de conclusión con la ley de hacienda municipal de 1897 (la última para un ayuntamiento relativamente autónomo y con capacidad de gobierno). Este ordenamiento resultó más elaborado que el de 1867. Dividía los ingresos municipales en cinco categorías: rentas propias; impuestos municipales; asignaciones de impuestos federales; subvenciones del gobierno federal a los ayuntamientos; e ingresos extraordinarios. Además, la ley reglamentó detalladamente todas aquellas actividades urbanas sujetas a contribución; quedó estatuido —y tal es la diferencia cualitativa con la ley de 1867— la obligación del gobierno federal de asignar parte de sus propios impuestos a la ciudad y la obligación, asimismo, de subvencionar de manera permanente a los municipios del Distrito.²² De manera explícita, la ley de hacienda municipal de 1897 asumió la superposición de estructuras impositivas en la ciudad de México. Pero el haber considerado abiertamente como una obligación del Ejecutivo destinar un porcentaje de sus propios fondos a los ayuntamientos resultó, como es fácil imaginar, un medio de control sobre municipios que, como el de México, padecía de un problema financiero crónico.

El volumen de recursos financieros del ayuntamiento en el periodo 1880-1903 tendió a ser inelástico, pues no podía superar la línea de demarcación trazada, en lo fundamental, por el Ejecutivo. Y esa línea, que atravesaba de lado a lado los recursos disponibles en la ciudad, era política, en el sentido amplio de la palabra. Esto lo entendió el diputado Antonio Carbajal desde 1881. En su defensa del proyecto de reformas a la ley de contribuciones del Distrito —y que tanto preocupó al ayuntamiento de aquel año— Carbajal sostuvo que “cuando se trata de las prerrogativas del municipio, todos estamos interesados en conservar las pocas que existen”. Sin embargo, decía el diputado, el problema de fondo no era si el gobierno del Distrito cobraba tal o cual impuesto, y luego entregaba al ayuntamiento la parte que por ley le correspondía o si como propusieron los diputados Guillermo Prieto y Manuel Dublán, el ayuntamiento se encargaba de cobrar los impuestos en la ciudad (incluyendo los federales), y luego hacía entrega de la parte que le correspondía al Ejecutivo.

No, argumentaba Carbajal, el problema no era tan sólo qué institución cobraba los impuestos, sino con qué autonomía y con qué autoridad podía disponer de los recursos: “¿a qué conduciría este reconocimiento de los derechos del pueblo [el cobro de impuestos por el ayuntamiento], si al tratar ese mismo pueblo sus dineros por conducto de sus ayuntamientos, necesita, según las leyes vigentes [de la autorización] del primero hasta el

²² Ortiz, *Prontuario*, pp. 78-79.

último subprefecto del Distrito?” y, agrego, del gobernador del Distrito. Y remataba: “no nos paguemos, señores diputados, ni de ilusiones ni de palabras vanas; votemos esta ley [a la que se oponía el ayuntamiento de 1881] y, luego, con el patriotismo e inteligencia dignos de esta Cámara, trabajemos inmediatamente otra ley que haga verdaderamente libres a los ayuntamientos”.²³

Si el análisis de los ingresos del ayuntamiento de México permiten entrever los límites institucionales en la disponibilidad de recursos, el estudio de la estructura del gasto municipal evidencia asimismo ese mismo “techo”. Como se puede observar en el anexo 2, a partir de 1890 la carga del empréstito municipal —que se analizará luego por separado— absorbe una cantidad substancial del gasto disponible del municipio.

Hasta 1889, con algunas excepciones, el alumbrado, las obras públicas, las escuelas municipales, las cárceles y la beneficencia pública constituían el núcleo fundamental de las erogaciones del ayuntamiento. Usualmente estos cinco rubros representaban entre 60 y 70% del gasto. Y no deja de ser interesante preguntarse si los cinco rubros enunciados —con la excepción, quizá, de obras públicas— no constituyen un núcleo de gasto avocado a mantener (y a veces a crear) un sistema de salvaguardas sociales, cuyo centro operativo —al menos el visible— era el ayuntamiento de México.²⁴

Sería a partir de mediados de la década de 1890 cuando el servicio del empréstito disparará la cuota de los cinco rubros más allá de 70%. Pero tan importante como el punto anterior resultará el hecho de que el servicio del empréstito se convertirá, con mucho, en el rubro más importante de egresos en el municipio, con una diferencia sustancial respecto al segundo ramo de importancia (véase el anexo 2). Se evidencia aquí un asunto que ha pasado desapercibido para la historiografía: el hecho de que las grandes obras de infraestructura hidráulica del Valle de México requirieron de un importante financiamiento municipal, tanto por medio del subsidio de 400 mil pesos anuales, vigente a partir de 1886, como por medio del pago del servicio del empréstito, que durante toda la década de 1890 constituyó la principal partida del gasto municipal.²⁵

²³ Carbajal, *Discurso pronunciado ante la Cámara de Diputados*, pp. 19-20.

²⁴ Se analizan algunos elementos de esta hipótesis en el apartado correspondiente a beneficencia e instrucción de este capítulo, y en la parte final del capítulo V, que se refiere a la experiencia municipal en la administración del alumbrado.

²⁵ Resulta una omisión sintomática que los trabajos referidos a las obras del desagüe del Valle no hagan referencia al impacto que tuvieron sobre las finanzas y la institución edilicia de la ciudad. Consúltense por ejemplo González Navarro, “México en una laguna”; Perló, *Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos*; Conolly, *El contratista de don Profirio*, vol. 2 y Romero Lankao, “Historia de las obras de abastecimiento de agua”.

En el periodo 1880-1903, los préstamos extranjeros resultaron para el ayuntamiento una tentación, un pecado y una solución (parcial) a sus problemas de financiamiento. En esos años, hubo dos intentos por agenciarse recursos en el extranjero: el primero, fallido, en 1883-1884; el segundo, exitoso, en 1888-1889. Por las enormes consecuencias que tuvo para la historia del ayuntamiento, trataré aquí del empréstito de 1888-1889.

El financiamiento externo para la ciudad de México llegó en 1889, desde Londres. La *Memoria* del año anterior da cuenta no de uno sino de dos empréstitos contratados por el ayuntamiento y por la Junta de desagüe del Valle de México. El primero de ellos fue de 400 mil libras, y estuvo destinado exclusivamente a solventar los gastos del túnel de Tequixquiac, obra clave en el desagüe del Valle; el contrato se firmó con “The Mexican Prospecting and Finance Company”.²⁶ El préstamo de 400 mil libras fue apenas un aperitivo. En 1888 se había iniciado la negociación de otro préstamo, y éste de dos millones de libras, con opción a un millón más. Pedro Rincón Gallardo, como presidente de la Junta de desagüe, expuso en octubre de ese año las condiciones sobre las cuales se podría obtener el dinero inglés.

En primer lugar, decía Rincón Gallardo, el préstamo tendría que destinarse a la contratación de una empresa capaz de realizar el trabajo pesado del canal de desagüe, que de esta manera se excavaría a la par que el túnel de Tequixquiac, cuyo financiamiento ya estaba asegurado con las 400 mil libras del préstamo anterior. En segundo lugar, el empréstito podría garantizarse con los 400 mil pesos anuales que la corporación destinaba a las obras del desagüe, y con algunas otras rentas ordinarias del municipio. Los dos millones de libras se contratarían con un interés no mayor de 6% anual y a un tipo no menor de 83% de su valor nominal, esto es, que el gobierno de la ciudad recibiría líquido 83% del valor nominal del préstamo. El préstamo se pagaría, por lo demás, en trimestres vencidos.²⁷

El contrato se firmó en la capital inglesa con “The Mexican Trustees Executors and Securities Insurance Corporation Limited”, el 25 de enero de 1889. Las condiciones no fueron exactamente las propuestas por Rincón Gallardo. Por principio de cuentas el tipo del empréstito no fue de 83 sino de 70% —lo que se recibió líquido en México. En cambio, el rédito anual disminuyó de 6 a 5%, y en vez de contratarse dos millones se contrataron dos millones 400 mil libras, con opción a un millón más sin

²⁶ AHCM, MA, 1888, p. 12.

²⁷ AHCM, MA, 1888, pp. 12-13. AHCM, *Hacienda: empréstito municipal*, vol. 2090. De Pedro Rincón Gallardo al presidente del ayuntamiento, 25 de febrero de 1889.

modificación de la garantía. La Comisión de hacienda del ayuntamiento aprobó los términos del contrato el 4 de marzo y el ayuntamiento en pleno hizo lo propio el 9 del mismo mes. El presidente Porfirio Díaz dio su visto bueno unos días después.²⁸

El contrato firmado por el ayuntamiento merece comentarse, sobre todo por las implicaciones de ciertos artículos del mismo. El préstamo fue garantizado con los 400 mil pesos anuales destinados al desagüe; con el total de los contratos de aguas de la ciudad; con 2% del predial de la ciudad; con el uno al millar del valor de la propiedad rústica de la municipalidad y con la octava parte del derecho de patente captado por el gobierno del Distrito (artículo 5). Como ya se dijo, la ciudad estaba obligada a pagar un interés de 5% sobre el valor nominal del préstamo, en trimestres vencidos, puesto el pago en Londres. Sin embargo, el pago debía hacerse en oro (artículo 3). Asimismo, la proporción destinada a la amortización no podía superar el 1% del total del préstamo cada año, al menos hasta 1900. Después de este año se podría aumentar el fondo de amortización o bien pagar de una buena vez el empréstito. En otras palabras, hasta 1900 se pagarían sobre todo intereses, y la amortización del préstamo no podría superar las 24 mil libras anuales. Tomando en cuenta que se realizarían cuatro pagos anuales de 36 mil libras cada uno a partir de 1891, es decir, 144 mil libras anuales, 120 mil serían de intereses y 24 mil de amortización sobre el capital nominal. Tal era la estructura de pago programada hasta 1900.²⁹

El préstamo de dos millones 400 mil libras, en números redondos, equivalía a 12 millones de pesos a la fecha de su contratación. La ciudad tendría que haber recibido, líquido, 8 millones 400 mil pesos —70% del valor nominal. Entre 1889 y 1896 (ver subtotales del cuadro 16), se habían pagado 8 millones 400 mil pesos (en números redondos) por concepto del servicio del préstamo, de los cuales 827 mil (casi 10%) correspondían a amortización de capital, 4 millones 492 mil a intereses (53%) y 3 millones 17 mil (36%) a los costos de cambio. Pero en un año marcadamente desfavorable para el ayuntamiento de México (1903), la estructura de pago fue de 12% por amortización, 29% por intereses y 59% por gastos de tipo de cambio.

²⁸ AHCM, *Hacienda: empréstito municipal*, vol. 2090. De la Junta del desagüe al ayuntamiento, 25 de febrero de 1889; dictamen de la comisión de hacienda, 4 de marzo de 1889; del ayuntamiento al gobernador del Distrito, 9 de marzo; del gobernador del Distrito al ayuntamiento, 25 de marzo.

²⁹ El contrato íntegro está en AHCM, MA, 1889, pp. 51 y ss.

CUADRO 16
Estructura del servicio del empréstito municipal de 1889 (1889-1903)*

<i>Año</i>	<i>Total por año del servicio del empréstito</i>	<i>Pago por amortización</i>	<i>Pago por intereses</i>
1889	400 000		400 000
1890	736 900		600 000
1891	923 077	121 500	598 500
1892	1 044 117	127 650	592 350
1893	1 170 378	134 100	585 900
1894	1 398 013	140 887	579 112
1895	1 374 698	148 025	571 975
1896	1 361 891	155 512	564 487
subtotales	8 409 074	827 674	4 492 324
	(100%)	(9.4%)	(53.4%)
1897	1 290 417	s.d.e.p.	
1898	1 766 554	s.d.e.p.	
1899	1 478 274	180 350	539 650
1900	1 464 711	189 487	530 512
1901	1 489 505	199 075	520 925
1902	1 694 976	s.d.e.p.	s.d.e.p.
1903	1 750 568	217 024	502 974
<i>Año</i>	<i>Costo anual por tipo de cambio</i>	<i>Otros</i>	
1889			
1889	134 574		2 326
1891	199 734		3 343
1892	320 955		3 309
1893	446 955		3 423
1894	674 075		3 939
1895	650 873		3 825
1896	640 571		1 321
subtotales	3 067 590		21 486
	(36.4%)		
1897	s.d.e.p.		
1898	s.d.e.p.		
1899	741 033		17 241
1901	762 578		6 927
1902	s.d.e.p.		
1903	1 030 570		

FUENTE: AHCM, *Hacienda. Empréstito de 1889*, vol. 2092. "Empréstito municipal del 5%. Servicio por trimestres 1889-1894", 31 de diciembre de 1894. Para el periodo 1894-1903, AHCM, MA, 1895-1903.

s.d.e.p.: se desconoce estructura de pago.

Destacan dos aspectos de este panorama. El primero de ellos se refiere al muy alto precio que tuvo que pagar el ayuntamiento por la desprecación de la plata. En virtud de este fenómeno, el precio del oro se disparó, para llegar a representar, como ya vimos, casi 60% del costo del servicio en 1903.

El segundo problema tiene que ver con la relación amortización/réditos. En 1894 el regidor Manuel Sierra Méndez pidió al ayuntamiento calculase cuánto le iba a costar al municipio el préstamo de 1889, pues él mismo había hecho algunas cuentas. Según Sierra Méndez, urgía hacer una conversión de la deuda de 1889 dado que el empréstito había comprometido los fondos municipales hasta 1927, cuando finalmente se saldaría un total de 27 millones de pesos, de los cuales, según Sierra, sólo llegaron 7 millones a México. Todo esto sin considerar, agregaba, la catástrofe cambiaria, que multiplicaba por tres los costos del servicio de la deuda en moneda mexicana, de tal manera que los 27 millones podían llegar a acercarse, por el tipo de cambio, a 90 millones de pesos.³⁰

La oficina de la administración de rentas municipales contestó a Sierra que una vez saldado totalmente el empréstito, que esa oficina calculaba sería en 1924, se habrían pagado 12 millones de capital y poco más de 15 millones de réditos; del tipo de cambio la oficina argumentó —prudente— que nada podía prever al respecto.³¹ El cuadro 17 muestra, sin embargo, la dura realidad. El comportamiento del empréstito en libras esterlinas muestra una tendencia muy lenta a reducir el monto de su saldo. Hacia 1914, el adeudo pendiente era de un poco más de un millón 400 mil libras, es decir, que en 25 años se había liquidado apenas un millón de libras, poco menos de 42% del valor del préstamo. La Revolución y la crisis general del Estado harían el resto. En 1921, la ciudad debía, una vez acumulados los intereses y los parciales no pagados, un millón 731 mil libras esterlinas, más de lo que se adeudaba en 1909.³²

Ahora bien, es necesario apuntar que de los 12 millones de pesos del préstamo nominal, sólo un millón quedó bajo la administración directa del ayuntamiento. El resto del préstamo pasó a ser administrado por la Junta del desagüe. No puede extrañar, pues, que el empréstito de 1889 se haya convertido en un verdadero dolor de cabeza para la corporación municipal, y de que haya hecho aparición, otra vez y de otra manera, el problema jurisdiccional; los beneficios materiales del préstamo no se verían sino hasta que se terminase el desagüe del Valle, y lo disponible directamente bajo la administración municipal no era gran cosa, después de todo: un

³⁰ AHCM, As, vol. 324-A, 13 de marzo de 1894.

³¹ AHCM, *Hacienda. Empréstito municipal*, vol. 2090. Informe del administrador de rentas municipales, 15 de marzo de 1894.

³² Según el informe del Departamento de crédito público al Secretario de Hacienda, del 29 de diciembre de 1914, el 12 de enero de ese año se suspendió el pago de la deuda municipal al sindicato inglés, pero el último pago que con certeza se realizó data del 15 de noviembre de 1913. Ver AHCM, *Hacienda. Empréstito municipal*, vol. 2092. "Informe del departamento de crédito público e instituciones bancarias al Secretario de Hacienda".

millón de pesos. En cambio, el servicio de la deuda recaía directamente sobre las finanzas del ayuntamiento.³³

Como lo muestra el cuadro 18 el porcentaje representado por el servicio de la deuda municipal en relación a los egresos del ayuntamiento, pasa de 16% en 1889 a más de 40% en 1903, con alguno picos muy importantes, como el 52.7% de 1898. Así las cosas, los lamentos de los funcionarios municipales no escasearon. El presidente de la corporación en 1891, Manuel María Contreras, se quejó del peso del servicio del empréstito en las finanzas del municipio, y Sebastián Camacho, presidente en 1894, de plano afirmó que “la primera y más grande responsabilidad del ayuntamiento, es la que se refiere a la amortización y pago de réditos del empréstito municipal contratado en Londres”. Quizá el viejo principio de la economía doméstica que relaciona el caldo con las albóndigas sea aplicable al empréstito de 1889.³⁴

CUADRO 17
Saldo en libras esterlinas del empréstito de 1889 (1904-1921)

<i>A la fecha de:</i>	<i>Cantidad amortizada</i>	<i>Saldo</i>
14-IV-1904	409 800	1 990 200
10-VIII-1909	687 500	1 712 500
25-I-1910	716 700	1 683 300
26-I-1911	776 700	1 623 300
22-I-1912	840 300	1 559 700
22-I-1913	907 800	1 492 200
16-I-1914	978 900	1 421 100
5-X-1917	n.d.	1 662 540
25-V-1921	n.d.	1 731 875

FUENTE: AHMC, *Hacienda. Empréstito municipal*, vol. 2092. Informes al secretario de Hacienda, 14 de abril de 1904, 10 de julio de 1909, 25 de enero y 13 de julio de 1910, 26 de enero y 20 de julio de 1911, 22 de enero y 22 de julio de 1912, 22 de enero y 26 de julio de 1914, 16 de enero y 12 de julio de 1914, y 8 de enero de 1915. Además, Informe de la Secretaría de Hacienda al ayuntamiento, 5 de octubre de 1917, y 25 de mayo de 1921.

n.d.: No disponible.

Con la “microfísica” de las finanzas municipales pretendo, por decirlo de alguna manera, cambiar de escala. Interesa ahora detectar ciertos problemas financieros de corto plazo, no tanto —o no solamente— para dejar constancia de los apuros del ayuntamiento en este renglón, como para tratar de entender, a final de cuentas, la desproporción existente entre las obligaciones administrativas y la fortaleza de la institución. En agosto de 1880, por ejemplo, la Comisión de hacienda turnó al ayuntamien-

³³ AHCM, MA, 1890, p. 11.

³⁴ AHCM, MA, 1891, p. 21 y MA, 1894, p. 10.

to 18 puntos de acuerdo que incluían, entre otros, el despido de personal en la mayor parte de los ramos municipales, y drásticos ahorros en la operación de servicios públicos. La emergencia se había originado en el hecho de que hasta el mes anterior, se votaron presupuestos demasiado altos para los recursos del ayuntamiento. La propuesta de la Comisión no se aprobó en sus términos originales, y sí en cambio se aprobó un voto particular del regidor Manuel María Contreras para que no se autorizaran gastos extraordinarios en lo que restaba del año; se marcó un límite de 82 mil pesos a los presupuestos mensuales de la corporación.³⁵

CUADRO 18
Relación anual del egreso total del ayuntamiento y egreso por concepto del servicio del empréstito de 1889 (1889-1903)

<i>Año</i>	<i>Egreso por servicio del empréstito</i>	<i>Egreso total del ayuntamiento</i>	<i>1/2</i>
1889	400 000	2 471 940	16.1
1890	736 900	3 072 878	29.9
1891	923 077	3 251 811	28.3
1892	1 040 117	3 195 436	32.5
1893	1 170 378	3 252 063	35.9
1894	1 398 013	3 225 505	43.3
1895	1 374 698	3 378 695	40.6
1896	1 361 891	3 176 112	42.8
1897	1 290 417	3 086 663	41.8
1898	1 766 554	3 348 898	52.7
1899	1 478 274	3 540 116	41.7
1900	1 464 711	3 794 300	38.6
1901	1 489 505	6 008 522	24.7
1902	1 694 976	3 994 338	42.3
1903	1 750 568	4 144 712	42.1

FUENTE: Para el monto del servicio del empréstito, véase el cuadro 16; para el egreso total del ayuntamiento, Sola, *Cuadro sinóptico de ingresos y egresos del ayuntamiento de México...*, s. p.

Un simple llamado a la austeridad no sacaba de apuros al ayuntamiento. Lo que se requería era más dinero y no menos gasto. La austeridad decretada en 1880 fue una medida excepcional, no la tónica general en el manejo financiero del ayuntamiento. En cambio, una solución más o menos estatuida para complementar los presupuestos mensuales fue recurrir a préstamos de corto plazo y de monto relativamente reducido, como el celebrado con el Nacional Monte de Piedad el 22 de abril de 1881, y por el cual el montepío facilitó 300 mil pesos al ayuntamiento.³⁶

³⁵ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. De la comisión de hacienda al ayuntamiento, 28 de agosto de 1880; voto particular del regidor Contreras, 3 de septiembre de 1880.

³⁶ AHCM, *As*, vol. 321-A, 25 de abril de 1881.

Este tipo de financiamientos de emergencia provino sobre todo del Monte de Piedad, y del Banco Nacional. En ocasiones, el préstamo llegaba a unas arcas municipales prácticamente vacías, como el caso de los 30 mil pesos que el Monte de Piedad hizo llegar al ayuntamiento en abril de 1882. Unos días antes, según se informó en sesión secreta del cabildo, había seis pesos en la caja del tesorero municipal. Como garantía para este último préstamo, el ayuntamiento tuvo que hipotecar el Teatro Iturbide.³⁷ Ese mismo año el ayuntamiento tramitó con éxito al menos otros dos préstamos de la misma naturaleza, que ascendieron a un total de 50 mil pesos. Pero 1882 resultó un pésimo año para el ayuntamiento. No sólo tuvo que hipotecar las escrituras del Teatro Iturbide —y al parecer dos veces en ese mismo año— sino también las del panteón de Santa Paula y algunas propiedades municipales en las calles de Mina y Granados. Todo para que el administrador de rentas municipales informara que el 16 de octubre la existencia en caja era de un peso con 11 centavos.³⁸

Para el periodo 1880-1903 he registrado un mínimo de 20 préstamos de emergencia, pero por ciertas referencias tangenciales, bien puede aumentar esta cantidad a unos 25 ó 30 préstamos. Evidentemente, este tipo de socorros financieros sacaron constantemente de apuro a la corporación, pero evidentemente también, portaban consigo dos desventajas. La primera es que en ocasiones tuvo el ayuntamiento que contratarlos en condiciones desventajosas, como es el caso de los préstamos del Banco Nacional de 1883 y 1888, cuyos réditos (9 y 7%) eran más altos que los usuales. El otro inconveniente era sin duda que, por tratarse precisamente de préstamos de emergencia, servían en general para cubrir los gastos fijos de la corporación o adeudos vencidos, y no propiamente para planear y ejecutar nuevas obras.³⁹

Un caso típico de esta última situación es el préstamo de 500 mil pesos facilitado por Nicolás de Teresa al ayuntamiento, en 1885. El dinero serviría

³⁷ Marichal, "El nacimiento de la banca en el contexto latinoamericano: problemas de periodización", p. 262. La relación del Banco Nacional de México con el ayuntamiento es parecida, toda proporción guardada, con la que mantenía la misma institución con la Tesorería de la Federación, y que analiza Marichal. El Banco financiaba los déficits de corto plazo del Ejecutivo, ya fuese por medio de una cuenta corriente, ya por préstamos directos. También en el caso del ayuntamiento se llegó a abrir cuenta corriente. Véase asimismo AHCM, As, vol. 321-A, 18 y 21 de abril de 1882 y *Hacienda en general*, vol. 2112. De la Comisión de hacienda al ayuntamiento, 18 de abril de 1882.

³⁸ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. De la Comisión de hacienda al ayuntamiento, 6 de noviembre de 1882; del administrador de rentas municipales al ayuntamiento, 22 de noviembre de 1882; del administrador de rentas municipales al ayuntamiento, 16 de octubre de 1882.

³⁹ AHCM, MA, 1883, p. 10. AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. Dictamen de la comisión de hacienda, 24 de julio de 1888.

a la corporación para rescatar —literalmente— el sistema completo de agua potable de la ciudad, que el ayuntamiento de 1884 había arrendado a particulares.⁴⁰ En un momento dado, el ayuntamiento también llegó a recurrir a préstamos de entidades oficiales. En 1893 recibió dos empréstitos —de 100 mil pesos cada uno—, provenientes de la Junta del desagüe y de la Beneficencia pública. Estos financiamientos, que se destinaron a cubrir parciales vencidos del empréstito municipal de Londres, tenían la ventaja de causar un interés menor —o no causarlo en absoluto— que los provenientes del Banco Nacional o del Monte de Piedad.⁴¹ En todo el periodo 1880-1903 sólo hubo dos intentos —muy tempranos y fallidos— por obtener financiamiento que no se originase, como el de 1889, en fuentes extranjeras, pero que permitiera cierta planeación para su aplicación. En febrero de 1880 el ayuntamiento publicó un folleto para invitar a la ciudadanía a suscribir un préstamo al municipio por 500 mil pesos. El dinero así obtenido sería destinado íntegramente a las obras de dotación de agua potable de la ciudad. Pero a principios de 1882 Pedro Rincón Gallardo confesó el fracaso de la suscripción. A pesar de haberse ofrecido “competentes seguridades”, sólo se obtuvieron 50 mil pesos, 10% de lo proyectado.⁴²

Quizá previendo el fracaso de la convocatoria de 1880, en marzo de 1881 comenzó a cocinarse, a iniciativa del regidor Manuel Sánchez de Tagle, otro proyecto de suscripción, por un monto de 600 mil pesos. Para tal efecto se formó una comisión integrada por el propio Sánchez de Tagle, y los también regidores José I. Limantour y Lancaster Jones. En junio, la comisión presentó un proyecto denominado “Billetes del tesoro municipal”, que fue enviado de regreso a comisión, para no salir nunca más de ahí.⁴³ Todavía en mayo de 1882, Sánchez de Tagle, un poco irritado, propuso que “si en la sesión inmedita la comisión de hacienda no hubiese presentado un dictamen sobre la iniciativa de emisión de billetes del tesoro municipal, se discutiría en la misma sesión en los términos presentados por el que suscribe”. Ni la comisión de hacienda presentó el dictamen ni se volvió a discutir el asunto.⁴⁴

En el caso del proyecto de Sánchez de Tagle, lo que parece claro es que el ayuntamiento no quiso correr el riesgo, de nueva cuenta, de fracasar,

⁴⁰ AHCM, As, vol. 322-A, 16 de enero de 1885. Véase Rodríguez Kuri, “Distrito Federal: la gestión del agua...”.

⁴¹ AHCM, As, vol. 324-A, 16 de enero y 24 de noviembre de 1893.

⁴² *Condiciones bajo las cuales contrata el...*, pp. 3 y ss., y AHCM, MA, 1881, p. 5.

⁴³ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. De Sánchez de Tagle al ayuntamiento, 8 de marzo y 3 de junio de 1881.

⁴⁴ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. De Sánchez de Tagle al ayuntamiento, 9 de mayo de 1882.

como había sucedido con la suscripción de 1880. Y es que la débil respuesta de los ciudadanos, que adquirieron sólo el 10% del valor de los bonos, reflejaba, en más de un sentido, la confianza que finalmente tenían en la solvencia del propio ayuntamiento. Quizá no sea apresurado afirmar que el fracaso del financiamiento por suscripción ciudadana fue, dicho sea de paso, un fracaso político del ayuntamiento, de enormes consecuencias a mediano plazo. Nunca, antes o después de 1903, se intentó algo similar. El ayuntamiento quedó a merced del dinero inglés, de los subsidios del gobierno federal y de los improductivos préstamos de emergencia.

La base financiera del ayuntamiento de México parece haber sido muy estrecha en el periodo 1880-1903. Por un lado, una estructura impositiva del municipio cercada por la superpuesta estructura impositiva del gobierno federal en la ciudad de México. Por otro, mecanismos de financiamiento extraordinarios (los empréstitos) excesivamente onerosos y pesados para las arcas municipales, como lo demuestra con creces el préstamo inglés de 1889. Finalmente, una crónica debilidad para agenciarse recursos nacionales por vías no fiscales, debido —es una hipótesis— no tanto a la escasez de capital local, como a la poca confianza depositada por los ciudadanos y los grupos de interés en el ayuntamiento, institución crónica y obsesivamente amenazada por la quiebra, que es un forma de extinción.

3. SUSTRACCIÓN DE FUNCIONES: LA BENEFICENCIA PÚBLICA Y LA EDUCACIÓN ELEMENTAL EN LA EXPERIENCIA DE GOBIERNO MUNICIPAL

Entre 1880 y 1896 el ayuntamiento de México fue a la vez testigo y objeto de un proceso de sustracción de funciones y recursos por parte del gobierno federal. Sin lugar a dudas, la ley de marzo de 1903 —que se ha estudiado en el capítulo II— fue el momento más espectacular de esta trayectoria, pero de ninguna manera un hecho inédito que violentara una lógica previa en las relaciones entre el Ejecutivo y la corporación municipal. La cadena de acontecimientos, vista en perspectiva, parece integrarse a partir del socavamiento de la soberanía jurisdiccional del ayuntamiento en la administración de asuntos fundamentales de la vida de la ciudad.

Entre 1877 y 1881 se definieron algunos de los rasgos de funcionamiento y organización de la beneficencia pública en la ciudad de México. Una circular del Ejecutivo de enero de 1877, luego ratificada por otra de diciembre de 1879, separó al ayuntamiento de México del control directo de los hospitales, hospicios, casas de corrección y, en general, de la administración de todo establecimiento de la beneficencia. Una junta directiva, de carácter más o menos autónomo, quedó responsabilizada de la administración del ramo. No obstante, a partir de agosto de 1881 la junta

directiva desapareció, y el conjunto de las instalaciones y del personal de la beneficencia pasaron a depender directamente de la Secretaría de Gobernación.⁴⁵

Las razones esgrimidas para la separación de la beneficencia de los ramos municipales y luego para su adscripción definitiva al Ejecutivo, y como es usual en estos casos, se referían a la necesidad de mejorar el servicio y de abatir la corrupción a partir de la descentralización de funciones. Efectivamente, el argumento básico en la reorganización de la beneficencia era que un sistema tan complejo e importante para el funcionamiento de la ciudad no podía depender sólo de un regidor. La propuesta de 1881 estatuyó la responsabilidad de un administrador individual por cada hospital, hospicio y escuela especial.

Hay evidencia de que sobre todo en 1880, el ayuntamiento se resistió a la reformulación del modelo de la beneficencia en la ciudad. Arguyó que separarlo del control del ramo era anticonstitucional. Y no es remoto que el ayuntamiento haya intentado usufructuar el descontento que la reorganización causaba entre los empleados del ramo, sobre todo el de los estudiantes de medicina que se ejercitaban en los hospitales municipales.⁴⁶

Es necesario evaluar la importancia relativa de la beneficencia en el modelo institucional de la ciudad. Hacia 1881 la beneficencia pública contaba con casi 450 empleados, cifra realmente considerable en el contexto de la época; y en 1886 el administrador de rentas municipales calculó en un millón 200 mil pesos el valor de los bienes inmuebles del ramo (hospitales, asilos, escuelas especiales) transferidos al Ejecutivo por el ayuntamiento.⁴⁷ Los términos de la transferencia de atribuciones y de responsabilidades resultaron, a la larga, ejemplares. Si como hemos visto, el ayuntamiento perdió el ramo de beneficencia en el accidentado proceso de 1877-1881, no perdió, sin embargo, la obligación de ministrar financieramente esa actividad. Como se puede observar en el cuadro 19, la importancia de la beneficencia en el gasto municipal fue más que

⁴⁵ AHS, *Beneficencia pública. Dirección*, libro 7, exp. 4: "Reglamento de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal", 1 de agosto de 1881; exp. 12: "Informe sobre el estado que guardaban los establecimientos en tiempos del ayuntamiento y el que guardan actualmente", 12 de abril de 1881. Véase también Peza, "La beneficencia en México", pp. 528-529.

⁴⁶ AHS, *Beneficencia pública. Dirección*, libro 6, exp. 6: "Manifestación de la Junta directiva...", 11 de mayo de 1880. AHCM, *Beneficencia en general*, vol. 423. De los practicantes de los hospitales de beneficencia al ayuntamiento, 13 de abril; de la comisión de beneficencia al ayuntamiento, 16 de abril; acuerdo del ayuntamiento, 16 de abril; del gobernador del Distrito al presidente del ayuntamiento, 18 de abril de 1880.

⁴⁷ Peza, "La beneficencia en México", p. 529. AHS, *Beneficencia pública. Dirección*, exp. 10: "Noticia general del personal de la dirección de beneficencia y establecimientos que están a su cargo", 22 de enero de 1881. AHCM, *Beneficencia en general*, vol. 423. Del administrador de rentas municipales al ayuntamiento, 25 de mayo de 1886.

considerable durante la década de 1870 y 1880. En algunos años el gasto en la beneficencia rondaba incluso el 20% del egreso total del ayuntamiento.

CUADRO 19
Ayuntamiento de México. Egreso total acumulado y egreso por concepto del ramo de beneficencia, 1868-1895

<i>Periodo</i>	<i>Egreso total</i>	<i>Egreso beneficencia</i>	<i>Porcentaje</i>
1868-1877	8 539 693	1 414 851	16.5
1878-1887	13 380 997	1 835 505	13.7
1888-1895	24 092 088	1 461 000	6.0

FUENTE: Sola, *Cuadro sinóptico de ingresos y egresos del ayuntamiento de México*, s. p.

Se percibe en el cuadro anterior que hacia 1890, debido sobre todo a que la erogación se convirtió prácticamente en una cuota fija que transfería el ayuntamiento al Ejecutivo, su importancia relativa disminuyó hasta un 6% del gasto total del periodo. No obstante, es probable que en las décadas de 1880 y 1890, la cuota municipal siguiese siendo el único recurso disponible para la beneficencia de la ciudad, es decir, que el gobierno federal no contribuyese o sólo contribuyese marginalmente al sostenimiento del ramo. Amén de cualquier otra consideración, no se puede pasar por alto cómo, una vez perdidas las atribuciones jurisdiccionales sobre la beneficencia pública de la ciudad, el ayuntamiento conservó la obligación de ministrar financieramente a una institución que desde 1877 no estaba bajo su responsabilidad directa.

La obligación municipal de transferir recursos al Ejecutivo para el mantenimiento del ramo originó situaciones realmente peculiares. En febrero de 1884 la comisión de hacienda del ayuntamiento propuso se tomaran las disposiciones necesarias para obligar al tesorero de la beneficencia a recibir los 500 pesos diarios con que estaba obligado el ayuntamiento a subvencionar a la institución de asistencia. Resulta que el tesorero, funcionario en ese entonces de la Secretaría de Gobernación, rechazaba los 500 pesos porque el ayuntamiento los enviaba en moneda de níquel, la cual no era precisamente muy popular.⁴⁸

El año anterior algunos regidores habían reparado en la contradicción de subvencionar un ramo que no administraba el municipio, y que le costaba a la ciudad cifras nada desdeñables. En un escrito dirigido al cabildo, propusieron que “los referidos establecimientos de beneficencia sean, para su sostén, a cargo del presupuesto de egresos de la Federación,

⁴⁸ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. De la comisión de hacienda al ayuntamiento, 11 de febrero de 1884.

y que el ayuntamiento de México sólo contribuya con lo que importe mensualmente el gasto para el sostén del Hospital Juárez”, único bajo administración directa del municipio.⁴⁹

Al parecer, no existe una evaluación historiográfica de la beneficencia de la ciudad. Pero dada la importancia financiera, el número de empleados y el potencial de influencia social del ramo, su separación del ámbito municipal puede ser entendida como una medida para cancelar el acceso del ayuntamiento a una fuente de poder e influencia ciertamente importantes. Para la ciudad de México en el Porfiriato, el problema cobra especial relevancia si imaginamos los saldos del crecimiento demográfico acelerado y de un cierto modelo de desarrollo económico.⁵⁰

La dinámica según la cual la corporación municipal se vio marginada del control directo del ramo de beneficencia no parece haber sido una excepción, si vemos las cosas desde una perspectiva más amplia. Hacia la primera década del siglo xx, George Simmel percibió algunas de las consecuencias de este fenómeno. Al reflexionar sobre la pobreza urbana, notó que las instituciones municipales habían dejado de ser el punto de partida de la asistencia a los pobres en las ciudades, para convertirse en un punto de tránsito de un sistema fundado en el “círculo más amplio del Estado”. Como diría el propio Simmel “el Estado mantiene al municipio en la obligación de participar en la asistencia [a los pobres], pero considerándolo como delegado suyo”. En la perspectiva del debilitamiento de las instancias corporativas de la sociedad, vale la pena suponer que el pobre se convirtió en pobre-ciudadano, sujeto a la asistencia que le podía proporcionar un ámbito empapado de universalidad: el Estado. Y si se me permite la expresión, la beneficencia pública en la ciudad de México dejó de ser un ramo corporativo-asistencial, para iniciar el largo camino que la convertiría en burocrático-asistencial.⁵¹

Ahora bien, obsérvese cómo se delinea, a la distancia, una suerte de estrategia —al menos eso parece— del gobierno federal según la cual el municipio no tendrá influencia en la definición de ciertos elementos clave de la política de control social en la ciudad. En 1879 fue creada en la ciudad de México una verdadera policía de seguridad, integrada por elementos profesionales. En principio, el cuerpo policiaco estuvo integrado por 800 gendarmes de a pie y 120 a caballo; hacia 1910, la fuerza contaba con 3 100 efectivos. Si pudiese servir de punto de referencia, en ese mismo año de

⁴⁹ AHCM, *Hacienda en general*, vol. 2112. De varios regidores al ayuntamiento, 23 de enero de 1883.

⁵⁰ Una aproximación al problema de la beneficencia es González Navarro, *La pobreza en México*.

⁵¹ Véase Simmel, *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, vol. II, pp. 73-83.

1910 había, según Paul J. Vanderwood, 2 700 policías rurales en toda la República, aunque desigualmente distribuidos en el territorio nacional. Pero como señala el propio Rohlfes, la relación entre el número de gendarmes y los habitantes de la capital va más o menos a la par que la relación entre policías y habitantes en otras ciudades importantes de los Estados Unidos y Europa.

El punto de interés es que la instauración de un cuerpo policiaco profesionalizado no supuso, de ninguna manera, y al contrario de lo que prescribían las ordenanzas municipales de 1840, el control del mismo por el ayuntamiento de la ciudad. En realidad, la gendarmería de a pie y de a caballo fue desde el principio un ramo directamente dependiente del gobernador del Distrito, y todo parece indicar que en la creación del cuerpo de gendarmes, ni el gobernador del Distrito ni el secretario de Gobernación consultaron al ayuntamiento sobre la estructura, las funciones y demás asuntos relacionados con el cuerpo policiaco.⁵²

El control policiaco de la capital de la República es un asunto de primera importancia, casi desde cualquier punto de vista. El que la gendarmería estuviese controlada por la gubernatura del Distrito, y no por la corporación municipal, no es un hecho que necesariamente deba sorprender. Pero no puede obviarse esta circunstancia, sobre todo al evaluar las fortalezas de la autoridad municipal. Al iniciar la década de 1880 el municipio ya no controlaba ni la infraestructura de asistencia a los pobres ni las fuerzas de seguridad de la ciudad: ni pan ni palo.

De otra manera, la instrucción pública elemental en la ciudad de México corrió una suerte similar a la de la beneficencia y la policía de orden y seguridad. De acuerdo a un decreto del Ejecutivo, fechado el 19 de mayo de 1896, “la instrucción oficial primaria elemental” pasó a depender exclusivamente del gobierno federal, a través de la Secretaría de Justicia.⁵³

Sorprende de las argumentaciones de la comisión de diputados que elaboró el dictamen correspondiente, el recurso a un lenguaje inusualmente duro e inequívoco. Con la federalización de la enseñanza elemental (esto es, del primero al cuarto grado), el Estado no hacía más que recuperar una “atribución” y “un deber”, que de manera anómala había estado hasta poco tiempo ha en manos de la Iglesia. El hecho de que los ayuntamientos del Distrito hubiesen sido también depositarios de esa labor, en realidad había

⁵² Véanse Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, p. 51 y Rohlfes, “Police and Penal Correction in Mexico City”, pp. 33 y 40 y ss. Para Rohlfes, es indudable que el ayuntamiento no tuvo nada que ver con la creación de la gendarmería de la ciudad.

⁵³ AHCM, *Instrucción pública en general*. Del gobernador del Distrito al ayuntamiento, 26 de mayo de 1896.

contribuido —nótese— “a quebrantar la unidad de miras que debe perseguir la instrucción pública en todos sus ramos”.

Para los diputados comisionados Ireneo Paz, Manuel Sánchez Mármol y Miguel Serrano, los ayuntamientos, “por su constitución misma”, resultan inadecuados para “realizar los fines de la enseñanza”. Los ayuntamientos son “de naturaleza cambiadiza”, carecen de “firmeza y estabilidad”. En virtud de un estatuto que obliga a renovarlos año con año, los ayuntamientos “no ofrecen ventajas reales al modo de ser [y a la] difusión de la enseñanza”. “La experiencia enseña” —continúan los diputados— “que en asambleas de esa constitución, el espíritu de novedad suele ser el agente que más poderosamente obra en sus decisiones”, a costa, se infiere, de la continuidad y la coherencia administrativa. La manera en que concluyen su dictamen los diputados de la comisión evidencia, más allá del caso discutido, la conformación de un punto de vista respecto al papel atribuido a ciertos órganos de gobierno y representación política. Los ayuntamientos no son otra cosa que “engendros directos del sufragio popular, en lo que tiene éste de más amplio”; con frecuencia se integran de “sujetos poco idóneos para resolver con tino cuestiones de la arduidad [sic] y trascendencia [como es el caso de] la enseñanza pública”. En tanto cuerpos deliberantes, “carecen de la energía de acción” indispensable. La ejecución de empresas de la envergadura de la instrucción pública “ha sido, es y será siempre del resorte de un poder robusto”. Y el veredicto parece irrecusable: “se invalidan las aptitudes de los ayuntamientos para la función” de la enseñanza.⁵⁴

Justas o exageradas las apreciaciones de los diputados encargados de redactar el dictamen que anuló la jurisdicción del ayuntamiento sobre la instrucción básica en la ciudad de México, la ley de 1896 tocó uno de los puntos medulares de la experiencia de gobierno municipal. El cuadro 20 da cuenta de la transferencia de recursos humanos y materiales de la esfera municipal a la federal. Se trasladó una nómina superior a los 120 mil pesos anuales, alrededor de 300 plazas y una infraestructura de 102 casas arrendadas por el ayuntamiento a particulares, cuyo presupuesto anual se aproximaba a los 70 mil pesos. En conjunto, el presupuesto del ramo ascendió a poco más de 200 mil pesos, en el último año que dependió del ayuntamiento.⁵⁵

⁵⁴ *Diario de Debates*, 17 Congreso, vol. 2, 13 de abril de 1896, pp. 407-408.

⁵⁵ AHCM, *Instrucción pública en general*. “Noticia del personal de empleados de las escuelas municipales hasta el 8 de junio de 1896, y sus sueldos mensuales y anuales”, 8 de junio de 1896; “Resumen del presupuesto de la instrucción pública”, 11 de junio de 1896.

CUADRO 20

Tres indicadores del sistema municipal de educación elemental en la ciudad de México al momento de su federalización, junio de 1896

<i>I. Personal</i>		<i>Nómina anual (pesos)</i>		
50 directores de escuelas de niños		34 200		
48 directoras de escuelas de niñas		26 100		
6 directores de escuelas mixtas		2 700		
8 directores de escuelas nocturnas		4 800		
1 directora de escuela para obreras		540		
9 profesores de enseñanza elemental		3 240		
10 profesores de dibujo		4 680		
9 profesores de inglés		2 700		
124 ayudantes		37 200		
31 auxiliares		3 720		
1 inspector general		1 800		
Total: 297 plazas		121 680		
<i>II. Distribución por cuartel y tipo de plantel</i>		<i>Total</i>		
Cuartel I:				
4 escuelas para niños; 4 para niñas y 2 mixtas.		10		
Cuartel II:				
11 para niños; 9 para niñas; 2 mixtas; 3 nocturnas.		25		
Cuartel III:				
9 para niños; 11 para niñas 1 mixta; 2 nocturnas.		23		
Cuartel IV:				
7 para niños; 6 para niñas; 3 para adultos.		16		
Cuartel V:				
7 para niños; 9 para niñas.		16		
Cuartel VI:				
6 para niños y 6 para niñas.		12		
Cuartel VII:				
4 para niños; 3 para niñas 1 nocturna.		8		
Cuartel VIII:				
2 para niños y 1 mixta.		3		
<i>III. Matrícula</i>		<i>Niñas</i>	<i>Niños</i>	<i>Total</i>
Párvulos	353	5	358	
Primer grado	3 887	4 820	8 707	
Segundo grado	1 315	1 518	2 833	
Tercer grado	615	807	1 422	
Cuarto grado	373	404	777	
Totales:	6 543	7 554	14 097	

FUENTE: AHCM, *Instrucción pública en general*. "Noticia del personal de empleados [sic] de las escuelas municipales hasta el 8 de junio de 1896, y sus sueldos mensuales y anuales", 8 de junio de 1896; "Noticia de las fincas ocupadas por escuelas municipales, con expresión de sus propietarios, su ubicación, renta mensual y anual", 8 de junio de 1896; "Informe acerca de las escuelas municipales que presenta el regidor comisionado de instrucción pública", 30 de junio de 1896.

Quizá uno de los argumentos centrales para la federalización de la instrucción pública municipal se muestra en el cuadro 21. Viéndolo bien, el gasto en las escuelas municipales es más bien modesto. Para ninguno de los tres periodos contemplados rebasa el 8% de la erogación del ayuntamiento. Y para los dos primeros periodos el gasto representado por la beneficencia pública (véase antes) es notablemente superior al de la instrucción pública municipal.

CUADRO 21
Ayuntamiento de México. Egreso total acumulado y egreso por concepto del ramo de instrucción pública, 1868-1895

<i>Periodo</i>	<i>Egreso total</i>	<i>Egreso instrucción pública</i>	<i>Porcentaje</i>
1868-1877	8 539 693	517 679	6.0
1878-1887	13 380 997	992 689	7.4
1888-1895	24 092 088	1 424 700	5.9

FUENTE: Sola, *Cuadro sinóptico de ingresos y egresos...* s.p.

Estudios como el de François X. Guerra y Mary Kay Vaughan han intuido la importancia de la federalización de la educación elemental del Distrito Federal en 1896. Empero, no existe una evaluación historiográfica de la experiencia educativa del municipio en los años previos a la federalización de 1896. Y aunque probablemente tenga razón Guerra cuando considera el impacto de la supresión de las alcabalas en las finanzas municipales para explicar la federalización de la enseñanza elemental, no se ha acabado de reconstruir ni la estructura ni el sentido de la educación elemental en la ciudad, sobre todo para el periodo comprendido entre la Revolución de Ayutla y 1896.⁵⁶

Con la información disponible, se perciben ciertas líneas de investigación que vale la pena explorar someramente. Una se refiere al número reducido de alumnos en las escuelas municipales. En un informe de 1882, Rafael Pérez Gallardo, responsable del ramo municipal, calculaba que los niños en edad escolar eran cerca de 70 mil, aunque los inscritos en los tres sistemas escolares de la ciudad —escuelas municipales, escuelas nacionales y escuelas particulares— no pasaba de 17 mil. Pero en realidad, hacia 1882, por cada alumno que asistía a las escuelas municipales, dos lo hacían a las nacionales y particulares. Esto evidencia que hacia la década de 1880, la

⁵⁶ Guerra, *México*, vol. I, 408; Vaughan, *Estado, clases sociales y educación en México*, vol. I, p. 109.

columna vertebral de la educación elemental en la ciudad no era el sistema municipal.⁵⁷

Otro punto de interés es el del número de planteles. Pérez Gallardo sostuvo en 1882 que para contrarrestar el déficit de escuelas elementales en la municipalidad de México, habría que fundar 500. Pero 14 años después, en 1896, la ciudad contaba con apenas 102 escuelas municipales elementales. Según Guerra, en 1896 las escuelas municipales de la ciudad de México eran 113, cifra un poco mayor de la que arrojan las fuentes del ayuntamiento.⁵⁸ Pero quizá una de las claves para entender el sistema de educación primaria elemental antes de la federalización de 1896, esté determinada por la necesidad de identificar algo parecido a una política educativa dictada desde el ayuntamiento. Esta problemática se hace clara cuando observamos algunos de los testimonios sobre la necesidad de crear y administrar una verdadera infraestructura educativa en la ciudad. Como señaló Luis E. Ruiz en 1895, una de las grandes desventajas del sistema educativo municipal era el gasto respresentado por el alquiler de edificios para escuelas, que importaba algo así como 70 mil pesos mensuales, la tercera parte del presupuesto del ramo. Ruiz proponía que se instrumentara una política de construcción de escuelas municipales (unas 100, según sus cálculos) de tal forma que el ayuntamiento fuese propietario de sus propios planteles.⁵⁹

El traslado de las obligaciones educativas al gobierno federal marginó al ayuntamiento de una pieza clave en el futuro desarrollo de la ciudad. Si bien la centralización de las políticas y servicios educativos a costa de los gobiernos locales no fue un fenómeno privativo de México, ciertas causas y mecanismos concretos de la federalización no han sido completamente esclarecidos. Una evaluación cuantitativa y cualitativa del sistema municipal de educación elemental en la ciudad de México antes de la federalización de 1896 sigue pendiente.⁶⁰

La paradoja de 1896: con la supresión del portazgo, desapareció el vínculo con el particularismo fiscal de Antiguo Régimen, un vínculo ciertamente productivo con el pasado; pero la sustracción del ramo de educación elemental representó la pérdida de una de las principales fuentes modernas de legitimidad político-institucional, sobre todo en el caso de

⁵⁷ Pérez Gallardo, *La instrucción pública municipal en la ciudad de México*, pp. 8-13.

⁵⁸ Pérez Gallardo, *La instrucción pública municipal*, 8-11; y Guerra, *México*, vol. I, pp. 408-409.

⁵⁹ Ruiz, *Proyecto de enseñanza para las escuelas municipales...*, pp. 15-16.

⁶⁰ Para el asunto de la centralización consúltese el trabajo de Newland, "La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos", pp. 335-364. Sobre algunos tópicos pendientes en la historia de la educación en México véase Vaughan, "Primary Education and Literacy in Nineteenth-Century Mexico...", pp. 31-66.

una sociedad en proceso de secularización; y la legitimidad en las decisiones y en las acciones compra futuro. El ayuntamiento perdió el pasado y cedió el futuro, y así no se llega a ninguna parte.

4. LA DEFINICIÓN DE PODERES PARALELOS: EL CASO DEL DESAGÜE DEL VALLE

Se anotó anteriormente el enorme impacto del empréstito municipal de 1889 sobre las finanzas municipales. Como se recordará, el préstamo inglés fue contratado para financiar las obras de desagüe del Valle de México, que entre 1889 y 1900 alcanzaron su máximo desarrollo y su culminación. Es probable, sin embargo, que las obras de desagüe del Valle hayan tenido repercusiones no sólo financieras para la experiencia municipal en la ciudad de México. En realidad —propongo— tuvo importantes repercusiones político-institucionales. En última instancia, el modelo institucional adoptado para la administración y ejecución de las obras, amén de haber sentado un precedente para otras empresas de obra pública en la ciudad, supuso el surgimiento de un ámbito de decisión superpuesto al ayuntamiento, donde éste tenía poca o nula influencia.

Como se sabe, la obra del desagüe del Valle consistió en excavar el Gran Canal (de casi 50 kilómetros de longitud) y un túnel de desfogue en Tequisquiac (de unos 10 kilómetros). Los trabajos representaron un esfuerzo técnico, financiero y administrativo sin precedente en la historia de la obra pública mexicana.⁶¹ La entidad responsable de ejecutar y administrar las obras fue la Junta de desagüe del Valle de México. Priscilla Conolly ha argumentado que la creación de la Junta en 1886 no supuso novedad, en la medida en que al menos desde 1856, el gobierno central había intentado administrar y ejecutar los trabajos del desagüe por medio de entidades similares. No obstante, debo insistir aquí que, en el contexto de la experiencia municipal de la ciudad de México, la creación de la Junta ciertamente representó el inicio de un proceso significativo, que hacia la década de 1890 y 1900 adquiriría una importancia notable.⁶²

La Junta se integró en 1886 con Pedro Rincón Gallardo como presidente; con José I. Limantour, Francisco Rivas Góngora, Agustín Cerdán y Casimiro del Collado como vocales propietarios; y con Francisco Somera, Manuel A. Campero, Luis G. Lavie, Pedro del Valle y Luis García Pimentel

⁶¹ Para una descripción de las obras del desagüe, véase Perló, *Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos en el Distrito Federal*, pp. 6-11; Conolly, *El contratista de don Porfirio*, vols. 2 y 3; Romero Lankao, "Historia de las obras de abastecimiento de agua y drenaje de la ciudad de México", pp. 30-81.

⁶² Conolly, *El contratista de don Porfirio*, vol. 2, p. 9.

como vocales suplentes. Hacia 1895, Pablo Macedo era ya vocal propietario de la Junta (a la que había ingresado como suplente en 1892). Para 1899, integraban la Junta Pedro Rincón Gallardo, presidente; José I. Limantour, Luis G. Lavie, Pablo Macedo y Román S. de Lascurain, vocales propietarios; y Luis García Pimentel, Manuel María Contreras, Gabriel Mancera y Justo Benítez como suplentes.⁶³

Según la evidencia disponible, el ayuntamiento de México no tuvo representación formal alguna en la integración y funcionamiento del organismo. Esto tiene su importancia si recordamos que la corporación municipal estaba obligada, desde 1886, a ministrar una cuota fija para las obras, y después de 1889, a cubrir el servicio del empréstito inglés. Y no deja de ser interesante constatar que en los hechos el ayuntamiento aceptaba una cierta preeminencia, digamos moral, de la Junta, como lo muestra una comunicación de febrero de 1886, en la cual el ayuntamiento declaraba haber tomado las disposiciones correspondientes para acatar cabalmente el reglamento interno de de la Junta.⁶⁴

Una de las perspectivas sobre la historia de las obras del desagüe y de la Junta respectiva que no ha agotado todas sus posibilidades es la que han explorado los trabajos de Priscilla Conolly y Manuel Perló Cohén, esto es, el problema de la toma de decisiones al interior del organismo, y del sentido económico, financiero, técnico y político de esas decisiones. Priscilla Conolly considera que una de las grandes decisiones tomadas respecto a las obras de desagüe del Valle fue la contratación de empresas extranjeras para realizar directamente los trabajos de excavación del túnel y el canal. Desde 1881 se había ensayado la posibilidad de que no fuese el gobierno, a partir de un organismo *ad hoc*, sino un contratista, el directamente responsable de la ejecución de los trabajos. En la segunda mitad de la década de 1880, en el seno de la Junta, se llegó a la conclusión de que los trabajos del túnel y del canal sólo podrían ser concluidos bajo la responsabilidad de una empresa constructora extranjera.

El criterio fundamental en ese diagnóstico fueron tanto el retraso de las obras como el obsesivo problema de la organización práctica de las excavaciones, sobre todo desde el punto de vista de la vinculación maquinaria y fuerza de trabajo. Como ha señalado Conolly, es probable que se estuviese comprando en el extranjero “energía empresarial”, “capacidades

⁶³ AGN, SCOP, *Desagüe del Valle. Junta directiva*, vol. 1. Del secretario de gobernación a Pedro Rincón Gallardo, 11 de enero de 1886; de Manuel González Cosío al presidente de la Junta, 2 de junio de 1892; de Pablo Macedo al presidente de la Junta, 20 de septiembre de 1895; del titular de la SCOP al presidente de la Junta, 11 de mayo de 1899.

⁶⁴ AGN, SCOP, *Desagüe del Valle. Junta directiva*, vol. 1. Del ayuntamiento al secretario de la Junta, 15 de febrero de 1886.

directivas”, más que habilidades técnicas o conocimientos concretos sobre la obra de ingeniería. Así debe interpretarse la contratación de Read and Campbell en 1888, que se encargaría de excavar el túnel, obra que necesariamente, por razones técnicas, debía ser el punto de partida para la construcción del canal del desagüe.⁶⁵

Las relaciones entre la Junta y el contratista del túnel fueron altamente conflictivas, y existe evidencia de que la Junta acabó, de nueva cuenta, administrando los trabajos de la empresa en la excavación del túnel. Pero el contrato con Read and Campbell preparó el terreno para el gran contrato con la empresa de Weetmann Pearson. Entre 1889 y 1897, la empresa de Pearson se encargó de la excavación del canal; por diversas razones técnicas y financieras, Pearson firmó tres contratos distintos con la Junta: el primero en diciembre de 1889; el segundo en febrero de 1891; y el último en abril de 1893.⁶⁶

La consolidación de Pearson como el principal contratista en las obras del desagüe tuvo consecuencias importantes. Como ha señalado Manuel Perló, pueden existir pocas dudas de que la obra hidráulica del Valle de México representó una de los principales puntos de apoyo para la consolidación del grupo político y financiero que después se denominó “científico”. Tanto desde el punto de vista de su papel de intermediarios con los intereses financieros extranjeros, como desde la perspectiva de conquistar un ámbito de influencia territorial propio, la obra hidráulica del Valle fue una oportunidad enorme, que no desaprovecharon.⁶⁷

Sugiero que al iniciarse la década de 1890, se había establecido un eje de intereses y correspondencias entre un fuerte empresario británico y un grupo de interés político y financiero mexicano alrededor (aunque no sólo) de los trabajos de infraestructura de la ciudad de México. De los análisis de Conolly y Perló no puede inferirse que la figura de Porfirio Díaz haya desaparecido en el sistema de toma de decisiones más importantes sobre los trabajos del desagüe del Valle. Pero, en cambio, debe subrayarse un fenómeno que resulta de capital importancia para el entendimiento de la experiencia institucional en la ciudad de México: la definición de un *círculo* técnico, financiero y político —que enlazaba decisiones, intereses y prestigio— respecto al cual la lógica edilicia de administración municipal resultaba subsidiaria y, quizá, prescindible.

Ya se mencionó que la integración de las sucesivas juntas no contempló la representación formal del ayuntamiento de México, institución que, en última instancia, estaba financiando los trabajos. Ya se señaló, asimismo,

⁶⁵ Conolly, *El contratista de don Porfirio*, vol. 2, pp. 13-30.

⁶⁶ Conolly, *El contratista de don Porfirio*, vol. 3, pp. 22-28.

⁶⁷ Perló, “Las glorias de don Porfirio”, capítulo II.

que el propio ayuntamiento aceptó una suerte de subordinación *de facto*, al parecer sin muchas reticencias. Pero quizá la mayor evidencia —o al menos la más espectacular— de que unos códigos en el ejercicio político-administrativo de la ciudad estaban adquiriendo preeminencia sobre otros, al márgen del ámbito municipal, se ubique en el juego de intereses que las obras del desagüe generaron.

Al menos desde julio de 1889, la empresa de Weetmann Pearson había decidido destinar 500 mil dólares del presupuesto de las obras del desagüe para “gastos extraordinarios”. Dicha cantidad sería manejada por dos hombres cercanos al presidente de la República: Guillermo de Landa y Escandón y Sebastián Camacho. Unos 300 mil dólares del total serían manejados en dos grandes partidas: 200 mil para repartirse *a pro rata*, una vez que la empresa haya recibido los pagos sobre la obra física realizada. Otros 100 mil, según se recibieran los abonos de la Junta al término de la primera, segunda y tercera sección de las excavaciones del canal. Como Priscilla Conolly ha señalado, es probable que estas sumas fueran una gratificación para Landa y Escandón y Camacho por su labor de convencimiento ante el presidente; esta labor fructificó en el contrato de 1889, que a juicio de Conolly resultaba muy importante para Pearson.⁶⁸

Esta política de gratificaciones alrededor de los trabajos de gestoría y protección de los intereses de la empresa de Pearson se prolongó al menos dos años más. Entre 1889 y 1891 existe evidencia documental de que los pagos parciales de la Junta a la empresa estaban siendo replicados por honorarios y gratificaciones a personajes como Landa y Escandón, Joaquín Casasús y Genaro Raygosa. Según un documento de febrero de 1891, Landa y Escandón iba a recibir 5% (hasta un tope de 100 mil dólares) sobre todos los pagos hechos a la empresa de Pearson. A juicio de Conolly, esa gratificación (sin duda considerable) seguramente tuvo que ver con sus buenos oficios para obtener modificaciones al contrato original. Casasús, a su vez, habría obtenido 30 mil dólares. Existe la certeza de que en diciembre de 1889, se programó un pago de 80 mil dólares para Raygosa, dividido en 36 mensualidades.⁶⁹ Ahora bien, salvo Raygosa, quien era el abogado de Pearson en México, ninguno de los otros tres personajes (Landa, Camacho y Casasús) tenían una función muy clara en el organigrama de Pearson. Ello sugiere, a juicio de Conolly, que esas altas cantidades

⁶⁸ CL, UT, Pearson and Son. Historical Records. Caja 16, rollo 153, Mexican Canal, Commission Letters. De Pearson a Morrison, julio 1889. Conolly, *El contratista de don Porfirio*, vol. 3, pp. 12-14.

⁶⁹ CL, UT, Pearson and Son, Historical Records, caja 16, rollo 153, Mexican Canal, Commission Letters. De Pearson and Son a Raygosa, 23 de diciembre de 1889; de Pearson a Casasús, 14 de febrero de 1891; de Pearson a Landa y Escandón, 14 de febrero de 1891. Conolly, *El contratista de don Porfirio*, vol. 3, p. 14.

eran no sólo las gratificaciones de los personajes señalados, sino una suerte de caja chica para la distribución de sobornos menores.⁷⁰

Como se analizó en el capítulo II de este trabajo, la consolidación de los “financieros” en el control del ayuntamiento tuvo lugar a partir de mediados de la década de 1890. Personajes como Sebastián Camacho o Guillermo de Landa y Escandón representaban la trayectoria de un grupo cuyos antecedentes se referían a la institucionalización de la banca (al iniciarse la década de 1880), por un lado, y al fracaso de la Unión Liberal (1892), por otro. Las obras del desagüe del Valle definirían —subrayo— otro punto de apalancamiento de esta élite financiera: su participación en una de las obras de infraestructura más importante del Porfiriato, en un rol de intermediarios y gestores. Nótese que los dos personeros de Pearson, Camacho y Landa y Escandón, fueron accionistas fundadores del Banco Nacional en 1882; recuérdese que Camacho participó en los trabajos de la Unión Liberal 10 años después; estímesese que Camacho y Landa y Escandón controlaron la presidencia del ayuntamiento de México durante siete años (1894-1897, el primero; 1900-1902, el segundo). En fin, repárese en que Landa y Escandón fue presidente del ayuntamiento (1900-1902) y gobernador del Distrito entre 1903 y 1911, al mismo tiempo en que otro “financiero”, Fernando Pimentel y Fagoaga, presidió la corporación municipal (también entre 1903 y 1911).⁷¹

Así las cosas, la dinámica generada por las obras de infraestructura hidráulica en el Valle de México —un momento de prestigio muy importante del régimen porfiriano— se canalizó por vía de un circuito no formalizado de influencias y pertenencias. Es probable que Camacho y Landa y Escandón hayan sido presidentes del ayuntamiento en virtud de su adscripción a ese circuito de intereses, y no por una especial trayectoria en la política municipal. El ayuntamiento subsidió financieramente las obras del desagüe, y a cambio quedó sujeto a la “colonización” y control de los financieros, a partir sobre todo de 1894.

⁷⁰ Conolly, *El contratista de don Porfirio*, vol. 3, p. 14. En palabras de la autora, Pearson “prefirió subcontratar los sobornos”.

⁷¹ Véase el capítulo II de este libro.

V. EL AYUNTAMIENTO Y EL SERVICIO DE TRANVÍAS, 1880-1914

I. LOS TRANVÍAS EN LA EXPERIENCIA DE GOBIERNO URBANO: ALGUNOS PROBLEMAS

Caben pocas dudas de que las mutaciones experimentadas por los sistemas de transportación inciden con peculiar eficacia en la distribución espacial de la población, y en la especialización por zonas de la actividad económica. Para el caso de la experiencia urbana decimonónica, el desarrollo de los ferrocarriles urbanos jugó un papel esencial en el doble proceso de expansión territorial y especialización territorial al interior de las ciudades. El estudio de las consecuencias espaciales, económicas y sociológicas que el desarrollo de los tranvías urbanos trajo para la ciudad de fin de siglo es un asunto arduo. Sobre estos aspectos no existen estudios de caso en número suficientes, incluso en ambientes donde la historia urbana se ha desarrollado notablemente. Y tan es así que Charles Glabb y A. Theodore Brown, en su versión urbana de la historia norteamericana, han debido extrapolar el caso de Boston, y suponer que éste constituye un patrón nacional.¹

Ahora bien, aunque raramente se enuncia en esos términos, existe otra dimensión del fenómeno de transportación en las ciudades decimonónicas: la dimensión político-institucional. Esta perspectiva hace referencia al impacto que sobre la experiencia de gobierno y sobre el funcionamiento de las instituciones de la ciudad tuvo el aumento de la red tranviaria y su creciente papel en el metabolismo urbano. Un ejemplo de la utilización de esta perspectiva es el estudio de Douglas E. Booth sobre Milwaukee. El autor ha mostrado cómo una ciudad media norteamericana, en las décadas de 1850-1860, experimentó importantes tensiones y desequilibrios políticos y financieros (de repercusiones incluso electorales), a la hora de asumir institucionalmente la promoción de un sistema local de ferrocarriles. Como casi cualquier otra experiencia concerniente a la ciudad, las decisiones no se toman en un ámbito sin densidad política.²

¹ Para una visión panorámica del fenómeno tranviario en la ciudad norteamericana, véase Glabb y Brown, *A History of Urban America*, pp. 157 y ss.

² Booth, "Transportation, City Building, and Financial Crisis", pp. 335-362.

No son ajenos a la problemática institucional el ritmo y el sentido del proceso tecnológico que viene aparejado al sistema de tranvías. La toma de decisiones respecto a los concesionarios, la normatividad del servicio o el sistema de tarifas, seguramente impuso a los gobiernos de las ciudades de fin siglo una dinámica en alguna medida novedosa, sobre todo cuando la escala y las características tecnológicas de la transportación por tranvías se modificó. Un ejemplo: sabemos que los ferrocarriles urbanos experimentaron un rápido paso de la tracción animal a la tracción con motores eléctricos. En el caso de los Estados Unidos, 70% de la fuerza motriz de los tranvías urbanos era proporcionada por caballos en 1890, mientras que para 1902, 97% de esos tranvías se movía gracias a la electricidad. No es difícil imaginar que esta rápida transformación tecnológica debió alterar los patrones de relación entre el gobierno local, las empresas y los usuarios.³

El presente capítulo se propone recoger algunos elementos de esta problemática, al explorar las implicaciones que para la experiencia de gobierno de la ciudad de México, y especialmente para el ayuntamiento, tuvo el desarrollo del sistema de tranvías, entre finales de la década de 1870 y primeros años de la revolución mexicana.

2. EMPRESAS Y CONCESIONARIOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO: EL RITMO DE LA CENTRALIZACIÓN, 1880-1908

Hasta el año de 1882 existían dos empresas principales relacionadas con el servicio de tranvías en la capital de la República.⁴ Quizá la más importante era la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal (a veces denominada Empresa de Ferrocarriles del Distrito Federal). Un informe de 1877 señalaba que los accionistas principales de la empresa eran los herederos de Antonio Escandón, y los señores Ramón G. Guzmán y Ángel Lerdo de Tejada. El monto del capital pagado de la empresa era de 250 mil pesos, pero tenía en su favor un capital refaccionario por casi 500 mil pesos, que había sido

³ Glabb y Brown, *A History of Urban America*, p. 160. Sin embargo, en el caso estadounidense, la tracción por cable (que actualmente sobrevive en San Francisco) también tuvo un papel significativo, al menos hasta la década de 1890.

⁴ En este capítulo tomaré como sinónimos los términos ferrocarril urbano y tranvía, sin presuponer sobre su sistema de tracción u otras características técnicas. No obstante, es conveniente señalar que el grueso de los tranvías en la ciudad operaron con tracción animal hasta 1900, cuando se inició masivamente la tracción eléctrica. La tracción de vapor siempre fue marginal en el sistema.

invertido en algunas mejoras del servicio. La extensión de sus líneas era de 55 kilómetros.⁵

La segunda empresa en importancia en la ciudad era la Compañía Limitada de Tranvías por Correspondencia del Distrito Federal (CTC, en adelante). Hacia fines de 1880, eran tres los accionistas de la compañía: Carlos Álvarez Rul, Luis Miranda e Iturbe y Julia G. de Escalante —esta última, al parecer, era la directora de la empresa. La CTC representaba una inversión menor que la de su competidora. El capital social de la empresa era, en 1880, de 130 mil pesos y la extensión de sus vías no rebasaba los 17 kilómetros.⁶

Entre agosto de 1881 y marzo de 1882 la Compañía del Ferrocarril del Distrito Federal compró los derechos sobre algunas de las concesiones que detentaba la CTC y otras que el empresario independiente Salvador Malo había obtenido del gobierno en los meses previos. Así por ejemplo, la Compañía de Ferrocarriles adquirió la concesión de la CTC para construir una vía férrea de la Plaza de Tequesquite (en la ciudad de México) a la Plaza de Guadalupe Hidalgo, en la municipalidad del mismo nombre. Y entre las líneas obtenidas de Salvador Malo, destacaban las concesiones para el tendido de vías desde la ciudad de México hacia Chapultepec, Tacubaya, La Piedad y los ranchos de Banoro y La Concepción.⁷

Como se puede observar en los casos anteriores, la Compañía de Ferrocarriles simplemente estaba adquiriendo concesiones de sus competidores más importantes, proceso que culminaría poco tiempo después. Efectivamente, el 21 de julio de 1882 la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito (CLF), refundió y consolidó en un solo contrato concesiones que habían sido otorgadas a diferentes personas o empresas, y que habían pasado en distinto momento a la CLF. De hecho, el contrato de julio de 1882 marca el momento en que la CLF se constituyó en la principal empresa de ferrocarriles en la ciudad de México y sus alrededores. La CLF obtuvo del ayuntamiento una concesión de 30 años para explotar las líneas en su poder, amén de una autorización para la construcción de 10 líneas más. Que el contrato de julio de 1882 fue definitivo para el futuro de la CLF, lo muestra el hecho de que el capital social de la empresa se elevaba, para 1883, a poco más de 5 millones de pesos, contra los 250 mil de 1877.⁸

⁵ AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/227-1. Informe, 31 de diciembre de 1877.

⁶ AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/227-1. Informe, 1879-1880.

⁷ AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/204-1. De la Empresa de Ferrocarriles del Distrito y de la Compañía de Tranvías por Correspondencia a la Secretaría de Fomento. *Ca.* agosto 1882.

⁸ AGN, SCOP, FFCC del Distrito, 3/ 613-1. "Memorándum sobre el estado de los contratos para la explotación de tranvías eléctricos en el Distrito Federal". 13 de octubre, 1914. El contrato íntegro de 1882 está en AGN, FOP, *Decretos, circulares y leyes*. Caja 11, exp. 1, 21 de julio de 1882. AGN, SCOP, FFCC del Distrito, 3/227-1. De F. P. del Castillo a la SCOP, 29 de marzo de 1895.

Lo anterior no quiere decir que no existiesen líneas independientes, probablemente de poco kilometraje y baja inversión. Es probable, además, que las adquisiciones o absorciones por parte de la CLF no necesariamente haya sido de líneas en operación, sino simplemente de concesiones ya autorizados por el gobierno federal, esto es, de líneas de papel.

Los controles administrativos de la época no permiten una reconstrucción pormenorizada del universo de concesiones anterior a 1882. Sin embargo, una lectura cuidadosa del “Extracto de los expedientes relativos a solicitudes y concesiones de ferrocarriles urbanos”, elaborado por el ayuntamiento de México y publicado en la Memoria de 1879, puede ser de utilidad para trazar los rasgos esenciales de la situación imperante hasta el contrato de 1882.

Entre 1838, cuando se hizo la primera solicitud de concesión para la instalación del ferrocarril de vapor entre la ciudad de México y Tacubaya, a fines de la década de 1870 (quizá 1879), se han ubicado un mínimo de 45 solicitudes de concesión distintas. Éstas incluyen desde solicitudes de líneas nuevas, hasta extensiones de las ya existentes, pasando por apertura de ramales y escapes, constitución de circuitos, etc. El inventario no es ni puede ser exhaustivo. Pero vale la pena subrayar dos hechos. Por una parte, la inexistencia hasta 1882 de un patrón institucional que normara el servicio. Efectivamente, unas veces era el ayuntamiento el que aprueba disposiciones sobre las concesiones, en otras ocasiones era el Ejecutivo federal. En segundo lugar, si bien las 45 solicitudes no corresponden por supuesto a 45 solicitantes distintos sí es notoria cierta dispersión de las concesiones. Este último punto subraya la importancia del proceso de centralización de la CLF, que hacia 1882 estaba por constituirse en la empresa de tranvías por excelencia de la ciudad de México y del Distrito Federal.⁹

Hacia el primer semestre de 1895, una borrosa radiografía de la CLF mostraba la evolución de las cuestiones más significativas de la empresa. Su capital social, que en 1877 era de apenas 250 mil pesos, y que había aumentado en 1883 a 5 millones 30 mil pesos, alcanzaba los 5 millones 310 mil pesos, dividido en 53 mil 100 acciones de 100 pesos cada una. El presidente de la junta directiva de la compañía era en 1895 Félix Cuevas. Los vocales propietarios, a su vez, eran cuatro, de enorme peso político y financiero: Sebastián Camacho, Justino Fernández, Pablo Macedo y José I. Limantour. El presidente y director operativo de la empresa era Francisco P. del Castillo.¹⁰

⁹ Véase AHCM, MA, 1879, pp. 50-114.

¹⁰ AGN, SCOP, FCC del Distrito. 3/227-1. De F. P. del Castillo a titular de la SCOP, 29 de marzo de 1895. Informe.

La membresía de la CLF muestra una vinculación a los circuitos políticos y financieros más importantes de la época. Tal es el caso, casi obvio, de Limantour, que en 1895 era ya secretario de Hacienda, y seguía perteneciendo a la junta directiva de la empresa. Tal es el caso de Sebastián Camacho, que en ese mismo año de 1895 era presidente, nada menos pero nada más, del ayuntamiento de México (cargo que ocuparía también en 1896 y 1897). Nótese que de los cuatro vocales de 1895, tres (Limantour, Macedo y Camacho) participaron en 1892 en la famosa convención de la Unión Liberal.¹¹ En este contexto, quizá no resulte una sorpresa que la CLF haya adquirido, en julio de 1895, el equipo y los derechos de la que parecía en ese momento la segunda empresa de importancia en la ciudad: la Compañía de Ferrocarriles del Valle. Dadas las características de los integrantes de la junta directiva, la CLF parecía tener amplias posibilidades para convertirse rápidamente en un monopolio.¹²

En marzo de 1896 tuvo lugar una modificación esencial en el sentido del desarrollo y la membresía del negocio de los tranvías de la ciudad de México. Julius Wernher y Alfred Beit, de Londres, adquirieron por conducto de Canning F. Meek los derechos de la CLF, por un monto de dos millones de pesos. Wernher y Beit procedieron, en esa misma operación, luego ratificada el 5 de mayo siguiente, a comprar los derechos de Meek en la CLF. Los compradores constituyeron, entre julio y agosto de 1896, la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S.A., que incluía como socios asimismo a Pablo Macedo e Ignacio Sepúlveda.¹³

En 1896, fue designado como primer presidente y director de la nueva empresa el señor Thomas H. Mac Lean. En 1898, el mismo puesto recayó en Pablo Macedo. Es interesante constatar que la junta directiva de la nueva empresa siguió estando integrada, a lo que parece, por personal mexicano en su mayoría. En el año de 1897, es decir un año después de la adquisición de la empresa por Wernher y Beit, la junta directiva incluía a Juan N. Barbieri como secretario; a Miguel S. Macedo como abogado de la empresa; y a José María Roa Bárcenas y Bernardo de Mendizábal como vocales propietarios.¹⁴ Desde un principio, en su escritura de constitución, la nueva com-

¹¹ Véase Rice, "The Porfirian Political Elite", pp. 104 y ss. Las relaciones de los integrantes del ayuntamiento de México y los grupos políticos y de interés se analizan en el segundo capítulo de esta investigación.

¹² AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1042. De Francisco P. del Castillo al ayuntamiento, 25 de febrero de 1896. López Rosado, *Los servicios públicos*, p. 193.

¹³ Para esta secuencia de hechos véase AGN, SCOP, FFCC del Distrito 3/103-1. Notario Manuel Chavero, 23 de julio de 1896 y notario Alberto Ferreiro, 19 de mayo de 1897. AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1041. De la CLF al ayuntamiento, 23 de julio de 1896; y de Francisco P. del Castillo al presidente del ayuntamiento, 17 de agosto de 1896.

¹⁴ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1043, de Francisco P. del Castillo al presidente del ayuntamiento, 17 de agosto de 1896; vol. 1044. De Pablo Macedo al presidente del ayuntamien-

pañía quedó autorizada para contratar dos hipotecas, una de seis millones de pesos y otra por cuatro millones. Las hipotecas tenían por objeto principal financiar las transacciones relacionadas con la adquisición de la empresa y, además, financiar la electrificación de las líneas del sistema. A lo que parece, las hipotecas sobre las instalaciones de la compañía continuarían al menos hasta la década de 1920.¹⁵

En diciembre de 1900, la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México S. A. cedió el “derecho exclusivo de usar y explotar todas las líneas de ferrocarriles del Distrito”, a la recién creada Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México, S. A., (CTEM), registrada en Londres pero con sede en Toronto, Canadá. No se trató esta operación de una venta de las concesiones de la Compañía de Ferrocarriles del Distrito a la CTEM, sino de un arrendamiento del sistema. La figura del arrendamiento quedó claramente establecido en el contrato, al estipularse que “ambas partes declaran expresamente que este contrato no constituye, ni será nunca considerado como traspaso o cesión de concesiones de la Compañía de Ferrocarriles, y que su único y exclusivo efecto será el que la Compañía de Tranvías [Eléctricos] use y explote las línea férreas amparadas por dichas concesiones”.¹⁶

En 1901 la CTEM declaraba que su capital social autorizado era de 10 millones de pesos; pero hasta el 31 de diciembre se habían emitido 50 mil acciones de 100 pesos cada una, que estaban suscritas en su totalidad. La compañía pagó en 1901 un dividendo extraordinario de 12.5% sobre las 20 mil acciones que constituían el capital de la empresa hasta 1900. A partir de entonces, y al menos hasta 1906, pagaría un rédito de 3.5% sobre las acciones emitidas. El valor total de las instalaciones y equipos de la empresa alcanzaba prácticamente los 15 millones de pesos. Pero como se recordará, desde 1896 estaban gravadas por dos hipotecas que sumaban 10 millones de pesos. Las hipotecas causaban un rédito de 6% anual, y se calculaba que se amortizarían en 1921. El consejo de administración de la compañía estaba integrado en 1901 por Chandos S. Stanhope (presidente) y por Pablo Escandón y Barrón, Thomas Moran y Francisco P. del Castillo (vocales),

to, 29 de marzo de 1898. AGN, SCOP, *Ferrocarriles del Distrito*, 3/227-1. Del presidente de la Compañía del Ferrocarriles del Distrito Federal de México al Secretario de Comunicaciones, 18 de marzo de 1898. Informe (1897).

¹⁵ AGN, SCOP, FFCC del Distrito, 3/103-1, notario Manuel Chjaverro, testimonio de la escritura de sociedad, 23 de julio de 1896.

¹⁶ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1043. De la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México al ayuntamiento, 19 de enero de 1901. AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/98-1. De S. Stanhope y Joaquín D. Casasús al titular de la SCOP, 18 de diciembre de 1900. Además: “Minuta de reunión y contrato”, s/f., sobre todo el artículo 7.

entre otros. Los puestos clave recaían en Joaquín Casasús, abogado de la empresa; Charles Clegg, gerente; Porfirio Díaz hijo, quien representaba a la junta de Londres y Francisco P. del Castillo, tesorero. El presidente de la compañía era Sir Charles Evan-Smith, quien residía en Londres.¹⁷

Desde mediados de 1906, F. S. Pearson, personaje central en la aventura de la industria eléctrica en México (véase el capítulo VI de este trabajo), comenzó a maniobrar para que, con base en el capital, el prestigio y las relaciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, esta última adquiriera la CTM. Según Ernesto Galarza, la CMLF adquirió en 1907 a la CTM por un monto de alrededor de 11 millones 250 mil dólares. Los resultados de esta transacción son contundentes: hacia 1907-1908, existía un monopolio virtual sobre el servicio de tranvías, alumbrado público y fuerza motriz en el Valle de México.¹⁸

Es sintomático de la fortaleza misma del negocio de tranvías que la CTM, bajo la directa conducción de Pearson, haya tratado nada menos que de arrendar las instalaciones de la CMLF, en el año de 1908. Esta intentona evidencia algunos aspectos por demás interesantes: en primer lugar, que aun a pesar de que existen pocas dudas de que fue la CMLF la entidad que adquirió a la CTM, la fusión formal de ambas empresas nunca se realizó, esto es, siguieron operando de manera independiente, aun a pesar de que los cuerpos de directores y ejecutivos eran casi idénticos. Sólo así es entendible que una empresa tratase de arrendar a la otra.¹⁹

El otro asunto importante es que si bien F. S. Pearson era una de las cabezas visibles de ambas empresas a partir de 1907 (la de tranvías y la de luz y fuerza), sus mejores esfuerzos se dedicaron a la primera, de tal suerte que pensó que era mejor negocio arrendar la empresa de energía, a partir de la empresa de tranvías. Pearson tenía la suficiente experiencia empresarial para argumentar que resultaba imprescindible reducir los costos de operación de la CTM a 50% de los ingresos brutos, a fin de hacerla un muy buen negocio. Esta percepción de Pearson debe evaluarse correctamente, pues como se verá en el capítulo siguiente, la inversión en la CMLF era muy superior, más arriesgada y más compleja, que la de la CTM. Pero al parecer, esta última resultaba, al menos para Pearson, más prometedora en el mercado mexicano.²⁰

¹⁷ AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/864-1. Informes (1900 y 1901).

¹⁸ Galarza, *La industria eléctrica*, p. 29; Armstrong y Nelles, *Southern Exposure*, pp. 96-104.

¹⁹ Armstrong y Nelles, *Southern Exposure*, pp. 100-104.

²⁰ Armstrong y Nelles, *Southern Exposure*, pp. 103-104.

3. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO DE TRANVÍAS EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL PORFIRIATO

Destacan varios aspectos en relación al ritmo y los patrones de centralización de las concesiones. El primero de ellos se refiere al rápido proceso de monopolización del servicio. De los casi 200 kilómetros de vías férreas existentes en 1890 en la ciudad y sus alrededores, 175 pertenecían a la CLF, la más importante de las empresas en ese momento; el Ferrocarril del Valle, por ejemplo, contaba con apenas 20 kilómetros cuando fue absorbida por la CLF en 1895.²¹

Asimismo, el proceso de centralización de derechos sobre los ferrocarriles urbanos, que se aceleró notoriamente a partir de 1895, coincidió con el proceso de electrificación de las vías urbanas. Si bien una primera solicitud de electrificación, que funcionaría a la manera de un ensayo general, se había hecho desde 1891, fue a partir de 1895-1898 que se hicieron las propuestas más amplias y se emprendieron los trabajos respectivos. Hacia 1902, por ejemplo, la red electrificada alcanzaría más de 110 kilómetros, con una disposición que permitía llegar, en tranvía eléctrico, a prácticamente todas las poblaciones que rodeaban la ciudad: San Ángel, Mixcoac, La Villa, Chapultepec, Tlalpan.²²

En este sentido, los años de 1900 y 1901 son ilustrativos del proceso de electrificación del servicio de tranvías, cuyo principal beneficiario habría sido la CTM. En ese periodo se inauguraron al menos 11 vías electrificadas, como se observa en el cuadro 22.

El cuadro 23 muestra que el kilometraje total de la red tranviaria de la CTEM (luego CTM) en la ciudad de México se mantuvo claramente estancado, y aun retrocedió, entre 1900 y 1906. Apenas en 1907 el kilometraje de la red rebasaría el total alcanzado en 1900. Para los años 1900-1910, el incremento en la red total de vías de la CTM en el Distrito Federal fue de apenas 15%. En cambio, aquello que se modificó sustancialmente en el periodo fue la relación entre las vías electrificadas y las no electrificadas.

²¹ López Rosado, *Los servicios públicos*, p. 193.

²² AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1043. Del administrador general de la Compañía Limitada de Ferrocarriles al ayuntamiento, 27 de enero de 1891. Véase López Rosado, *Los servicios públicos*, p. 194.

CUADRO 22
Distrito Federal. Inauguración de líneas electrificadas, 1900-1901

<i>Vía</i>	<i>Fecha</i>	<i>Año</i>
México-Tacubaya	13 de enero	1900
México-Guadalupe Hidalgo	8 de febrero	1900
Peralvillo-Belem	9 de abril	1900
Tacubaya-Mixcoac	1 de mayo	1900
Mixcoac-San Ángel	14 de junio	1900
México-Tlalpan	29 de octubre	1900
Chapultepec-Dolores	1 de noviembre	1900
México-Colonia	11 de marzo	1901
México-Bucareli	8 de junio	1901
México-Tlaxpana	10 de junio	1901

FUENTE: AGN, SCOP, FECC del Distrito 3/ 864-1. Informe de actividades 1900 y 3/857-1. Informe de actividades, año fiscal 1900-1901.

Un caso probablemente típico de las consecuencias y de la mecánica de absorción de las líneas independientes por parte de la empresa más fuerte —en este caso la CTM—, y que explicaría la tendencia al estancamiento del kilometraje total de la red tranviaria, fue la compra del Ferrocarril de los Baños, en 1905. La Compañía de Tranvías de México, una vez realizada la transacción de compraventa, solicitó a la SCOP y al ayuntamiento su autorización para cambiar la vía angosta por una vía ancha, electrificar el servicio y aumentar a 99 años la concesión de la antigua empresa. En realidad, lo que emprendió la CTM en el caso del Ferrocarril de los Baños fue su modernización (en términos de la fuerza motriz) y el aseguramiento de una concesión de largo plazo.²³

El cuadro 24 muestra el volumen de pasajeros —siempre creciente— transportado por la red de tranvías del Distrito Federal entre 1887 y 1923. Los datos son discontinuos, pero permiten una visión de conjunto que ilustra ciertos fenómenos por demás sugerentes. Entre 1890 y 1923, el volumen de pasajeros transportados en el Distrito Federal aumentó más de 600%. Pero fue la década de 1900-1910 el momento culminante en el transporte tranviario del Distrito, ya que en el periodo el número de pasajeros transportados por la CTM se incrementó en 186%. Este dato es más significativo si consideramos que entre 1910 y 1923, el volumen de usuarios transportado por la empresa habría aumentado en apenas 34 por ciento.²⁴

²³ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1046. De la Secretaría de Gobernación al ayuntamiento, 13 de enero de 1905.

²⁴ Entre 1923 y 1925 se ubicaría el momento en que el sistema de tranvías en el Distrito Federal comenzó a perder importancia relativa en el sistema de transportes de la entidad. Véase el documentado estudio de Manuel Rodríguez, *Los tranviarios y el anarquismo*, en especial pp. 64 y ss.

CUADRO 23

Distrito Federal. Extensión de la red tranviaria: kilómetros totales y kilómetros electrificados y no electrificados

<i>Año</i>	<i>Total de km</i>	<i>Km electrificados</i>	<i>Km no electrificados</i>
1900	255	81	174
1901	251	107	144
1902	240	116	124
1903	236	129	105
1904	206	146	60
1905	234	148	85
1906	255	174	82
1907	258	176	82
1908	265	185	80
1909	275	238	37
1910	292	251	41
1923	345	n.d.	n. d.

FUENTE: AGN, SCOP, FFCC del Distrito, 3/864-1. Informes de actividades 1900-1910. La cifra de 1923 está tomada de Rodríguez, *Los tranviarios y el anarquismo*, p. 65. Nótese que en ocasiones la suma de kilómetros electrificados y no electrificados no coincide con la cifra del total. Ello obedece a que redondeé los kilómetros. Los kilómetros no electrificados incluyen tracción animal o tracción a vapor. Pero la tracción a vapor nunca arraigó en el sistema de tranvías de la ciudad de México. Así por ejemplo la CTM tenía apenas 18 km de tracción a vapor en 1901 mientras que en 1910 ya no tenía uno sólo. Véase AGN, SCOP, FFCC del Distrito. Informes 1901 y 1910.

n. d.: no disponible.

Pero no deja de ser un hecho a considerar que si bien la CTM incrementó espectacularmente el volumen de pasajeros entre 1900 y 1910, lo hizo a partir de una red de vías que, como vimos en el cuadro 23, extendió su kilometraje en términos mucho más modestos (apenas 15%). Una realidad, a mi juicio fundamental para entender no sólo la dinámica de los ferrocarriles urbanos en la ciudad de México, sino incluso ciertos procesos relacionados con el proceso de urbanización en el ámbito del Distrito Federal, es la relación entre los pasajeros de líneas urbanas y los de líneas foráneas. Los volúmenes de pasajeros transportados por las líneas urbanas (esto es, las líneas que no rebasaban los límites de la municipalidad de México) tienden a ser notoriamente parecidos —a veces mayores, a veces menores— a los volúmenes de las líneas foráneas en el Distrito Federal (es decir, las líneas que comunicaban dos o más municipalidades en la entidad). Es evidente que esta situación obedece a un flujo importante de pasajeros entre las municipalidades foráneas y la ciudad de México (o viceversa). Es probable que la ciudad de México tendiera a convertirse, hacia la primera década de este siglo, en la cabeza de un sistema urbano que incorporaba en su funcionamiento cotidiano a municipalidades aledañas. Empleados, obreros o co-

merciantes, por decir algo, encontraron en el sistema de tranvías un medio idóneo, y común en otros sistemas metropolitanos, para vivir en un municipio y trabajar en otro.

CUADRO 24

Distrito Federal. Pasajeros transportados en líneas urbanas y foráneas

Año	<i>Pasajeros</i>		
	<i>transportados (total)</i>	<i>Líneas urbanas</i>	<i>Líneas foráneas</i>
1887	11 000 000	n.d.	n.d.
1890	14 457 203	n.d.	n.d.
1891	15 500 000	n.d.	n.d.
1892	16 100 000	n.d.	n.d.
1893	15 600 000	n.d.	n.d.
1894	15 800 000	n.d.	n.d.
1895	18 200 000	n.d.	n.d.
1896	19 698 827	9 373 324	10 325 503
1900	26 669 888	11 672 988	14 996 900
1901	26 709 225	11 930 353	14 778 872
1902	31 132 030	15 459 664	15 672 366
1903	36 482 784	18 622 351	17 860 433
1904	42 602 194	22 006 971	20 595 223
1905	47 757 440	24 802 571	22 954 869
1906	54 562 725	27 278 647	27 284 078
1907	64 623 567	n.d.	n.d.
1908	70 357 661	35 184 624	35 173 037
1909	71 979 567	35 220 677	36 758 890
1910	76 333 517	n.d.	n.d.
1923	102 321 628	n.d.	n.d.

FUENTE: Para las cifras de pasajeros de los años 1887-1895 ver López Rosado, *Los servicios públicos*, p. 194 y Morgan, "Industry and Society", p. 49. Para las cifras 1896 y 1900-1910, AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/864-1. Informes anuales 1896 y 1900-1910.

n. d. no disponible.

Obsérvese en el cuadro 25 el cálculo realizado en 1899 por M. Téllez Pizarro, que presenta el movimiento de pasajeros en el Distrito Federal en una escala semanal.

Es evidente una utilización significativamente más importante del servicio de tranvías foráneos los domingos. La explicación al respecto sería obvia: las familias del Distrito utilizaban masivamente el servicio para dirigirse de la ciudad de México a los sitios tradicionales de esparcimiento y religiosidad (Tlalpan, Xochimilco, Coyoacán, Guadalupe Hidalgo—esto es, La Villa—) o bien para dirigirse de las municipalidades foráneas a los lugares de recreo en la ciudad: la Alameda, Chapultepec, el Zócalo, los teatros.

Pero es probable también que el trazo de los ferrocarriles urbanos en la ciudad de México y sus zonas aledañas implicara cierta irracionalidad espacial, lo cual pudo haber incidido en un elevamiento de alguna manera innecesario en el traslado de pasajeros entre las municipalidades y la ciudad de México. En un detallado informe remitido al titular de la SCOP en 1907, se indicaba la ausencia de un sistema ortogonal en la red tranviaria del Distrito. Como apuntaba el estudio “¿no son molestias para el público de Santa María la Ribera, que para dirigirse a Chapultepec, tenga que concurrir al Zócalo?” (para transbordar). Así pues, una de las características fundamentales del servicio de tranvías, era que buena parte de las rutas convergían en el Zócalo capitalino, lo cual necesariamente redundaba en una alargamiento del tiempo de transporte del usuario.²⁵

CUADRO 25

Distrito Federal. Promedio diario de movimiento de pasajeros, 1898

<i>Día</i>	<i>Líneas urbanas</i>	<i>Líneas foráneas</i>	<i>Suma</i>
Lunes	27 107	32 095	59 202
Martes	26 315	26 214	52 529
Miércoles	26 246	26 626	52 872
Jueves	26 059	27 012	53 071
Viernes	26 826	29 256	51 082
Sábado	28 194	29 596	57 790
Domingo	27 176	59 440	86 616
Total semanal	187 923	225 239	413 162

FUENTE: Tellez Pizarro, “Algunos datos estadísticos relativos a las líneas de la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S. A., correspondientes al año de 1898”. Al parecer, las cifras de Téllez Pizarro son promedios semanales, y no incluyó días feriados.

El cuadro 26 muestra las tendencias en la relación entre los pasajeros transportados en el Distrito Federal por la CTM entre 1900 y 1910, y el número de trabajadores empleados por la empresa. La relación muestra un uso más intensivo de la fuerza de trabajo, pues el periodo experimenta un aumento casi constante del número de pasajeros transportados por trabajador. Más aún, en el caso del número absoluto de trabajadores, es notorio que éste disminuye entre 1900 y 1903. No es una casualidad que esta disminución corresponda al proceso de electrificación de las vías; esto último probablemente redundó en un aumento de la productividad de la fuerza laboral. Hacia 1923 cada trabajador de la empresa de tranvías tenía que ver con el transporte, en promedio, del doble de pasajeros que en 1900.²⁶

²⁵ AGN, SCOP, FCC del Distrito. 3/858-1. Informe, 17 de abril de 1907. Véase De Gortari y Hernández, *Memoria y encuentros*, vol. II, p. 262.

²⁶ Presento en el cuadro 26 las cifras de trabajadores totales de la empresa, esto es, la suma de conductores, operarios de talleres, mantenimiento de vías, empleados administrati-

CUADRO 26

Distrito Federal. Pasajeros transportados por trabajador tranviario

<i>Año</i>	<i>Pasajeros</i>	<i>Trabajadores</i>	<i>Relación</i>
1900	26 669 888	2 216	12 035
1901	26 709 225	1 935	13 803
1902	31 132 030	1 882	14 131
1903	36 482 784	2 203	16 560
1904	42 602 194	2 613	16 304
1905	47 757 440	2 657	17 974
1906	54 562 725	3 504	15 571
1907	64 623 567	3 473	18 607
1908	70 357 661	4 124	17 060
1909	71 979 567	5 097	14 122
1910	76 333 517	4 211	18 127
1923	102 321 628	4 043	25 308

FUENTE: Las cifras de pasajeros están tomadas del cuadro 24. El número de trabajadores de la CTM en cada año las obtuve en AGN, SCOP, FCC del Distrito. 3/864-1. Informes anuales, 1900-1910.

4. EL AYUNTAMIENTO Y EL SERVICIO DE TRANVÍAS: LA AUTORIDAD IMPOSIBLE

¿Cuál sería la autoridad reservada al ayuntamiento en relación a la normatividad y administración de los ferrocarriles urbanos en la ciudad de México? ¿Cuál fue la experiencia de gobierno municipal en relación al servicio? De entrada, vale la pena intentar una primera distinción, de extrema importancia, y que en los hechos tiende a diluirse en la muy intrincada y asistemática trayectoria política y legislativa de los ferrocarriles urbanos. Existieron siempre dos ámbitos, no muy claramente diferenciados, en la administración y funcionamiento de los tranvías urbanos: las reglamentaciones sobre lo que genéricamente se denominaba, en la jerga del ayuntamiento y de la prensa, la “policía urbana” de los tranvías; y las decisiones referidas a la elección y aprobación de los concesionarios y a los términos esenciales de la concesión.

La “policía urbana” de los tranvías no era otra cosa que la definición de ciertas reglas básicas que se referían al funcionamiento mismo del servicio: horarios, señalización de vías, límites de velocidad, lineamientos de seguridad, etc. La segunda dimensión tiene que ver con las decisiones básicas del sistema: a quién se otorgaba una concesión, el periodo de ésta, la ruta, los

vos, etc. Una mayor desagregación de la categoría trabajadores quizá permitiese ubicar las especialidades laborales que enfrentaban mayor desgaste en el sistema de tranvías electrificados. Sin embargo, como analizaré más adelante, es casi seguro que los conductores encarnaron los efectos más visibles del desgaste obrero en esta rama industrial.

términos financieros, las tarifas de pasajeros y de carga, y así por el estilo. A partir de estas dos líneas, procuraré presentar aquellos momentos que ejemplifiquen la problemática de la administración político-institucional del sistema en la ciudad de México.

Sería inútil tratar de establecer un patrón de comportamiento del ayuntamiento de México respecto a los concesionarios de tranvías, sobre todo con anterioridad a 1882. Si bien es notorio la existencia de un campo problemático que tiende a plantear los mismos (o parecidos) problemas una y otra vez, la respuesta del ayuntamiento varió de acuerdo a coyunturas políticas más generales.

La decisión del ayuntamiento de 1865, que se abstuvo de hacer recomendación alguna sobre la ruta de una concesión, en virtud de que la corporación consideró que esa era materia exclusiva del Ministerio de Fomento, no podría verse como un caso típico. No siempre el ayuntamiento se plegó a una cierta disciplina institucional, como trataré de mostrar a continuación.²⁷ En 1868, el presidente Benito Juárez intentó establecer una definición de los ámbitos jurisdiccionales, ciertamente diferenciados, entre las autoridades federales y municipales. Efectivamente, Juárez consideró que en el caso de los tranvías de la ciudad de México “el Supremo Gobierno [esto es, el gobierno federal] es el único que tiene que entenderse con todo lo relativo a construcción y explotación de la vía”, es decir, respecto a la concesión propiamente dicha. Se sigue en el documento que a la autoridad municipal sólo le correspondería “vigilar que se cumplan las disposiciones de policía” contenidas en los reglamentos respectivos.²⁸

Un acuerdo de 1877 para el otorgamiento de concesiones había insistido en la delimitación del ámbito de influencia del ayuntamiento de México respecto a los tranvías urbanos, pero esta vez haciendo explícito lo que al ayuntamiento correspondía. Un acuerdo entre el municipio, la gubernatura y la Empresa de Ferrocarriles del Distrito determinó que “todo lo relativo a la policía urbana, será resuelto por el mismo ayuntamiento, de cuya resolución no habrá más recurso que el fallo del C. Gobernador del Distrito, que será definitivo, con absoluta exclusión de la autoridad judicial”.²⁹

Pero este tipo de actitudes y disposiciones políticas y normativas escasamente pudo evitar que en la práctica se presentasen litigios jurisdiccionales, algunos de ellos de consecuencias importantes. En 1874 y 1879 tuvieron lugar dos conflictos ilustrativos de la dinámica jurisdiccional referida a los tranvías urbanos. Estos casos involucraron a la autoridad judicial, lo que eventualmente haría más enredada la clarificación de las

²⁷ AHCM, MA, 1879, p. 53.

²⁸ AHCM, MA, 1879, p. 56. Del Ministerio de Fomento al ayuntamiento, 1 de julio de 1868.

²⁹ AHCM, MA, 1879, p. 78.

atribuciones de autoridad al respecto. En agosto de 1874, los regidores José H. Nuñez y Francisco Paz propusieron al ayuntamiento cancelase el permiso —que el ayuntamiento del año anterior había aprobado— para que los coches de ferrocarril pasaran por el Portal de Agustinos y la calle de Tlaperos, dada la estrechez de las calles y los inconvenientes para el público.

El ayuntamiento en pleno hizo suyas las propuestas de los regidores y las comunicó al concesionario y a la gubernatura del Distrito. El concesionario, de apellido Rufo, se amparó ante el juez primero de distrito, quien ordenó la suspensión del acto reclamado. El fallo fue ratificado en noviembre del mismo año por la Suprema Corte de Justicia. Aunque en el curso de 1875 se encontraron algunos puntos de coincidencia entre el ayuntamiento y el concesionario (al definirse vías alternativas, escapes, acuerdos sobre la reposición del empedrado y los pavimentos, etc.), el caso es que el ciudadano Rufo continuó con el tendido de la vía por la calle de Tlaperos, apoyado en el amparo de la Suprema Corte.³⁰

Resulta interesante constatar que si el ayuntamiento, en esta ocasión, recibió apoyo de las autoridades federales, no obtuvo el mismo sustento en los tribunales, y el concesionario continuó con el tendido de la vía contra la voluntad de la corporación municipal. Contrástese lo ocurrido en 1874-1875 con lo acaecido en 1879: una vez más, estamos ante un conflicto abierto entre el municipio y los concesionarios, que enfatiza los parámetros de una problemática recurrente. El regidor Manuel María Contreras ordenó a los concesionarios Carlos Álvarez Rul y Luis Miranda e Iturbe que detuviesen las obras de tendido de una vía en virtud de no haber presentado los planos aprobados por las comisiones respectivas del municipio. Argumentó Contreras, con el apoyo del ayuntamiento, que no era permisible realizar ningún tipo de obras en la ciudad sin el consentimiento previo de la corporación municipal.

El ayuntamiento contó con el respaldo del gobernador del Distrito, quien incluso aprobó la declaración de caducidad de la concesión. En vista de las circunstancias, Álvarez Rul y Miranda decidieron ampararse ante un juez. Éste dio entrada al amparo, y fundó su decisión en el hecho, en su opinión decisivo, de que el contrato original de concesión no señalaba la obligación de los interesados de someter los planos de las obras a la aprobación del ayuntamiento. El hecho significativo fue que, contra el deseo expreso del ayuntamiento, los contratistas siguieron trabajando en las calles. El juez llegó incluso a solicitar fuerzas federales para hacer cumplir la suspensión del acto reclamado, esto es, para que el ayuntamiento no impidiese a los concesionarios seguir tendiendo la vía.³¹

³⁰ AHCM, MA, 1879, pp. 67-69.

³¹ *Exposición a la Suprema Corte de Justicia*, pp. 1-12, 69 y ss.

Pero fue en octubre de 1878 cuando se suscitó uno de los conflictos institucionales que definió el patrón imperante hasta los años de la Revolución. Aquel año la Secretaría de Fomento solicitó al ayuntamiento de México que comprobara, con material de archivo o con el *Diario Oficial* en la mano, una autorización definida legalmente para otorgar concesiones de ferrocarriles urbanos. A juicio de la Secretaría de Fomento “esta facultad” era “exclusiva del Congreso de la Unión, transferida por decreto expreso del mismo” al Ejecutivo.³² Es probable que el ayuntamiento no tuviera la prueba documental requerida. De ahí que su respuesta se haya establecido en términos de tradición y costumbre, y con una especie de recurso al sentido común, pues respondió que “el ayuntamiento otorga y ha otorgado concesiones para construir vías férreas en las calles de la ciudad en virtud de sus atribuciones naturales que no han sido restringidas por la Constitución”.³³

Pero uno de los alegatos más importantes en favor de las prerrogativas del ayuntamiento de México respecto a los ferrocarriles urbanos se originó un año después, en 1879. Una comisión del ayuntamiento, nombrada ex profeso, emitió un sustancioso documento, elaborado a la luz de la tradición municipal hispanomexicana.³⁴ Los comisionados comenzaron por plantearse una pregunta: “¿está en las facultades del ayuntamiento otorgar concesiones para el establecimiento de ferrocarriles urbanos y sujetarlos a bases fijadas por él mismo?” La comisión reconocía que el Congreso se había atribuido la prerrogativa de otorgar las concesiones de tranvías urbanos, o bien que había delegado en el Ejecutivo facultades extraordinarias al respecto. Pero se apresuró a concluir: “el hecho no justifica el derecho”.

La Constitución de 1857 no restringió en modo alguno las facultades de los ayuntamientos para arreglar los asuntos municipales, argumentaron. El cuerpo municipal seguía siendo el “legítimo representante de la ciudad”. En nada afectaba a esta situación el que la ciudad de México fuese la sede de los poderes federales, pues ninguno de éstos —especialmente el Ejecutivo y el Legislativo— podía considerarse a sí mismo “dueño de los bienes municipales”. Más aún, el Ejecutivo —seguían los comisionados— no podía mezclarse nunca en los asuntos locales y menos interferir en la administración de los bienes de la ciudad. Un acto de esta naturaleza por parte del Ejecutivo nunca podría “calificarse de legal”. Había un vínculo lógico y

³² AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1040. Del gobierno del Distrito al ayuntamiento, 31 de octubre de 1878.

³³ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1040. Del gobierno del Distrito al ayuntamiento, 8 de noviembre de 1878.

³⁴ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1040. Acuerdo para formar una comisión, 9 de abril de 1879.

directo entre las prerrogativas del ayuntamiento y la materia de la administración edilicia; este vínculo eran los “propios”, es decir, los bienes de la ciudad que tradicionalmente había manejado la corporación municipal. Y entre esos bienes figuraban “las calles de la ciudad que pertenecen al común”, esas mismas calles por donde circulaban los tranvías. La jurisdicción del ayuntamiento sobre las calles de la ciudad “no la adquirió el municipio ahora”. Se remonta al menos al periodo colonial, por ejemplo a las administraciones de los virreyes Albuquerque y Revillagigedo.

Los comisionados hicieron además otra reflexión: a pesar de haber pasado la época en que los ayuntamientos “tuvieron jurisdicción privativa y extensa autoridad”, pervivían sus derechos como depositarios o delegados de los intereses de la comunidad, de la ciudad misma. De los acuerdos de la corona española (que no especifica el documento bien a bien) emitidos en Madrid en 1410, en Tordecillas en 1420 y en Guadalajara en 1422, a la Constitución gaditana de 1812 y la mexicana de 1857, hay una genealogía —argumentan los comisionados— que consagra los derechos del ayuntamiento para la administración de sus propios y para la definición de un ámbito jurisdiccional propiamente municipal e irrenunciable.

Pero si el derecho del ayuntamiento a decidir sobre el otorgamiento de concesiones de ferrocarriles urbanos era evidente, a juicio de los ediles, restaba todavía responder otra pregunta: ¿con qué criterios otorgar las concesiones? Este problema adquiriría su verdadera dimensión cuando se analizaba la duración más adecuada para una concesión. Desde el punto de vista de los comisionados de 1879 lo más prudente era establecer una justa proporción entre el capital invertido y la duración de la concesión. Recurrieron a un ejemplo: la concesión del Ferrocarril Mexicano había sido estipulada en 99 años. Esto sonaba razonable a los comisionados, pues la inversión de los empresarios rondaba los 40 millones de pesos. Pero en el caso de los ferrocarriles urbanos, ¿cómo era posible otorgar una concesión también por 99 años, cuando las inversiones no superaban los 800 mil pesos por línea?³⁵

Ciertamente, las actitudes de los ayuntamientos anteriores a 1880 no se transmitieron idénticas a sí mismas a los cuerpos edilicios de fines de siglo. Más que definir una posición política-institucional consolidada, definitiva, el resultado de las argumentaciones tiende a establecer un campo de problemas recurrentes. Las respuestas teóricas y prácticas son las que cambiarán, de acuerdo a las coyunturas particulares y al grado de desarrollo del fenómeno de la centralización política y administrativa porfiriana;

³⁵ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1040. “Dictamen que la mayoría de la comisión nombrada para formar bases para concesiones de ferrocarriles tiene la honra de presentar al ayuntamiento”, 7 de mayo 1879.

pero las preguntas esenciales sobre la autoridad municipal en la administración del servicio y sobre el grado de autonomía requerido por el ayuntamiento respecto al gobierno nacional permanecerán latentes hasta los años de la revolución mexicana.

Como hemos visto, los años inmediatamente anteriores a 1882 resultaron sin duda accidentados en aquello referido a la definición de la autoridad competente que debía administrar y normar los ferrocarriles urbanos. Pero al iniciarse la década de 1880, la ambigüedad de atribuciones del ayuntamiento y del Ejecutivo federal respecto a los tranvías urbanos comenzó a desaparecer, en un sentido específico. Todo parece indicar que el modelo fundamental, desde un punto de vista político-administrativo, se articuló a partir de ciertos contratos de concesión otorgados por el Ejecutivo. Destaca en este sentido el contrato del 21 de julio de 1882, que se convirtió en uno de los documentos básicos para la normatividad de los tranvías en la ciudad de México y en el Distrito Federal. Los contratos subsecuentes (el de 1883, el de 1895 y el de 1905, por ejemplo), seguirían, en lo esencial, los lineamientos del contrato de 1882.³⁶

Un punto central para este trabajo es que el contrato de julio de 1882 no mencionó en absoluto al ayuntamiento de México para vigilar o normar cualquiera de los puntos señalados en el documento. Desde el punto de vista de lo consignado en el contrato, el ayuntamiento era completamente ajeno al funcionamiento de los tranvías.³⁷ Pero seguramente la explicación de fondo tenía que ver con las características de las concesiones que el contrato avalaba. El contrato de julio de 1882 consagró los términos de las concesiones y del funcionamiento de los tranvías que unieran dos o más municipalidades de la entidad, para un periodo de 30 años. Este hecho consolidó una práctica que subrayaba la jurisdicción federal sobre los tranvías intermunicipales del Distrito.

En cambio, los contratos de febrero de 1883 y de mayo de 1900 fueron signados entre el ayuntamiento y la empresa, en virtud de que las vías concesionadas se encontraban comprendidas exclusivamente dentro de la municipalidad de México. Uno de los puntos señalados por el contrato de 1883 era el de la obligación de la empresa de realizar los trabajos de mantenimiento de las atarjeas de las calles por donde circulasen los trenes, así como la de dar mantenimiento a los espacios de las entrevías, con el fin de que el pavimento de las calles se mantuviera en buen estado. Por lo demás, la concesión fue por un lapso de 99 años. En el contrato de 1900

³⁶ AGN, SCOP, FCC del Distrito, 3/613-1. "Memorándum sobre el estado de los contratos para la explotación de los tranvías eléctricos en el Distrito Federal", 13 de octubre de 1914.

³⁷ El contrato íntegro se encuentra en AGN, FOP, caja 11, exp. 1. Decretos, circulares y leyes, 21 de julio de 1882.

quedó establecido que las concesiones en la municipalidad de México expirarían en 1882; la compañía quedó relevada de la obligación de limpiar las atarjeas y de dar mantenimiento al pavimento. La empresa, sin embargo, adquirió el compromiso de pagar 50 mil pesos anuales al ayuntamiento si la longitud de sus líneas no excedía los 107 kilómetros, y 600 pesos por cada kilómetro extra, para subvencionar los trabajos de mantenimiento.³⁸

Está claro entonces que tanto la legislación ferroviaria como la práctica en el otorgamiento de franquicias, posteriores a 1882, hicieron una distinción lógica —aunque no exenta de problemas— entre los contratos circunscritos a la municipalidad de México, y aquéllos que tocaban dos o más municipalidades del Distrito. Es verdad, además, que, en cualquier caso, los términos esenciales de las concesiones no fueron materia de la institución municipal.³⁹ El hecho de que las “Previsiones para el otorgamiento de concesiones en el Distrito Federal”, dictadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 1894, no especificaran ninguna jerarquía respecto a la autoridad competente en la adjudicación de concesiones ni en la normatividad del servicio, no debe sorprender. En otras palabras, el Congreso dejó las cosas como estaban, esto es, subrayó, por omisión, la preeminencia del Ejecutivo federal en estos asuntos.⁴⁰

La ley ferrocarrilera de 1899, si bien dedicó dos artículos a definir las características jurídicas de las vías férreas del Distrito Federal, incluyó a éstas enteramente en la jurisdicción federal. Además, tampoco hizo ninguna consideración sobre el papel de los ayuntamientos de la entidad no ya en el otorgamiento de concesiones, sino tampoco en la normatividad o en su “policía urbana”.⁴¹ Y la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que entró en vigor en marzo de 1903, formalizó la marginación de los ayuntamientos del Distrito de las decisiones concernientes a los ferrocarriles urbanos. Según el artículo 34, los ferrocarriles del Distrito Federal pasaron a la jurisdicción plena de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP). Todo asunto relacionado con la construcción de nuevas vías o al arreglo de las existentes debía ser consultado por la SCOP con el Consejo Superior de Gobierno y con los ayuntamientos

³⁸ AGN, SCOP, *Ferrocarriles del Distrito*. “Memorándum sobre el estado de los contratos para la explotación de tranvías eléctricos en el Distrito Federal”, 13 de octubre de 1914.

³⁹ Tal es el caso del “Reglamento para la construcción, conservación y servicio de los ferrocarriles”, promulgado por Manuel González en julio de 1883, en el cual, hasta donde puedo saber, no se hace mención a la ingerencia de los ayuntamientos en ninguno de los rubros reglamentados. Ver Dublán, *Legislación*, vol. 17, pp. 50-74.

⁴⁰ La indefinición a la que me refiero era legal, no práctica. En los hechos, el gobierno federal decidió siempre sobre los concesionarios y los términos de la concesión. Ver Dublán, *Legislación*, vol. 23, p. 245, especialmente el art. 1.

⁴¹ Ley sobre ferrocarriles, pp. 1-2 (artículos 1o., fracc. II, y 3o.).

del Distrito, “en la inteligencia de que si éstos opinan que la concesión no debe otorgarse o que no deben levantar las vías o cambiar el trazo, y la Secretaría opina lo contrario, resolverá el Presidente de la República, oyendo al Consejo de Ministros”.⁴²

Si la letra de la ley puede ser un criterio para establecer algo parecido a un diagnóstico sobre las tendencias institucionales, casi se podría concluir que, al menos en lo que se refiere al servicio de tranvías, las dos últimas décadas del Porfiriato no fueron las mejores para el ayuntamiento de México. Lo que a fines de la década de 1870 o principios de la de 1880 pudieron ser motivos de polémica, regateo, argumentación y contrargumentación, para 1903 se había convertido en la fría e inapelable letra de ley. No obstante, el carácter del servicio en cuestión y la complejidad misma del gobierno de la ciudad, impidieron una marginación plena del ayuntamiento respecto a la problemática de los tranvías. Al menos hasta 1903, el ayuntamiento era la entidad visible relacionada con los asuntos fundamentales de la ciudad.

En términos generales, puede afirmarse que el ayuntamiento de México tuvo muchas dificultades para modificar la conducta de las empresas. Quizá esas dificultades estaban fundadas en el escaso apoyo legislativo con que contaba, pero asimismo es probable que cierto juego de intereses a su interior, y una imagen y presencia pública en deterioro, hicieran más difícil sus tareas. Así por ejemplo, en 1881 y 1894 sendas propuestas de regidores para obligar a los concesionarios a dar mantenimiento a las calles por donde circulaban los trenes o a pagar un impuesto para ese fin, no trascendieron el ámbito del propio cabildo.⁴³

La contribución para mantenimiento de calles no se haría realidad sino hasta el contrato de 1900, como hemos visto, pero con sus bemoles. En marzo de 1911, por ejemplo, el regidor Villarreal recordó al ayuntamiento que el contrato de 1900 obligaba a la empresa de tranvías a subvencionar al ayuntamiento para los trabajos de mantenimiento de las calles. Si bien reconocía Villarreal que la ley de marzo de 1903 había federalizado todos los ingresos municipales y había puesto bajo la jurisdicción de la SCOP los asuntos de los ferrocarriles urbanos, el ayuntamiento, de pérdida, tendría que estar enterado oficialmente de cuántos kilómetros de vías se habían contruido en el municipio desde 1900, para darse una idea del monto de la subvención de la empresa a la ciudad.⁴⁴

⁴² Ortiz, *Prontuario*, p. 54.

⁴³ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1041. De regidores al ayuntamiento, 2 de octubre de 1881; vol. 1042. De Manuel Sierra Méndez al ayuntamiento, 18 de diciembre de 1894. La propuesta de Sierra Méndez se apoyaba en el reciente decreto del Congreso que estipulaba las especificaciones técnicas para la construcción de tranvías en la ciudad.

⁴⁴ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1050. Moción de J. Villarreal, 4 de marzo de 1911.

En una perspectiva más general, las quejas que surgen desde el cabildo tienden a agruparse en dos grandes grupos. El primero comprendería aquellos asuntos referidos a la normatividad técnica del servicio. Por ejemplo, en 1888, la comisión de obras públicas del ayuntamiento, después de hacer una consideración sobre la inexperiencia de los ayuntamientos anteriores a la hora de vigilar las características del tendido de las vías por las calles de la ciudad, solicitaba que en adelante se expresara “de una manera absoluta que los rieles que se empleen tendrán precisamente la sección y el peso que determine [la comisión] de obras públicas”.⁴⁵

El segundo grupo de diferendos toca el funcionamiento del servicio propiamente dicho. Un caso ilustrativo: en 1900 el doctor Manuel S. Soriano informaba a sus colegas médicos de un accidente tranviario acaecido por los rumbos de Indianilla. Criticaba de la empresa su “punible abandono del servicio”, que agregó “un descarrilamiento más a la enorme cifra que desde entonces ya contaba en sus registros”. El doctor Soriano recordaba que todas las empresas ferroviarias del país tenían su propio equipo de médicos, enfermeras y socorristas, salvo (en ese entonces) la CFL. Choques y descarrilamientos, atropellados e “inválidos e inútiles” era el saldo de las aventuras de la empresa, decía Soriano. Peor aún, a ocho meses del accidente, nadie había recibido indemnización.⁴⁶ Los peligros públicos y las notorias incomodidades del servicio de los tranvías serían uno de los más grandes dolores de cabeza de las autoridades, y un elemento de enorme desprestigio social de los concesionarios y empresas. Que en 1893, nada menos que el órgano oficial de los comerciantes haya sostenido una polémica con la empresa de tranvías, donde afirmó que “no hay quien viaje en sus carros que no resulte desagradado y quejoso”, puede servir de indicio para calibrar la animosidad de la opinión pública contra la empresa concesionaria.⁴⁷

Debe hacerse notar, no obstante, que a partir de la primera década de este siglo, es perceptible una mutación en la dimensión institucional para regular el problema de, valga la expresión, “el comportamiento público” de los tranvías. Efectivamente, la autoridad que emprendió algunos intentos regulatorios del servicio, fue la gubernatura del Distrito Federal, concretamente, el gobernador Guillermo de Landa y Escandón. Todo parece indicar que desde 1903, cuando desaparece el ayuntamiento como instancia real de gobierno, y cuando Landa y Escandón accede al puesto de gobernador, se

⁴⁵ AHCM. *Ferrocarriles en general*, vol. 1042. De la comisión de obras públicas al ayuntamiento, 20 de enero de 1888.

⁴⁶ Soriano, “Un descarrilamiento del Ferrocarril del Valle en terrenos de la Indianilla” en *Gaceta Médica de México*, tomo 37, 1900, pp. 327-338.

⁴⁷ “Los ferrocarriles del DF”, en *La Semana Mercantil*, núm. 47, 20 de noviembre de 1893, pp. 558-559.

inició una serie de recomendaciones a la CTM, con el fin de garantizar la seguridad de los pasajeros.

Para fines de 1905, el gobernador había ubicado algunos de los asuntos de seguridad más apremiantes del servicio: exceso de velocidad de los carros; rupturas constantes de los cables transmisores de energía; escasas precauciones de los conductores y operarios para atender el ascenso y descenso de los pasajeros; poca distancia entre los carros en circulación. Sin embargo, uno de los puntos nodales del llamado de atención de la gubernatura eran los peligros implícitos en las interminables jornadas de trabajo de los conductores: entre 12 y 16 horas al día. De ahí una primera recomendación del gobernador: que los conductores no trabajasen más de 10 horas por jornada.⁴⁸

Durante el primer semestre de 1906, la gubernatura seguiría insistiendo en sus alegatos. El *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal* fundaría las recomendaciones del gobernador en algunos artículos del Código Santario, y alegaría que los tranvías, para efectos del control gubernamental en materia de sanidad, eran equiparables a una fábrica. Hacia el mes de abril, se expidieron algunas disposiciones más puntuales sobre el servicio.⁴⁹ Pero las cosas no marchaban bien. En abril de 1907, un informe dirigido al titular de la SCOP señalaba que en el año fiscal de 1904-1905 habían muerto 69 personas y resultado heridas 305 en accidentes de tranvías. El panorama para el año fiscal 1905-1906 no fue mucho mejor: 65 muertos y 352 heridos. Los promedios eran dramáticos, según mis cálculos: más de un muerto por semana, más de cinco muertos al mes; más de cinco heridos por semana, más de 25 heridos al mes.⁵⁰

Desde el punto de vista de la experiencia de gobierno del ayuntamiento, la marginación municipal a la hora de tomar medidas contra los peligros, públicos y notorios, del sistema de tranvías, vino a ser un asunto capital. Si bien el ayuntamiento podría argumentar que la ley de 1903 no permitía una fácil injerencia en la administración de los tranvías (prácticamente federalizada desde aquel año), toda una tradición concebía al cuerpo municipal como protector “natural” del bien común, del bienestar colectivo. En esta perspectiva, las reacciones de los regidores, si bien no escasas, fueron, quizá hasta los años de la revolución mexicana, ineficaces.

⁴⁸ “El gobierno del Distrito Federal y los tranvías eléctricos”, *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, 26 de diciembre de 1905, pp. 801-804.

⁴⁹ “Fundamentos de una exitativa. El trabajo de los motoristas”, pp. 17-20 y “Nuevas disposiciones del gobierno del Distrito sobre el tráfico de tranvías eléctricos”, pp. 481-483, en *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, 5 de enero de 1906 y 17 de abril de 1906.

⁵⁰ AGN, SCOP, FCC del Distrito, 3/858-1. Informe al titular de la SCOP, 17 de abril de 1907.

La batuta en las acciones regulatorias respecto al servicio de tranvías la llevó el gobernador del Distrito, y no el ayuntamiento de México.

Tardíamente para la magnitud y antigüedad del problema, Alberto Robles Gil, miembro del ayuntamiento de 1910, propondría ante el cabildo que todas las disposiciones reglamentarias sobre el funcionamiento de los tranvías en la ciudad de México, así como las rutas y horarios, fuesen publicadas en la prensa y colocadas en los carros, para que el público estuviese mínimamente enterado de sus derechos. Esta solicitud se hizo llegar a la SCOP en marzo de 1910, y más de un año después, en mayo de 1911, la comisión de ferrocarriles del ayuntamiento se lamentaba de no haber sido escuchada y exigía “que las iniciativas formuladas por el ayuntamiento sean debidamente atendidas”.⁵¹ Más aún, en abril de 1913 Serapio Rendón, regidor, se haría eco de otra de las demandas más sentidas de la opinión pública respecto al servicio de tranvías. Rendón solicitó al ayuntamiento que se exigiera a la CTM el aumento del material rodante para pasajeros, con el fin de desahogar los abarrotados carros del servicio público; planteaba además que se estipulase la prohibición de que los carros llevaran más personas que las que “comodamente quepan en sus asientos”; en la propuesta, la policía de la ciudad quedaría autorizada para hacer respetar la medida. Hacia mediados de 1913, algo estaba cambiando en la percepción del problema de los tranvías en el seno del ayuntamiento. La comisión de ferrocarriles del municipio dió entrada a la propuesta de Rendón, no sin argumentar sobre los incumplimientos de la CTM en todos aquellos aspectos que tenían que ver con el bienestar de los pasajeros.⁵²

Los problemas asociados al gobierno de una ciudad no desaparecen; cuando más, se posponen. La coyuntura que en las instituciones de gobierno urbano generó la revolución constitucionalista pondría sobre la mesa los antiguos problemas de autoridad, control y relaciones de trabajo. Tal vez los problemas eran los mismos, pero la historia y la correlación de fuerzas habían cambiado dramáticamente.

5. LA REVOLUCIÓN, EL AYUNTAMIENTO Y LOS TRANVÍAS

El 8 de octubre de 1914, Eduardo Fuentes, a la sazón secretario del ayuntamiento de México, informó a la corporación municipal que había

⁵¹ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1049. De Alberto Robles Gil al ayuntamiento, 15 de marzo de 1910. Iniciativa de la comisión de ferrocarriles, 2 de mayo de 1911.

⁵² AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1050. De Serapio Rendón al ayuntamiento, 15 de abril de 1913; dictamen de la comisión de ferrocarriles, teléfonos y telégrafos, 11 de agosto de 1913.

estallado la huelga de motoristas de la Compañía de Tranvías de México. El ayuntamiento acordó, en sesión secreta, acudir ante el oficial mayor de la Secretaría de Comunicaciones para solicitar que el gobierno constitucionalista procediera a administrar directamente los tranvías urbanos de la ciudad de México. Efectivamente, el gobierno federal tomó el control directo del servicio de tranvías en el Distrito Federal entre el 12 de octubre de 1914 y el 7 de mayo de 1919.⁵³

La sesión del 8 de octubre es vital para entender una serie de elementos relacionados con el servicio de tranvías y con el estado de la cuestión municipal en la capital de la República. Dos aspectos resaltan por sí mismos. Uno: el ánimo claramente refractario del ayuntamiento a mantener el *status quo* en sus relaciones con la empresa de tranvía. Dos: la irrupción de los trabajadores tranviarios como un actor político a considerar.

En el curso de la sesión del 8 de octubre, y para sustentar la solicitud, se acordó redactar un documento en el cual se acusó a la empresa de explotar al público, al comercio y a los trabajadores. Se afirmó asimismo que la empresa era un monopolio lleno de privilegios, y que no había otro culpable de la huelga que la empresa misma. Se enumeraron puntualmente las irregularidades en los contratos y en el comportamiento de la empresa, entre las que destacan: no se fijaron plazos en los contratos para que las líneas pasaran a poder de la nación, como era costumbre en las concesiones de servicios públicos; prácticamente la empresa no pagaba contribución alguna, ni siquiera la del timbre; bastaba una ocupación casi simbólica de una calle cualquiera, para que ninguna otra empresa pudiera tender vías en esa misma calle; la empresa no había cumplido su compromiso de electrificar todas sus líneas; no había cumplido tampoco su compromiso de reducir a cinco centavos el precio del pasaje en zonas urbanas.⁵⁴

Al día siguiente, el 9 de octubre, la sesión del ayuntamiento se celebró ante la presencia de una comisión de huelguistas, acompañada por dirigentes de la Casa del Obrero Mundial. El presidente del ayuntamiento y el secretario expresaron sus simpatías por el movimiento y ofrecieron la mediación del cuerpo municipal en el conflicto. Los huelguistas comunicaron al ayuntamiento que el sindicato estaba solicitando un aumento salarial del 100% mientras que la empresa ofrecía apenas el 10%. Pero el pliego petitorio de los trabajadores era mucho más ambicioso, a saber: la

⁵³ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1050. Del ayuntamiento de México al subsecretario de comunicaciones, 8 de octubre de 1914. Acta secreta de cabildo, 8 de octubre de 1914. AGN, SCOP, FCC del Distrito, 3/824-1. De la SCOP al presidente municipal de la ciudad de México, 11 de abril de 1921. 3/431-1. Acuerdo del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de marzo de 1919. Acta de devolución de la empresa, 12 de mayo de 1919.

⁵⁴ AHCM, *Ferrocarriles en general*, vol. 1050. Del ayuntamiento al subsecretario de comunicaciones, 8 de octubre de 1914.

empresa se obligaba a tratar con los representantes del sindicato; la empresa se obligaba a no contratar trabajadores no sindicalizados; se establecería una tarjeta de identificación para los sindicalistas, cuya presentación sería requisito para laborar; el sindicato vigilaría las aptitudes de los agremiados para el trabajo; el sindicato y la empresa discutirían las conductas incorrectas de los empleados, pero no se aplicarían sanciones hasta que fuesen aprobadas por el sindicato mismo.

El ayuntamiento, por su parte, hizo una propuesta pública de carácter operativo, quizá para ganar tiempo: que los tranvías volviesen a circular, sin que los trabajadores cobrasen el pasaje al público, hasta lograr una solución a sus demandas. Al parecer, uno de los acuerdos tomados en aquel cabildo fue el de formar una comisión para plantear la problemática a Venustiano Carranza, aunque probablemente el municipio quería aprovechar esa circunstancia para obtener alguna respuesta sobre su solicitud de que la empresa fuese intervenida por el gobierno nacional.⁵⁵

Ciertamente, el ambiente político en el cual se había desarrollado la CTM se modificó radicalmente hacia 1914, aunque existen síntomas que desde 1913 las cosas no eran ya lo que fueron para la empresa. Efectivamente, entre diciembre de 1913 y octubre de 1914 tomó cuerpo uno de los conflictos probablemente más trascendentales que registre la historia no de los tranvías, sino del proceso político-institucional de la ciudad de México. El asunto adquiere relevancia especial en virtud de las condiciones políticas generales, pues se trata de uno de los periodos más álgidos de la revolución mexicana. Más aún, el conflicto tuvo continuidad argumental entre la administración de Victoriano Huerta y los primeros intentos revolucionarios por ejercer el poder en la capital de la República. Pero asimismo, el conflicto de 1913-1914 recogió los términos (y a veces los argumentos) de una problemática y de unas discusiones que, como se ha tratado de mostrar en este capítulo, se remontan a la década de 1870.

El 27 de diciembre de 1913, la SCOP dictó un acuerdo de dos puntos por el cual el régimen jurídico de los tranvías en el Distrito Federal sufría un ajuste radical. Por principio de cuentas, el primer inciso estableció la cancelación definitiva del contrato celebrado en 1882 —base jurídica y operativa de todos los subsecuentes— entre el representante de la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito (CFL) y el Ejecutivo federal. El segundo punto determinó que los permisos que la CTM —cesionaria de los derechos de la CLF— gozaba para explotar las líneas a que se refería el artículo tercero del contrato de julio de 1905 expiraban a partir del 10 de enero de 1914. El gobierno federal, además, se reservaba el derecho de establecer la

⁵⁵ AHCM, As, vol. 329-A, 9 de octubre de 1914.

responsabilidad civil de la empresa por el tiempo que indebidamente usufructuó las líneas en cuestión.⁵⁶

La empresa inició de inmediato su defensa. El 31 de diciembre envió al titular de la SCOP una misiva donde argumentaba, centralmente, contra la naturaleza revocable de la concesión estipulada por el contrato de julio de 1882. A juicio, pues, de la CTM, la concesión de 1882 era irrevocable.⁵⁷ Desde agosto de 1913, la SCOP se había asesorado convenientemente sobre las características de los contratos de tranvías en el Distrito Federal. Así, el abogado Luis Méndez había argumentado ante el representante de la CTM que el contrato de 1882 había expirado desde julio de 1912. Pero fue Guillermo Novoa, abogado consultor de la Secretaría, quien emitió una de las opiniones más extensamente fundadas sobre el particular.

A juicio de Novoa, existía una clara distinción en el régimen jurídico que sustentaba las concesiones de tranvías en el Distrito Federal. De un lado se encontraban las líneas suburbanas, esto es, aquéllas que unían dos o más municipalidades en la entidad, o bien, aquéllas que uno de sus extremos se encontraba “fuera del recinto de la ciudad”, es decir, de la zona urbanizada propiamente dicha —aun cuando hubiese quedado comprendida en la misma municipalidad. Del otro lado se encontrarían todas aquellas concesiones comprendidas exclusivamente “dentro del perímetro de la ciudad” de México, o para decirlo de otra forma, las líneas netamente urbanas.

Los contratos de concesión, consolidación y compraventa de 1882, 1883, 1886, 1895, 1900 y 1905 habían reiterado la distinción fundamental entre líneas urbanas y líneas suburbanas. El problema a dilucidar era el de la extensión temporal de las concesiones urbanas y suburbanas. El último contrato disponible era el del 31 de julio de 1905. De su lectura, Novoa desprendía que las líneas urbanas estaban concesionadas hasta el 24 de febrero de 1982. Sin embargo, el contrato de 1905, para el caso de las líneas de transporte suburbanas, remitía a su similar de 1882, con la salvedad de que en 1882 ni el gobierno, ni el ayuntamiento, ni la empresa fijaron un plazo para las concesiones.⁵⁸

La pregunta que se planteó Novoa, ante el silencio de los contratos, es de enormes consecuencias jurídicas y políticas: dado que no se especificaron sus parámetros temporales ¿la concesión de las líneas suburbanas en el Distrito Federal debía ser perpetua o temporal? Novoa se respondió solo:

⁵⁶ AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/970-1. Acuerdo de la SCOP, 27 de diciembre de 1913.

⁵⁷ AGN, SCOP, FFCC del Distrito. 3/970-1. De la CTM al Secretario de Comunicaciones, 31 de diciembre de 1913.

⁵⁸ El contrato de 1905 remitía, para el caso de las líneas urbanas, a lo estipulado por los contratos de febrero de 1883 y 3 de mayo de 1900 (este último tan sólo ratificaba el de 1883, que concesionó las líneas urbanas por 99 años).

sin género de dudas, las concesiones de las líneas suburbanas no podían ser perpetuas. Las razones eran casi obvias, a su juicio: los ferrocarriles del Distrito ocupaban bienes de uso común (camino, principalmente), y los bienes de uso común eran por su naturaleza inalienables. Ninguna autoridad, ni siquiera el Ejecutivo federal, tuvo nunca el derecho de enajenarlos a particulares. Ahora bien, si las concesiones no podían ser perpetuas, el problema radicaba entonces en establecer la duración de los permisos de explotación. A este respecto, Novoa argumentaba que, dada la inexistencia de una fecha de expiración de las concesiones en los contratos respectivos, “puede decirse de una manera general” que los permisos finiquitarían “cuando el interés público” lo exigiera. Y la declaración de interés público correspondía, administrativamente, a la SCOP, es decir, al gobierno federal.⁵⁹

La empresa respondió en dos frentes. A finales de enero de 1914, insistió en que la concesión de 1882 era a perpetuidad, pues el contrato respectivo no decía “una sola palabra que pueda servir para indicar que el gobierno tuvo la idea de reservarse en tiempo alguno el derecho de revocar el permiso que otorgaba”.⁶⁰ Pero además, es probable que la empresa haya solicitado al embajador de Francia que apoyase sus reclamos, pues el 19 de enero el titular de la SCOP recibió una comunicación del titular de Relaciones Exteriores, que a su vez transcribía la opinión “de un jurisconsulto experto”, consultado por la embajada francesa.

El abogado citado arguyó que la CTM había emitido bonos hipotecarios cuyo plazo de vencimiento fue fijado en 1926. De este hecho se infiere que la concesión debía extenderse, por lo menos, hasta la fecha citada. A la manera de una amenaza no tan velada, el documento francés concluía que el gobierno mexicano seguramente no pasaría por alto que la CTM representaba “capitales franceses, ingleses y belgas”, es decir, “intereses ligados más o menos estrechamente a importantes mercados extranjeros cuya cooperación y buena disposición conviene a la hacienda mexicana conservar”.⁶¹

La Secretaría de Gobernación se apresuró a rebatir los argumentos de la carta francesa. Solicitó con ese fin la opinión del abogado Eduardo Pallares, para dar mayor sustentación a los argumentos del gobierno federal. En un informe presentado por Pallares el 18 de febrero, éste se explayó en las razones por las cuales la concesión de 1882 no podía ser

⁵⁹ AGN, SCOP, FCC del Distrito. 3/970-1. Del secretario de comunicaciones al secretario de relaciones exteriores, 7 de enero de 1914. Las opiniones de Méndez y Novoa se encuentran en este expediente.

⁶⁰ AGN, SCOP, FCC del Distrito. 3/970-1. De Luis Riba y Salvador M. Cancino a la SCOP, 28 de enero de 1914.

⁶¹ AGN, SCOP, FCC del Distrito. 3/970-1. Del Secretario de Relaciones al Secretario de Comunicaciones, 19 de enero de 1914.

considerada como irrevocable. La conclusión de Pallares y la tesis jurídica aducida representan por un lado la reiteración y ampliación de los argumentos de Novoa, y por otro, un ejercicio de aplicación práctica de toda una tradición del derecho mexicano. Según adujo Pallares, el carácter de la concesión de 1882 es “revocable y temporal” porque el Ejecutivo federal, y no se diga cualquier otra autoridad, no podría conceder derechos perpetuos sobre bienes que “están fuera del comercio”.

Según Pallares, la Ley de inmuebles federales de 1902 prohibió el desmembramiento de la propiedad pública, que en este caso sería equivalente a los bienes de uso común. Aun cuando la autoridad concediese derechos de usufructo de los bienes de uso común, de ahí no podía seguirse que estos derechos fueran a perpetuidad e irrevocables. Además, agregaba Pallares, conceder derechos de uso “por un día” no implica de ninguna manera “concederlos para siempre”. Si esto último no se especificó en el contrato de 1882 —esto es, que la concesión no era perpetua—, se debía simplemente a que “en todos los actos jurídicos, y más especialmente en los contratos, las condiciones esenciales del acto jurídico [...] se suponen [y] no es necesario expresarlas”.⁶²

Al parecer, la discusión entre la CTM y el gobierno federal no tuvo consecuencias inmediatas. Pero una vez ocupada la ciudad de México por los constitucionalistas, el problema volvió a aflorar, con mayor fuerza y con consecuencias enormes. En octubre de 1914, Miguel Alessio Robles hizo llegar a la SCOP una “Consulta” de importancia extrema. Alessio Robles retomaba, en lo fundamental y en los detalles, el punto de vista de los abogados Novoa y Pallares, expresado unos meses antes. Pero además, añadió algunos elementos inéditos que configuraron un marco jurídico-político de consecuencias prácticas inmediatas.

Al igual que sus antecesores, Alessio Robles dividió las concesiones en el Distrito Federal en urbanas y suburbanas. Las primeras tenían una vigencia que llegaba hasta 1982. Respecto a las suburbanas, coincidía con los juicios previos en el sentido de que carecían de un periodo definido, si el análisis se atenía a la letra del contrato de 1882. Pero Alessio Robles introdujo un matiz de primera importancia. Incluso en el caso de las líneas urbanas el Ejecutivo federal tenía el recurso de “demostrar que la compañía

⁶² AGN, SCOP, FFCC del Distrito, 3/970-1. Del Secretario de Gobernación al Secretario de Relaciones, 7 de febrero de 1914. AGN, SCOP, FFCC del Distrito, 3/970-1. De Eduardo Pallares al titular de la SCOP, 18 de febrero de 1914. La Ley de bienes inmuebles de la Federación se pudo consultar en *Diario Oficial*, 18 de diciembre de 1902. Interesan especialmente el artículo 4o, fracción VIII, que considera a los caminos, carreteras y puentes como del dominio público, siempre y cuando “constituyan vías generales de comunicación”; y el artículo 18, que señala que las líneas de ferrocarril, tranvía, telégrafo y teléfono son “bienes destinados al servicio público”

de tranvías no ha cumplido debidamente con las obligaciones a que quedó sujeta” en los contratos respectivos. Una declaratoria de rescisión de contratos de las líneas urbanas, en virtud del incumplimiento por parte de la empresa, llevaría inmediatamente a la “insubsistencia de las concesiones y al pago de daños y perjuicios” por parte de la empresa.

En lo que toca a las suburbanas, Alessio Robles fue más explícito. “El Estado tiene el dominio inmanente sobre todos los inmuebles de uso común”, afirmó. Sostener que las concesiones suburbanas son perpetuas e irrevocables ataca “el dominio inmanente del Estado”. Y concluía:

Tanto en la legislación española, en la legislación colonial y en el derecho romano, como en la legislación mexicana, los inmuebles de uso común se encuentran fuera del comercio, o lo que es lo mismo, no pueden ser materia de derechos reales ni mucho menos de derechos perpetuos o irrevocables. Las concesiones o derechos que sobre los mismos bienes tengan las corporaciones civiles y los particulares, se han de entender siempre en el sentido de que son franquicias esencialmente revocables, pues de otra manera, los bienes quedarían gravados, lo que repugna a su naturaleza jurídica.

En un ejercicio de retrospectiva, que proyecta los límites de una problemática que va más allá de la de los ferrocarriles urbanos, Miguel Alessio Robles concluiría su alegato con el establecimiento de la genealogía de sus tesis jurídicas. Desde su punto de vista, “en pro de esta tesis” debiera consultarse, aparte de la legislación reciente, el Código Civil de 1870 (artículos 1392, 1395, 1396, 1421 y 1433); la Novísima Recopilación (ley 6a, título 28, partida 5a.; ley 7a., título 29, partida 3a.; todo el título 36 del libro 7o); la Glosa de Gregorio López; el Ordenamiento de Alcalá (ley 49, título 32), así como las cédulas reales concernientes a los bienes que no pueden ser objeto de propiedad privada (10 de noviembre de 1571 y 20 de mayo de 1611, por ejemplo).⁶³

La intervención de la empresa de tranvías por parte del gobierno constitucionalista, en octubre de 1914, sintetiza una experiencia, y prefigura otra más. Observando con cuidado los alegatos de los abogados consultores del gobierno nacional, se puede apuntar que muchos de los argumentos del ayuntamiento surgidos desde la década de 1870 fueron recuperados al realizarse la crítica del marco jurídico y del modelo operativo de los tranvías.

En realidad, los documentos de 1913 y 1914 validan las añejas reticencias municipales a equipar las concesiones ferroviarias en la ciudad con una

⁶³ AGN, SCOP, FCC del Distrito, 3/970-1. “Consulta que produce el suscrito [Miguel Alessio Robles], relativa a las concesiones de que disfruta la Compañía de Tranvías de México”, 16 de octubre de 1914.

suerte de propiedad perfecta, cuya beneficiaria *ad perpetum* sería la empresa. Las concesiones, en la lógica municipal, no fueron nunca enajenaciones de los propios de la ciudad, sino permisos de usufructo, por tiempo determinado, y siempre revocables a juicio de la autoridad municipal. Pero si lo anterior no deja de ser un triunfo de la tradición municipal mexicana, la implementación práctica de las medidas contra la empresa no dejó a su vez de ser un desaguisado. Porque la intervención de la empresa de tranvías y muchos de los argumentos más sólidos de 1913 y 1914, fueron obra del gobierno central. La Revolución, paradójicamente, culminó el proceso de centralización operativa y argumental del porfirismo, al reclamar la soberanía, y por lo tanto el control del servicio, bajo su propio manto.

Lo que en la década de 1870 o 1880 fue una discusión sobre la legitimidad de los propios municipales, sobre el carácter de la propiedad de la ciudad, con la Revolución se convirtió en otra cosa: se confirmó la potestad más o menos absoluta del gobierno nacional sobre el régimen de servicios públicos. Los propios municipales se convirtieron en propios del Estado. El gobierno central se convirtió en sucedáneo del ayuntamiento a la hora de reivindicar la protección de la propiedad pública. El triunfo del ayuntamiento de México en su larga e irregular polémica con los concesionarios de tranvías resultó doctrinario: ganó en los argumentos, perdió en la política.

VI. EL AYUNTAMIENTO Y EL ALUMBRADO DE LA CIUDAD, 1880-1913

I. ALUMBRADO, GOBIERNO URBANO Y CAMBIO TECNOLÓGICO

En 1886, en una alocución dirigida a los estudiantes de la Escuela Nacional Preparatoria, Justo Sierra mostró un enorme entusiasmo por la novedad tecnológica más importante del último tercio del siglo XIX: la generación y distribución a escala industrial de energía eléctrica. Su percepción del fenómeno se integra en una retórica que suma elementos clásicos y modernos: subraya por un lado la intuición de la filosofía griega sobre la “física molecular”, a la que Sierra denomina el mundo de los “titanes invisibles”; de otra parte, encara las potencialidades de la electricidad no sólo para la vida cotidiana, sino para el pensamiento. La existencia de la electricidad como un proceso objetivo y manipulable supone “las pompas fúnebres *de la materia*”. La materia, a final de cuentas, “oculta la realidad”. “La realidad” bien puede ser invisible —es el caso de la energía eléctrica—, y la materia —concebida en un sentido pedestre— no es más que “una alucinación”. Estamos, diría Sierra, ante “la espiritualización de la materia”.¹

Las implicaciones que el cambio tecnológico tiene para una sociedad (y una cultura), puede ser analizado desde varios puntos de vista. En la visión de Justo Sierra se detectan consecuencias gnoseológicas evidentes. Otra posibilidad, siempre abierta, tiene que ver con la historia misma del proceso económico. Aunque no existe un estudio que evalúe las consecuencias económicas que implicó la introducción de la electricidad en la cuenca de México, y en general en el altiplano, prácticamente todos los estudios existentes sobre la historia de la industrialización tienden a señalar que ése fue un momento crucial en el desarrollo de la planta fabril. Debe recordarse en este sentido que el espacio económico mexicano presentaba una desventaja estratégica en la perspectiva de su industrialización: la inexistencia de carbón de piedra en la cantidad o con la calidad necesaria para convertirse en fuente de energía. Si bien ésta es una asignatura pendiente en la historiografía de tema mexicano, no es improbable que las alternati-

¹ Sierra, *Obras*, vol. IX, pp. 122-124. Subrayado en el original.

vas energéticas (leña, carbón vegetal, hidrogravedad) presentarían serias limitaciones a partir de una determinada escala de desarrollo fabril.²

Pero una perspectiva poco utilizada ha sido la de las consecuencias que las modificaciones en los modelos tecnológicos vigentes tienen para el entramado político-institucional de una sociedad: de qué manera los órganos jurisdiccionales previamente establecidos resienten o se fortalecen en el ejercicio de articular las novedades tecnológicas y económicas; de qué forma y en qué magnitud la sociedad modifica su sensibilidad y sus expectativas respecto a aquello que espera o aun exige de la autoridad. Ciertamente, y desde el punto de vista de la capacidad de gobierno del ayuntamiento de México, el asunto del alumbrado público y de los fenómenos que le van asociados permiten abordar ciertos asuntos de interés central para la experiencia institucional de la ciudad. Tal es el objetivo de este capítulo.

Thomas P. Hughes ha evaluado la manera como tres ciudades distintas, en las postrimerías del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, han enfrentado y asimilado el proceso de electrificación. En su estudio, la variable fundamental es político-institucional: ¿de qué manera los gobiernos de distintas ciudades pudieron responder a los retos que la electrificación de la iluminación y de la fuerza motriz implican? Los casos de Berlín y Londres son altamente ilustrativos, menos por la pregunta en sí misma que por las respuestas claramente diferenciadas. En el análisis de Hughes, el caso de Berlín sería, con mucho, el más exitoso. Una sólida estructura de gobierno local, una enorme respetabilidad de la burocracia municipal, y una inteligente política de servicios públicos, convertirían a la capital alemana en un verdadero paradigma.

Y no era tarea sencilla la del gobierno berlinés: la BEW era la empresa de servicios más grande de Alemania, lo que es mucho decir a fines de siglo. Sin embargo, en la negociación del contrato de 1899 para provisión de energía eléctrica de la ciudad, el municipio logró establecer cláusulas impensables en otros contextos político-institucionales: una participación de 10% en los ingresos netos y de ¡50%! sobre las ganancias de la empresa. Más aún, si las ganancias rebasaban en un año 12.5% del capital en

² Entre los trabajos que de una u otra forma abordan o insinúan el problema de la base energética del desarrollo industrial del México porfirista o posrevolucionario, cabe mencionar Galarza, *La industria eléctrica en México*; Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, pp. 33-52; Garza, *El proceso de industrialización*, pp. 117 y ss.; Morgan, "Industry and Society in the Mexico City Area...", pp. 33-69. No deja de ser pertinente anotar que en el por lo demás apasionante estudio de Stephen H. Haber (*Industry and Underdevelopment*), no se hace referencia al problema de la base energética para sustentar su muy verosímil hipótesis de un desarrollo industrial oligopólico, que tempranamente distorsionó el modelo económico mexicano.

acciones, los consumidores automáticamente obtendrían una reducción del 10% en el precio de la energía.

Dos hechos son ilustrativos del éxito de la gestión municipal en Berlín al cambiar el siglo. Uno: la ciudad fue testigo de una discusión muy importante sobre el carácter de los servicios públicos: ¿debían éstos ser administrados por empresas privadas, o debía la ciudad tomar la conducción directa de los mismos? En 1915, seguramente al calor de la guerra, pero también como resultado de la presión de la opinión pública y de la muy importante presencia de la socialdemocracia, la ciudad adquirió las instalaciones de generación y distribución de energía eléctrica. Dos: el flujo de administradores e ingenieros capacitados en asuntos de electricidad iba de la empresa al municipio —el municipio, para acabar pronto, pagaba mejores salarios que la empresa.³

En el polo contrario se ubica la experiencia londinense. La explicación de las enormes dificultades para integrar un sistema de generación y distribución de energía eléctrica en el Gran Londres las ubica Hughes en la misma dimensión del caso alemán: la capacidad político-institucional del gobierno de la ciudad. Lo que en Berlín es eficacia, prestigio burocrático y, para decirlo en términos contemporáneos, legitimidad política en la aventura de articular el servicio, en Londres, hacia el ocaso del siglo, es dispersión: 65 empresas eléctricas, 70 plantas de generación, 49 tipos de oferta de energía, 10 frecuencias diferentes, 32 niveles de voltaje de transmisión y 24 de distribución, 70 estilos de calcular el consumo. La clave: una estructura de gobierno compleja, poco articulada y poco centralizada, con definiciones jurisdiccionales no muy claras y, por consiguiente, con fortísimas fricciones interinstitucionales. El resultado: en 1911, sólo 39% de los kilowatts/hora eran utilizados como fuerza motriz para la industria o el transporte, contra 81% en Chicago y el 66% en Berlín, aproximadamente en la misma época.⁴

No es del todo inexplicable la tendencia, que se desprende de la historia económica, de tomar como punto de partida para el análisis aquellas empresas que parecen establecidas sobre bases financieras, tecnológicas y operativas relativamente modernas.⁵ En el caso de los tranvías,

³ Hughes, *Networks of Power*, pp. 175-200. He omitido en estas líneas el otro caso estudiado por el autor, en Chicago, que vendría a estar a medio camino entre las dos experiencias aquí descritas.

⁴ Hughes, *Networks of Power*, pp. 227-261. La asimetría institucional londinense a fines del siglo XIX y en las primeras décadas del XX es casi legendaria en los estudios de historia urbana. Véase por ejemplo Waller, *Town, City and Nation*, pp. 24-67.

⁵ Para una crítica de la historia económica y urbana fundada exclusivamente en los "éxitos", y que desdeña los fracasos y aun la problemática de las prefiguraciones y los ensayos fallidos, véase Ratcliffe, "The Business Elite and the Development of Paris...", pp. 138 y ss.

llamará siempre más la atención el momento de la electrificación y de las fuertes inversiones extranjeras, que la historia de los tranvías arrastrados por mulas. Y en el caso del alumbrado, la trementina y el gas hidrógeno como fuente de iluminación fácilmente pueden ser vistos apenas como los antecedentes (pintorescos y nostálgicos) de la iluminación eléctrica.

Pero si de lo que se trata es de evaluar la capacidad de gobierno de una institución como el ayuntamiento en relación al desarrollo de un servicio público y las consiguientes expectativas de la sociedad, los énfasis cambian sustancialmente. Esto, porque el ayuntamiento abordará el problema de las mutaciones tecnológicas, financieras y empresariales desde un modelo, desde una experiencia, que están dadas. El punto de arranque es un *a priori* jurídico-institucional, conceptual y operativo. En este sentido, es importante apuntar que para cuando se extiende masivamente el alumbrado eléctrico en la ciudad de México, esto es, a partir de 1896-1898, el sistema de gas hidrógeno tenía sus buenos 30 años de haberse puesto en operación. Y esto sin considerar que buena parte de la ciudad venía siendo iluminada, paralelamente al gas hidrógeno, con trementina y otros procedimientos. Una obviedad: el gas hidrógeno o la trementina también configuran, quierase que no, una experiencia de gobierno —y en su momento *la única* experiencia de gobierno respecto al servicio.

Ahora bien, como en el caso de la siempre improbable articulación del servicio de tranvías, el alumbrado supuso para el municipio la necesidad de encarar empresas con fuerte presencia de capital extranjero y que tenían establecidos vínculos sólidos —aunque no fácilmente visibles— con la burocracia financiera del Porfiriato. Y como en el caso, otra vez, del sistema de tranvías, tocó al ayuntamiento intentar la articulación del servicio de alumbrado en un periodo que coincidió con cambios tecnológicos profundos y de largo alcance, que modificaron de raíz la base técnica, los patrones financieros y las modalidades político-institucionales de administración y normatividad del servicio. Pero a diferencia de la experiencia de los tranvías, el ayuntamiento de México enfrentó la problemática del alumbrado justamente cuando este servicio entró en una dinámica económica y tecnológica que lo convertiría, literalmente, *en otra cosa*. En este sentido, vale la pena hacer una breve reflexión sobre el uso de la denominación “alumbrado público” en las fuentes porfirianas y del periodo revolucionario, porque puede resultar ilustrativa del fenómeno mismo que se pretende describir y explicar.

La categoría de “alumbrado público” tiende a ser equívoca. Esto obedece al hecho notable de que el proceso de electrificación del alumbrado de la ciudad, que adquirió fuerza a mediados de la década de 1890, supuso la creación de una red de energía que inmediatamente dejó de estar circunscrita a la iluminación de las calles de la ciudad. Las empresas de

fin de siglo ya no sólo vendían electricidad al ayuntamiento, sino a los particulares, tanto para la iluminación de casas-habitación como en la modalidad de fuerza motriz para ciertas actividades productivas (fábricas, talleres, tranvías, molinos, etcétera).

Las inercias cuentan. Hacia fin de siglo, el alumbrado era un servicio público de larga y accidentada trayectoria municipal, donde el ayuntamiento siempre jugó un papel normativo y operativo esencial. El hecho a subrayar es que la electrificación del alumbrado público durante el Porfiriato forma parte de un fenómeno más amplio: la creación de una red de energía que desbordó rápidamente el ámbito de la iluminación municipal y que expresó, con distinta intensidad, una nueva problemática: la de las tendencias y mutaciones en los patrones de generación, distribución y uso de energía en la cuenca de México.⁶

2. LA GRAN EXPERIENCIA: EL AYUNTAMIENTO, LOS CONTRATISTAS Y LA ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO, 1880-1896

La Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica (en adelante CGLE) fue la empresa protagonista en el alumbrado público en la ciudad, a partir de fines de la década de 1860 y hasta 1896. Durante todo el periodo, la fuente de energía más importante fue el gas hidrógeno, aunque se registran varios intentos (a veces exitosos, a veces no) para electrificar el servicio. El antecedente directo de la CGLE había sido la Compañía Imperial de Gas, fundada en 1865, durante el Segundo Imperio, y que recibió de la autoridad un contrato exclusivo por 25 años para iluminar la capital. La empresa era un suma de capitales mexicanos y británicos, donde estaban presentes los intereses de Eustaquio Barrón y Alejandro Escandón, entre los nacionales, y la firma inglesa de Anthony Gibbs. Probablemente a mediados de la década de 1870, la participación mexicana fue adquirida en su totalidad por Gibbs and Company.

La firma inglesa organizaría la CGLE para administrar los contratos de alumbrado. Existe testimonio notarial de que el contrato entre el ayuntamiento y la CGLE de 1881 fue firmado por Juan O’Gorman, como representante de la casa Barrón Forbes, aunque toda la documentación en la cual se discute el clausulado del convenio está signada por un representante de la CGLE.⁷ Y es probable que en algún momento a fines de la década de 1880

⁶ Para una visión panorámica del alumbrado público de la ciudad hasta 1900, véase Arízpe, *El alumbrado público*.

⁷ Morgan, “Industry and Society in the Mexico City Area”, p. 36. Véase AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 565. Notario Vicente de P. Velasco, “Testimonio de la escritura de contrato para el alumbrado de gas hidrógeno y luz eléctrica de la ciudad, otorgado por las comisiones de

o a principios de la de 1890, Thomas Braniff se haya involucrado con la CGLE. Si bien el estudio del “emporio” Braniff de María del Carmen Collado no registra evidencia sobre la participación accionaria de este personaje, sí consigna en cambio que la casa Gibbs había recibido préstamos del empresario Braniff.⁸

A mediados de 1881 el ayuntamiento se dió a la tarea de discutir, ajustar y en su caso aprobar un nuevo contrato de alumbrado para la ciudad de México. Los argumentos que se desprenden de aquella coyuntura no carecen de interés, principalmente porque dejan sentados algunos de los elementos recurrentes en la administración del servicio. El contrato de junio de 1881 contemplaba al gas hidrógeno como la fuente de energía fundamental del alumbrado. No obstante, consideraba también la realización de ensayos de iluminación eléctrica en algunas áreas de la capital. Fue precisamente a partir de este intento de superponer dos sistemas claramente diferenciados, que se define un foco de conflicto entre la corporación municipal y la CGLE.

Resulta que hubo un diferendo entre el presidente de la comisión de alumbrado y la empresa a partir de la interpretación de la cláusula 34 del contrato. Para la comisión, el hecho de que los intentos de electrificar una parte del alumbrado fructificaran o no, en nada afectaba la ejecución del contrato de alumbrado por medio de gas; al revés: para la empresa, si los ensayos de iluminación eléctrica fracasaban, no tendría ésta compromiso alguno para extender a esas zonas las instalaciones de gas. ¿Minucias técnicas? No necesariamente. Toda la argumentación de uno de los miembros de la comisión de alumbrado de 1881 se dirige a subrayar lo que podría llamarse el principio de autoridad, un principio que desde la perspectiva de la historia del ayuntamiento y de su capacidad de gobierno sería, hasta la revolución mexicana, un asunto central. Al calificar como “alucinamiento” (sic) la postura de la empresa, el presidente de la comisión de alumbrado sostenía que en el fondo se estaba “desconociendo la autoridad de la corporación municipal en un negocio de utilidad pública, y que forma parte de uno de sus deberes”. Más aún, la empresa intentaba establecer una “tutela” a los ayuntamientos por venir, de la misma forma que lo había hecho con los últimos doce cuerpos edilicios.⁹

hacienda y alumbrado del H. Ayuntamiento y el señor Juan O’Gorman por la casa Barrón Forbes”, 6 de octubre de 1881.

⁸ Collado, *La burguesía mexicana*, p. 67, cuadro 4. Y así por ejemplo, en el verano de 1891, los representantes en México de la CGLE, Samuel B. Knight y Tomás Braniff se dirigieron por escrito al ayuntamiento para solventar asuntos de la empresa. AHCM, *Alumbrado*, vol. 356, exp. 701. De Knight y Braniff al ayuntamiento, 30 de junio y 31 de julio de 1891.

⁹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 565. Voto particular del presidente de la comisión de alumbrado, 28 de junio de 1881. Además: Notario Vicente de P. Velasco, “Testimonio de la

Habría que anotar que la ascendencia de la compañía contratista al interior del ayuntamiento era de alguna importancia en 1881, de tal manera que el titular de la comisión tuvo que expresar su disidencia con los términos del contrato en un voto particular. No debe, sin embargo, sobrevalorarse la influencia de los contratistas al interior del ayuntamiento, pues la documentación disponible tiende a demostrar que si la empresa soluciona en su favor una determinada disputa, tarde o temprano, en el mismo o posterior ayuntamiento, acaba por ser llamada a cuentas. Este punto es extraordinariamente importante, porque es relativamente fácil minimizar la historia de la institución municipal con el argumento de que las decisiones de peso se tomaban más allá de su jurisdicción formal, y, a final de cuentas, las decisiones recaían en otras instancias o personajes políticos, incluso el propio presidente de la República.

Los términos del contrato serían revisados en octubre de 1882 por el propio ayuntamiento. Se propuso, por ejemplo, que se estableciera de una vez por todas que el ayuntamiento estaba en entera libertad de adquirir las instalaciones del alumbrado por gas una vez fenecida la concesión. Incluso el municipio acudiría al expediente de practicar una visita a las instalaciones de la planta de producción de gas hidrógeno, para cerciorarse de su funcionamiento.¹⁰

Ahora bien, es probable que la presión de la empresa contratista para que fuesen aprobados cláusulas o proyectos que no fueran del agrado de ciertos ayuntamientos (o de algunos de sus miembros), obligara al municipio a tomar medidas en cierta forma inusuales. Así sucedió con el ayuntamiento de 1883, presidido por Pedro Rincón Gallardo. Todo se inició con una propuesta de la CGLE para iluminar el centro de la ciudad por medio de 56 torres de altura considerable, dotadas de focos eléctricos, y que permitirían prescindir de los faroles tradicionales. El ayuntamiento, en cambio, daba muestras de inclinarse por el sistema de faroles eléctricos, que en número de 600 deberían colocarse en las calles céntricas de la

escritura de contrato para el alumbrado de gas hidrógeno y luz eléctrica de la ciudad, otorgado por las comisiones de hacienda y alumbrado del H. Ayuntamiento y el señor Juan O'Gorman por la casa Barrón Forbes", 6 de octubre de 1881.

¹⁰ AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 565. De la comisión de alumbrado al ayuntamiento, 10 de octubre de 1882. Manuel María Contreras y Andrés Almaraz dejaron sentados cuáles eran los defectos de la planta, y que más o menos ya eran conocidos por el público y por las autoridades municipales: una menor capacidad de producción de gas que la requerida por la ciudad en las noches más oscuras (el déficit era de alrededor de un 50%); un aumento artificial de los gases en las tuberías, que si bien favorecían la distribución por un aumento de la presión, perjudicaban la intensidad y calidad de la iluminación, por tratarse de elementos de difícil combustión; un estado notoriamente defectuoso de los quemadores de los faroles. Véase AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 565. Dictamen de Manuel María Contreras y Manuel Almaraz, 17 de noviembre de 1882.

capital. Para evaluar las bondades de ambas alternativas, el municipio organizó a principios de octubre una serie de reuniones con personajes notables de la ciudad. Se giró invitación a cerca de 30 personas, entre las que se encontraban los directores del Observatorio Meteorológico Nacional, del Observatorio Astronómico Nacional y de la Escuela Nacional de Ingenieros, para hablar de los académicos; el gerente de la *Tehuantepec Ship and Railway Company*, entre los empresarios; así como escritores, políticos y militares.¹¹

De los testimonios de las reuniones, resulta más o menos claro que sólo el gerente de la *Tehuantepec Ship* (E.A. Mexia) apoyó el proyecto de las torres propuesto por la empresa. En cambio, Ángel Anguiano, director del Observatorio Astronómico, consideró que los 600 faroles eléctricos eran superiores a las 56 torres, en cuanto a su capacidad lumínica, aunque sostuvo que los datos con los que contaba la reunión para emitir juicios no eran “verdaderamente científicos”. También se inclinó claramente por el sistema de faroles Manuel María Contreras. Juan M. Rodríguez, por su parte, adujo que las pruebas sobre la superioridad del sistema de torres debía correr a cargo de la empresa, y no de los asistentes a la junta; advirtió además que la luz eléctrica debía ser evaluada también en relación a los peligros que podía representar para la vista de las personas. Y José T. Cuellar, muy prudente, argumentó que tendría que moderarse el entusiasmo por la luz eléctrica, en cualquier modalidad, pues no se había dicho la última palabra respecto a la nueva tecnología.¹²

El cónclave de octubre de 1883 acabó en nada. Por una parte debido a que la opinión, adentro y afuera del ayuntamiento, no era muy favorable al sistema de torres, con el argumento implícito de que la empresa quería reducir tan sólo sus costos de operación, más que favorecer una mejor iluminación del centro de la ciudad. Por otra lado, el sistema de faroles de baja altura, que indudablemente era el sistema que el ayuntamiento deseaba, hubo de esperar mejores tiempos financieros para la corporación. Así pues, la electrificación de una parte del alumbrado de la ciudad se dejó en suspenso. Pero resulta interesante subrayar cómo en un momento dado el

¹¹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 565. Acuerdo de cabildo, 27 de septiembre de 1883; relación de invitados, 28 de septiembre de 1883. La lista de invitados incluía a Carlos Islas, Gumersinado Mendoza, Manuel María Contreras, Juan M. Rodríguez, Saturnino Islas, Cristóbal Ortiz, Alberto Cárdenas, Genaro Raygosa, E. Bardomín, José T. Cuellar, Mariano Bárcenas, Ángel Anguiano, Antonio Castillo, Pablo Lascurain, Miguel Rul, Miguel Pérez, Carlos Pacheco, Ramón Ibarrola, Tomás Braniff, general Enrique Ibarrola.

¹² AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 565. De E. A. Mexia al ayuntamiento, 17 de octubre de 1883; de Ángel Anguiano al ayuntamiento, 10 de octubre de 1883; de José M. Rodríguez al ayuntamiento, 15 de octubre de 1883; Manuel María Contreras, intervención, s/f; de José T. Cuellar al ayuntamiento, 15 de octubre de 1883.

ayuntamiento de 1883 decidió medir y ejercer su capacidad de convocatoria para ventilar públicamente un asunto de interés general. Ciertamente no fue éste el patrón de comportamiento de todos y cada uno de los ayuntamientos en la década de 1880, pero sí queda en claro al menos que no todos los ayuntamientos del periodo estaban a merced del contratista. El ayuntamiento parecía ser todavía una entidad con la suficiente presencia para buscarle la vuelta a aquellas ofertas que claramente no estaba dispuesto a aceptar.

Si bien la CGLE fue la principal beneficiaria de los contratos de alumbrado durante la década de 1880, ello no quiere decir que fuese la única empresa en operación o que no existieran intentos por romper su monopolio virtual en la operación del servicio. La empresa de Ignacio Aguirre y hermanos, por ejemplo, tenía suscritos con el municipio convenios para cubrir las zonas de la ciudad no iluminadas por gas; los Aguirre utilizaban la trementina como combustible.¹³

Hacia 1886, el vencimiento del contrato entre el ayuntamiento y la CGLE originó una coyuntura por demás interesante, que ilustra la lógica y las limitaciones en la toma de decisiones por parte del municipio. Emilio Velasco y Francisco Vargas, a nombre de una empresa denominada *Mexico Development Company*, y que decían tener para México la exclusividad en la patente del sistema eléctrico Keith, solicitaron insistentemente se hicieran públicas las bases de la convocatoria para el nuevo contrato de la ciudad.¹⁴ Al parecer el ayuntamiento no se decidía a convocar a concurso público. Así pues los representantes de la *Mexico Development...* subieron el tono de su solicitud hasta el grado de citar en su favor las Ordenanzas Municipales, recurso inusual para el casi siempre aterciopelado tono de las comunicaciones entre el ayuntamiento y los particulares.¹⁵

Pero lo que resultó particularmente interesante de este intento de incursión de la *Mexico Development...* en el mercado capitalino del alumbrado, fue la reacción de su congénere, la CGLE. En marzo de 1886, Samuel B. Knight, representante y administrador en México de la empresa, dirigió al ayuntamiento una misiva que dio origen a una larga polémica. No obstante, habría que decir que el ayuntamiento aceptó la participación de la *Mexico Development...* en el alumbrado de la ciudad, pero circunscrita su área de

¹³ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 596. De Ignacio Aguirre y hermanos al ayuntamiento, 29 de agosto de 1884.

¹⁴ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 611. De la comisión de hacienda al ayuntamiento, 14 de diciembre de 1885; exp. 624: de Julio Labadie al ayuntamiento, 8 de enero de 1886; exp. 625: de Julio Labadie y José Godoy al ayuntamiento, 16 de febrero de 1886; de Julio Labadie al ayuntamiento, 19 de febrero de 1886.

¹⁵ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 626. De Julio Labadie al ayuntamiento, 23 y 26 de febrero de 1886.

trabajo tan sólo a la colonia Guerrero, donde podría instalar apenas 25 focos eléctricos. Otro concesionario, el señor De Bergh, recibió autorización para instalaciones similares en la colonia Santa María. En otras palabras, no estaban en disputa los proyectos de 1881 y 1883 para instalar 600 focos eléctricos en el centro de la ciudad, pospuesto en ese entonces por motivos financieros. Así pues, el señor Knight no debería estar tan preocupado, pues el más jugoso de los contratos de alumbrado de la ciudad parecía reservado para su empresa —de cualquier forma, se preocupó.

En su carta de marzo Knight retomó viejos argumentos del ayuntamiento sobre la estética de las instalaciones de alumbrado y teléfono, para señalar que los nuevos contratistas afectarían “el servicio público”, al sobrecargar las calles con alambres y postes. Pero si las nuevas compañías afectaban “el servicio”, más afectaban a su empresa, arguyó. En un peculiar razonamiento, el representante de la CGLE sostuvo que la tendencia de las nuevas empresas era, a mediano plazo, “proveer de luz eléctrica a los particulares”. En cambio, el objetivo de su propia compañía era “desempeñar el servicio de alumbrado público” conforme estaba establecido en los contratos respectivos. El ayuntamiento, concluía Knight, “no vacilará [...] en este conflicto, entre el interés no creado aún de los particulares, y el servicio público que le está encomendado especialmente”.¹⁶

La pregunta obvia: ¿cuál conflicto? Las dos nuevas empresas apenas tenían acceso al negocio del alumbrado público, en una proporción verdaderamente insignificante. Y en lo que respecta al alumbrado para particulares, no existe documentación que pueda demostrar que tal proyecto tuviese una envergadura importante —si es que de verdad existía el proyecto. Lo que no acababa de enunciar con claridad la CGLE en sus comunicaciones, lo hizo el ayuntamiento. Al contrargumentar las exigencias del representante de la empresa de alumbrado, el síndico primero sostendría que los datos de Knight sobre la afectación del servicio por los nuevos concesionarios no eran más que exageraciones. En el fondo lo que pretendía el señor Knight era “ejercer el derecho de retracto”.¹⁷

¿Qué es el derecho de retracto? Se desprende de un autor como Juan N. Rodríguez de San Miguel que el retracto o tanteo, cuyos orígenes se ubican en el siglo XIV español, es una figura para el discernimiento del orden de prioridad en la adquisición de una “heredad”, que siempre es un bien inmueble.¹⁸ El derecho de retracto (“tanteo”, “derecho de tanto”), no

¹⁶ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 630. De Samuel B. Knight al ayuntamiento, 29 de marzo de 1886.

¹⁷ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 630. Del síndico primero al ayuntamiento, 20 de abril de 1886.

¹⁸ Rodríguez de San Miguel, *Pandectas hispanomexicanas*, vol. II, pp. 608-610. El autor remite para el problema del retracto a la *Novísima recopilación*, libro X, título XIII.

sería otra cosa, en la interpretación y argumentos de la CGLE, sino la preferencia que tenía el anterior contratista, en igualdad de condiciones, sobre un nuevo solicitante de concesión para operar el mismo servicio. La clave del asunto radica en establecer si lo que es un argumento pertinente en la tradición del derecho hispanoamericano para el problema de la propiedad inmueble, puede ser aplicado sin más a la dinámica de las concesiones municipales en el último tercio del siglo XIX. Recuérdese en este sentido que las concesiones de alumbrado eran para operar un servicio público, y no implican propiedad inmueble.

Al menos en las argumentaciones que han quedado registradas, y un poco independientemente de las decisiones particulares del municipio, hacia fines de la década de 1880 algunos miembros del ayuntamiento consideraban esta figura como la vía legal para consolidar monopolios en la administración de los servicios públicos. En otras palabras, algunos regidores no consideraban correcto utilizar las figuras jurídicas que trataban sobre la propiedad inmueble a la hora de juzgar las decisiones de gobierno sobre los servicios municipales. Así por ejemplo, la comisión sostendrá que “el derecho de retracto no existe verdaderamente según nuestro código civil vigente, ni pueden aplicarse al caso presente las disposiciones de retroventa, enfiteusis y contratos de minas”. En realidad, argumenta, “sólo debe juzgarse la cuestión con arreglo a los principios naturales del derecho [...] para interpretar los contratos según su naturaleza y conforme al uso, a la ley y a la buena fe”. Arremete también la comisión contra la pretensión de la CGLE de que la denominación “ciudad” en los contratos le otorga un derecho genérico sobre la misma; en realidad, acota la comisión, la empresa tiene un derecho particular sobre ciertas zonas de la capital, explícitamente enunciadas en los contratos. Típico, sin embargo, de los ayuntamientos porfiristas: la conclusión busca ser salomónica, y acaba siendo inesperada e incoherente: “el señor Knight tiene el perfecto derecho de retracto en la parte de la ciudad que ha iluminado en virtud de haber fenecido el contrato de 1881 [...] pero no lo tiene en la llamada colonia Guerrero, en que no ha prestado servicio alguno en virtud de ese contrato”.¹⁹

Por lo pronto, nótese cómo la comisión de alumbrado del ayuntamiento de 1886, a saber si por buenas o malas razones, ha recurrido al expediente de negar en la doctrina la validez del derecho de retracto defendido por Knight; pero en cambio acaba por aceptarlo en la práctica, si bien circunscrito a un objeto particular y a una territorialidad. El zigzagueo argumental puede ser sintomático de la pugna de intereses, sí,

¹⁹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 638. De la comisión de alumbrado al ayuntamiento, 10 de septiembre de 1886.

pero también de la debilidad conceptual de un problema no enteramente asimilado a la experiencia de gobierno municipal.

Tanto detalle en las disputas, tanto giro inesperado en las argumentaciones, todo debe ser entendido en el contexto más general del hasta entonces pospuesto proyecto de electrificación del alumbrado de la ciudad. Seguramente lo que la CGLE pretendía era no perder la mejor tajada del pastel en el proyecto de electrificación. En esa perspectiva, defiende denodadamente su ámbito de influencia, para evitar la incursión de nuevos concesionarios que en un momento dado le disputaran lo que hasta ese momento era una indudable ventaja. Y el ayuntamiento, por su parte, en medio del juego de intereses (que probablemente tocaba a sus propios integrantes), y de un insuficiente aparato conceptual y operativo, intentaba definir una política de gobierno un poco más coherente y estructurada en relación al servicio.

El hecho era que sobre todo por cuestiones financieras, el proyecto de electrificación no acababa de concretarse, y para ese año de 1886 pareció perfilarse una coyuntura donde de nueva cuenta se intentarían dar algunos pasos en ese sentido. Sin embargo, una vez más no se llega a ninguna parte: el ayuntamiento, acosado por sus compromisos financieros, tomó la determinación de extender el alumbrado eléctrico tan sólo a 100 luces; más aún, recomendó prudencia respecto a la electrificación, aduciendo que otras ciudades del mundo, enfrascadas en los cambios de sistemas y en los ensayos, y atosigadas por las dudas respecto a las bondades de la luz eléctrica, estaban tomando las cosas con relativa calma.²⁰

El concesionario del alumbrado de trementina de la ciudad, don Ignacio Aguirre, intentó dejar atrás su papel marginal en el servicio, cuando en marzo de 1887 solicitó al ayuntamiento se le concediera “la importante mejora del alumbrado eléctrico incandescente para instalaciones privadas”. Pidió el permiso correspondiente para instalar postes, cableado y llevar “corriente” a la casa de los “abonados”. En mayo, la comisión de obras públicas del ayuntamiento emitió un dictamen favorable a la solicitud de don Ignacio. Pero apenas unos días después, el cabildo no solamente rechazó el dictamen aprobatorio de la comisión de obras públicas, sino que, en un acto definitivamente inusual y hostil, impidió que el dictamen regresara a la comisión para su reelaboración. De tajo, el ayuntamiento de 1887 quiso cortar las aspiraciones de Ignacio Aguirre y Compa-

²⁰ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 639. De las comisiones unidas de hacienda y alumbrado al ayuntamiento, 1 de febrero de 1886.

²¹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 643. De Ignacio Aguirre al ayuntamiento, 4 de marzo de 1887; dictamen de la comisión de obras públicas, 20 de mayo de 1887; votación de cabildo, 24 de mayo de 1887.

ña.²¹ En realidad, el pataleo por la electrificación del alumbrado continuaba. El ayuntamiento de 1886 acababa de decidir que la extensión del alumbrado eléctrico se redujera a 100 luces, y pospuso la instalación de los 600 faroles hasta 1889. En agosto de 1887 se reconsideró el asunto; aunque no se especificó el número de luces ni el tiempo de instalación, se aprobó en sesión de cabildo que el municipio podría “pedir la extensión del alumbrado [eléctrico] según le parezca conveniente [en partidas o tandas] de 60 ó 120 focos”.²²

Por otra parte, resulta más o menos claro que si bien se matizaban —a veces sólo verbalmente— las concesiones otorgadas a la CGLE, y se subrayaba la potestad del ayuntamiento sobre algunas decisiones referidas al servicio, al mismo tiempo se sacaba de la jugada a cualquier competidor —real o potencial— de la empresa representada en México por Samuel B. Knight. Ahí estaba Ignacio Aguirre para constatar el hecho, a quien de nueva cuenta, ahora en agosto de 1887, se le opusieron fuertes obstáculos para su concesión de alumbrado eléctrico. La diferencia es que, con muchos peros y a diferencia de su intento de mayo, en este caso Aguirre logró obtener permiso para colocar en los suburbios de la capital 300 luces eléctricas del sistema Edison. Poca cosa, si consideramos que su propuesta original era mucho más ambiciosa: convertir los 1 450 faroles de trementina a su cargo en lámparas eléctricas incandescentes.²³ Volvemos otra vez a la reacción usual de Samuel B. Knight ante una concesión que no es para su empresa. A principios de 1888 la CGLE hizo llegar a los munícipes una suerte de protesta por la autorización a la empresa de Aguirre. Dicha autorización podría “lastimar” sus derechos, adujo. Y aventuró: si bien la concesión de Aguirre era para los suburbios, éstos formaban parte “esencial del alumbrado contratado con esta compañía” —es decir, con la de Knight.²⁴

El ayuntamiento de 1888 repetiría, aunque con algunos matices, los argumentos y las prácticas circulares de su congénere de 1886. En dos sendos dictámenes, la comisión de alumbrado y el síndico segundo intentaron minimizar la protesta del señor Knight. A juicio de la comisión, el contrato vigente con la empresa de alumbrado de ninguna manera impedía contratar por separado, en otras zonas de la ciudad, con una empresa cualquiera.²⁵ Pero sería el síndico segundo Fernando Vega (a él debemos

²² AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 653. De la comisión de alumbrado al ayuntamiento, 29 de julio de 1887.

²³ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 657. De Aguirre Hermanos al ayuntamiento, 8 de agosto de 1887; de la comisión de alumbrado al ayuntamiento, 26 de agosto de 1887.

²⁴ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 656. De Samuel B. Knight al ayuntamiento, 31 de enero y 7 de febrero de 1888.

²⁵ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 656. De la comisión de alumbrado al ayuntamiento, 17 de febrero de 1888.

algunos de los documentos más importantes sobre las prerrogativas de gobierno del ayuntamiento) quien se explayaría y profundizaría en los puntos esenciales de la disputa. Vega plantearía el problema con sencillez: “¿tiene el ayuntamiento facultad libre para contratar [con otra empresa] [el] alumbrado de la ciudad, sin violar las convenciones vigentes con la [Compañía] de Gas y Luz Eléctrica, de [la cual] el señor Knight es gerente?”. La clave del asunto radicaba en la cláusula 15 del contrato de 1884, según la cual la empresa gozaría del “derecho de tanto” —otra vez el derecho de tanto. Vega intenta en primer lugar relativizar la importancia del derecho de tanto en la legislación contemporánea: “Odioso por su naturaleza como protector de preferencias indebidas que estorban la libertad de las transacciones mercantiles, ha ido gradualmente aboliéndose [...] hasta desaparecer del cuerpo de nuestros códigos [...]”. Y sostendrá, más enfáticamente: el derecho de tanto “ha desaparecido del texto de la legislación”.

Pero en todo caso, si el derecho de tanto mantuviera alguna vigencia, sería en el terreno de la venta de inmuebles (tal como presenta el asunto Rodríguez de San Miguel), y en ningún otro plano. Como el problema con la interpretación del contrato de alumbrado entre la CGLE y el ayuntamiento tiene como eje central la cobertura de una concesión, “la denominación derecho de tanto que se adoptó en la cláusula 15, ha sido altamente impropia”. Respetarla significaría —sigue Vega— otorgar “una preferencia indebida, un exclusivismo irritante” y, peor aún, propiciar “un verdadero monopolio”. Fernando Vega retoma implícitamente los argumentos de las empresas competidoras de la CGLE, cuando sostiene que no tendría caso para nadie formular ofertas de alumbrado para la ciudad, si ya se sabe que un tercero —leáse la empresa de Knight— tendrá preferencia, en cualquier circunstancia. En la práctica, se estaría aboliendo la libertad empresarial, “el espíritu de competencia”. La conclusión de Vega resulta previsible. El ayuntamiento conserva su derecho para contratar con la empresa que más convenga el alumbrado de la ciudad, salvo en aquellas zonas (en este caso, el centro de la capital) que el contrato de 1884 reserva a la empresa de Samuel B. Knight. Y como la solicitud de Ignacio Aguirre es para instalar alumbrado eléctrico en la periferia, no habría en principio objeción para darle luz verde.²⁶

Sorpresas te da la vida: Ignacio Aguirre, seguramente entusiasmado por el dictamen de Fernando Vega (que se hizo público), escribió raudo y veloz al ayuntamiento para que, ahora sí, le permitieran poner sus dichosos focos del sistema Edison en las orillas de la ciudad. Sorpresas te da la vida: el municipio respondió que Fernando Vega había disipado apenas las

²⁶ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 656. Dictamen del síndico segundo Fernando Vega, 22 de marzo de 1888.

dudas legales, pero faltaban las “técnicas”. Peor aún, en dos votaciones sucesivas (9 a 1), el cabildo rechazó la oferta de Aguirre y desechó la posibilidad de que el dictamen regresara a la comisión de alumbrado para una nueva redacción.²⁷

Contradicción flagrante en el seno del ayuntamiento de 1888. Por un lado se conjura, con argumentos jurídicos, la vocación monopólica de la CGLE. Por otro, se bloquea la participación de una empresa competidora en el servicio de alumbrado. Una lectura apresurada de esta paradoja puede llevar a pensar que los sesudos argumentos de Fernando Vega saldrían sobrando absolutamente. Sobraron, sin duda, para la toma de decisiones inmediata. Pero, y esto hay que considerarlo, el dictamen de Vega contribuye a la configuración de un cuerpo argumental y conceptual que en otras circunstancias, alrededor de problemas similares, emergerá nuevamente y mostrará su pertinencia.

3. LA ÚLTIMA DECISIÓN: EL AYUNTAMIENTO Y LA CONCESIÓN DE 1896

La década de 1890 representa, en la historia de la experiencia de gobierno municipal respecto al alumbrado, la superposición de dos dinámicas en principio conflictivas. Hacia 1896, y como veremos inmediatamente, el ayuntamiento apostará abiertamente por la electrificación general del alumbrado, e iniciará un proceso económico y tecnológico que desbordará el ámbito de la iluminación pública. Por otra parte, tal vez para abrir el camino del contrato de 1896 con una empresa distinta a la de Samuel B. Knight, el municipio buscará nulificar la preeminencia de la CGLE que, no sin escaramuzas reseñadas más arriba, permanecía más o menos inalterada en los últimos 30 años.

Uno de los recursos argumentales más importantes de la CGLE fue insistir, tal como lo había hecho en la década de 1880, en que su monopolio sobre el servicio había creado derechos en su favor. Durante prácticamente toda la década de 1890, la empresa volvería a utilizar, de una u otra forma, su particular interpretación sobre el derecho de tanto en sus diversas denominaciones (retracto, tanteo). Diríase que en una lógica de antiguo régimen, la CGLE insistía que pesaban más en sus relaciones con la ciudad y el ayuntamiento los derechos adquiridos con motivo de su antigüedad, que los derechos propiamente contractuales. Esto quedaría en claro cuando a

²⁷ AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 652. De Ignacio Aguirre al ayuntamiento, 13 de abril de 1888; dictamen de la comisión de alumbrado, 17 de abril de 1888; lista de votación de cabildo, 20 de abril de 1888; de Ignacio Aguirre al ayuntamiento, 27 de abril de 1888; dictamen de la comisión de alumbrado, 1 de mayo de 1888.

mediados de 1896, la CGLE argumentó que si bien los contratos de iluminación de 1886-1887 estaban por expirar, éstos eran obligatoriamente prorrogables para el ayuntamiento de México. Las razones de esa obligatoriedad son un poco tautológicas, y reiterativas de los puntos de vista de la CGLE en la década anterior: que la empresa tenía prioridad a la hora de establecerse un nuevo contrato sobre el mismo servicio. En fin, otra vez el derecho de tanto.²⁸

Y vuelve a hacerse clara la tendencia de la empresa en octubre del mismo año, cuando, una vez informada la CGLE por el ayuntamiento de que el contrato de iluminación eléctrica de la ciudad sería adjudicado a la firma alemana Siemens y Helske, Tomás Braniff y Samuel B. Knight sólo contestaron —textualmente— que se reservaban el ejercicio del “derecho de tanto”.²⁹ En 1897, cuando la concesión para Siemens y Helske era un hecho consumado, la CGLE cambió de estrategia, aunque no de argumentos. A propósito de una autorización para proveer de iluminación por gas y eléctrica a particulares, en una reclamación que puso otra vez a prueba la capacidad de respuesta del ayuntamiento, al menos desde un punto de vista doctrinario, la CGLE reclamó “*el derecho perfecto* de hacer” el servicio.

Derecho perfecto: derecho por tiempo indeterminado, irrecusable, inviolable, irreversible. Práctica, si se permite la expresión, ajena a la tradición municipal mexicana. Vuelve a ser éste un reclamo de Antiguo Régimen, en el sentido de que se antepone y sobrevalora el hecho consumado, esto es, la existencia misma del servicio en manos de la empresa, a los términos explícitos del contrato escrito. No es sorprendente que el ayuntamiento alegue, contra la demanda de la empresa, que las concesiones “no pueden pasar [...] del tiempo estipulado para todas las demás bases y condiciones del mismo contrato, porque en ninguna de estas convenciones podía hacerse una concesión por tiempo indefinido, que vendría a constituir casi un privilegio”.³⁰

Deben tomarse en consideración, a la hora de evaluar las relaciones entre el ayuntamiento y la CGLE, dos aspectos medulares: 1) la reiteración notable de una práctica y un discurso empresarial que reivindican el “derecho de tanto”, esto es, su preeminencia diríase genealógica, a la hora de refrendar su control sobre el servicio; y 2) una tácita pero no menos obsesiva paráfrasis empresarial de la categoría feudal conocida como

²⁸ AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 766. De la comisión de hacienda y alumbrado al ayuntamiento, 19 de junio de 1896.

²⁹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 767. De Tomás Braniff y Samuel B. Knight al ayuntamiento, 26 de octubre de 1896.

³⁰ AHCM, *Alumbrado*, vol. 358, exp. 783. De Tomás Braniff y Samuel B. Knight al ayuntamiento, 3 de mayo de 1897; dictamen de la comisión de alumbrado y policía, 10 de junio de 1897. Subrayado mío.

enfiteusis (“cesión a perpetuidad del dominio útil del suelo a cambio de un censo”), de tal manera que, en la lógica de la CGLE, la concesión de alumbrado de la ciudad siempre estaría en sus manos. Recuérdese en todo caso que la CGLE era una empresa de capital extranjero que no transformó las condiciones tecnico-económicas del servicio (no se olvide que nunca acabó de electrificar el alumbrado), y en cambio usufructuó prácticas jurídicas consuetudinarias y no propiamente contractuales. Como experiencia económica, como experiencia empresarial, la CGLE estaba más cerca del rentismo que de la generación de plusvalía; más cerca del privilegio que del mercado; y, sólo quizá, más cerca de la *Novísima recopilación* que del código civil.³¹

El contrato celebrado en 1896 entre el ayuntamiento de la ciudad de México y la firma alemana Siemens y Helske marca, a no dudarlo, un momento fundamental en la historia del alumbrado de la ciudad. Pero interesa identificar las circunstancias en las cuales el ayuntamiento tomó la decisión de elegir precisamente a esta empresa. Cuando el 1 de septiembre de 1896 el ayuntamiento abrió los pliegos de concursantes para el nuevo contrato de alumbrado de la ciudad, encontró que solamente dos empresas habían decidido postular. Una propuesta estaba signada por Francisco Espinosa, a nombre de su propia compañía, y la otra por W. Brockmann, quien representaba a la empresa alemana de Siemens y Helske. Ya desde junio del mismo año, la Secretaría de Relaciones Exteriores estaba informada que la convocatoria había sido publicada por los consulados mexicanos en más de 20 ciudades norteamericanas y europeas.³²

La convocatoria, publicada en México en abril de 1896, establecía como puntos centrales la instalación de 600 focos de arco, con una capacidad lumínica de 2 mil y 1 500 bujías, y de 150 lámparas incandescentes de 50 bujías; una distribución conveniente de las luces, de tal manera que algunas cubrieran los cruceros de las calles, y otras iluminaran desde la mitad de las mismas; el establecimiento de circuitos separados para los focos de arco, de tal suerte que éstos funcionasen de manera independiente, esto es, que se pudiera apagar los focos de mitad de la calle, sin

³¹ Véase Sebastià y Piqueras, *Pervivencias feudales y revolución democrática*, para una discusión esclarecedora sobre la capacidad de sobrevivencia de algunas categorías de Antiguo Régimen en el universo económico y jurídico generado por la revolución burguesa en España. La definición de *enfiteusis* está en la página 40.

³² AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 767. Acta de sesión de apertura de pliegos, 1 de septiembre de 1896; exp. 768. Del ayuntamiento al secretario de relaciones exteriores, 11 de junio de 1896. En los Estados Unidos, la convocatoria se publicó en Nueva York, Washington, Chicago, Boston, Kansas City, San Luis, Filadelfia y San Francisco. En Inglaterra, en Londres, Manchester y Liverpool. En Alemania, en Berlín, Hamburgo y Munich. En Suiza, en Berna y Zurich. En Bélgica, en Bruselas y Lieja. Y en Francia, en París, Havre, Lyon, Marsella y Rouen.

impedir la operación de los de crucero; especificaciones sobre la unidad de los postes y cableado; tarifas descendentes, según se aumentara el número de luces; horarios de común acuerdo entre la empresa y el ayuntamiento, etcétera.³³

Probablemente Francisco Espinosa intuía que, por alguna razón, estaba obligado a hacer una mejor puja que su competidor alemán. De ahí que el 31 de agosto, justo un día antes de que se abrieran los sobres, hiciera una oferta ambiciosa, que mejoraba los términos de la convocatoria: propuso 1 040 focos de arco, en lugar de los 600 que exigía la convocatoria; propuso 300 lámparas incandescentes, en lugar de 150; amplió la relación hora/lámpara/año de 3600 a 4015; solicitó 207 800 pesos anuales por el servicio, lo que representaba 8 mil pesos menos que el costo del alumbrado en ese momento. A cambio, solicitó que la concesión fuese por 15 años, y no por ocho, como establecía la convocatoria, y el compromiso expreso del ayuntamiento de que no se contrataría un servicio similar con ninguna otra empresa durante la vigencia del contrato.

La representación de Siemens y Helske había hecho, el 30 de agosto, una propuesta menos detallada, cuyo punto nodal consistía en la posibilidad de que el ayuntamiento escogiese entre dos presupuestos anuales, uno por 240 mil pesos, y el otro por 209 mil. Y el 11 de septiembre, la empresa alemana solicitó formalmente que el plazo de concesión para el nuevo contrato de alumbrado fuese ampliado a 12 años, en lugar de los ocho señalados en la convocatoria.³⁵ Como el vencimiento de la convocatoria estaba fechado para el 31 de agosto, Francisco Espinosa exigió que no se diese curso a ninguna propuesta de su competidora más allá de la fecha límite. Así las cosas, la empresa Siemens y Helske se disculpó ante el municipio, pues su última solicitud (para ampliar el periodo de concesión) fue entregada fuera de tiempo.³⁶

En octubre, el ayuntamiento de México tenía tomada una decisión sobre el destino del servicio: éste sería concesionado a la empresa Siemens y Helske. Pero Francisco Espinosa tenía algo que agregar. A juicio del postulante derrotado, el ayuntamiento había desechado su oferta con base en dos criterios inaceptables: que pedía una concesión de 15 años, y que proponía instalar más luces de las indicadas en la convocatoria. Pero en realidad, seguía Espinosa, el ayuntamiento estaba prejuzgando sobre las

³³ Arizpe, *El alumbrado público*, pp. 110-111.

³⁴ AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 767. De Francisco Espinosa al ayuntamiento, 31 de agosto de 1896.

³⁵ AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 767. De Siemens y Helske al ayuntamiento, 30 de agosto y 11 de septiembre de 1896.

³⁶ AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 767. De Francisco Espinosa y cía. al ayuntamiento, 12 de septiembre de 1896; de Siemens y Helske al ayuntamiento, 17 de septiembre de 1896.

capacidades de su empresa para reunir los capitales suficientes para emprender las obras.³⁷ Los argumentos del ayuntamiento de México para sustentar su elección no siempre son claros, y existen al menos un ejemplo al respecto: Espinosa propuso instalar más luces de las solicitadas en la convocatoria, a partir del mismo presupuesto; es decir, Espinosa proponía 1 040 luces a un presupuesto anual de 207 mil pesos, contra las 600 de la empresa alemana, a un presupuesto de 209 mil o 240 mil pesos.³⁸

La concesión a la empresa Siemens y Helske se ajustó y firmó entre noviembre y diciembre de 1896. Desde el punto de vista de la experiencia de gobierno y de la capacidad de normar el servicio por parte del municipio, vale la pena subrayar algunas características del contrato: el ayuntamiento tenía derecho a declarar administrativamente la caducidad (con la aprobación del gobierno del Distrito), cuando las multas llegasen al 10% del costo total de servicio en dos meses consecutivos; la concesión quedaba pactada por ocho años; el ayuntamiento garantizó su derecho a adquirir, una vez expirada la concesión, el equipo y los bienes inmuebles de la empresa, en abonos del 5% del costo total; a los ocho años, el ayuntamiento estaría en plena libertad de contratar el servicio con la empresa de su elección; el ayuntamiento se encontraba en su derecho para contratar el alumbrado con otra empresa en las zonas de la ciudad no cubiertas por la empresa Siemens y Helske.³⁹

La ejecución de las obras establecidas en el contrato de 1896 tomó sus buenos 14 meses. El nuevo alumbrado, proporcionado por la empresa Siemens y Helske, entró en operación el 14 de febrero de 1898. Los contratistas levantaron una importante planta generadora por los rumbos de Nonoalco, tendieron el cableado por las calles de la ciudad e instalaron los postes respectivos.⁴⁰

Poco después de haber entrado en operación el servicio de alumbrado público, los concesionarios hicieron algunos movimientos de reorganización de la empresa, que dejan al descubierto ciertas estrategias de otra manera invisibles. Sucede que en abril de 1898, el ayuntamiento fue informado que se había organizado en Londres una sociedad bajo el nombre de Compañía Mexicana de Electricidad S. A., (The Mexican Electric Works, Limited, en adelante CME), con un capital de 320 mil libras. La sociedad tenía por objeto la adquisición de los derechos de los señores

³⁷ AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 767. Del secretario de gobernación al ayuntamiento, 13 de octubre de 1896. En este comunicado se transmitió la autorización presidencial de la concesión. Véase asimismo Arizpe, *El alumbrado público*, 112.

³⁸ AHCM, *Alumbrado*, vol. 357, exp. 767. De Francisco Espinosa al ayuntamiento, 1 de octubre de 1896.

³⁹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 365, exp. 1133, anexo 1, contrato de 14 de diciembre de 1896.

⁴⁰ Arizpe, *El alumbrado público*, pp. 118 y ss.

Siemens y Helske, que enajenaban las concesiones y contratos de 1896, luego refrendados y detallados en la escritura pública de marzo de 1897.

La CME fue organizada con “la cooperación” del Banco de Dresden, “cuya sucursal en Londres lanzó el negocio al mercado de aquella capital”. Entre los miembros de la primera junta directiva de la sociedad, estuvieron Frederick W. Lanau, director del Banco de Dresden en Londres, Joseph MacAndrew, Geroge W. Muller, Alfred Naylor y Karl von Siemens. Existe un punto de interés vital para entender las circunstancias bajo las cuales tendría que actuar el ayuntamiento de México en los años posteriores: la cesión de derechos de los concesionarios originales (los señores Siemens y Helske) a la CME no se redujo a aquello relacionado al alumbrado público —esto es, a la concesión que ganaron en concurso público hacia octubre de 1896— sino que incluyó una concesión de marzo de 1896 —previa a la del alumbrado de la ciudad— para la construcción de infraestructura con vistas a la venta de energía para alumbrado particular y como fuerza motriz.⁴¹

En otras palabras, no es improbable que el ayuntamiento haya decidido otorgar la concesión de alumbrado público a Siemens y Helske no necesariamente porque fuese la mejor oferta, sino porque en realidad estaba estableciendo las bases para un sistema integrado de alumbrado y fuerza motriz para la ciudad. Recordemos en este sentido que uno de los reclamos del otro postulante por el alumbrado, Francisco Espinosa, era que el ayuntamiento “prejuzga” sobre sus capacidades para reunir capitales. Tal vez tenía razón: no se trataba de iluminar sólo las calles de la ciudad, sino iniciar los trabajos para la venta, a escala comercial, de energía eléctrica a las casas, comercios e industria. Debe hacerse notar al respecto que la CME rápidamente adquirió la posibilidad y los derechos de extender el servicio de alumbrado público a zonas no incluidas en la concesión de 1896. A principios de julio de 1898, la comisión de alumbrado solicitó al pleno del cabildo “una reforma radical” al sistema de alumbrado eléctrico de la ciudad, lo que suponía “una ampliación considerable de la zona que goza de dicho servicio”.⁴²

Dicho y hecho: en julio de 1898, un nuevo contrato con la CME estableció que para el 1 de marzo de 1899, en que expiraba el contrato firmado con Ignacio Aguirre para la iluminación con trementina de ciertas zonas de la ciudad, éstas quedarán “iluminadas con luz eléctrica”. El contrato se firmó entre Francisco Neugebauer, representante de Siemens y Helske, Salvador M. Cancino, representante de la CME, y las comisiones del ayunta-

⁴¹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 359, exp. 841. De Francisco Neugebauer al ayuntamiento, 13 y 26 de abril, y 22 de agosto de 1898.

⁴² AHCM, *Alumbrado*, vol. 359, exp. 850. De la comisión de alumbrado al ayuntamiento, 5 de julio de 1898.

miento. Y en diciembre de 1899 se prorrogó hasta el 18 de febrero de 1910, la vigencia del contrato del 8 de marzo de 1897, es decir, de la concesión de 1896.⁴³

El proceso de constitución de empresas para el alumbrado público y particular, y para ofertar fuerza motriz no se reduce, en la segunda mitad de la década de 1890, a la CME. A fines de 1897, por ejemplo, el ayuntamiento autorizó a William H. Hayden, representado en México por Federico R. Guernsey, a establecer una planta de gas hidrógeno carbonado para proporcionar luz, calor y fuerza motriz en la ciudad. La empresa se denominó Mexico City Light, Heat and Power Company. Del contrato relativo, destaca la concesión por un tiempo inusualmente amplio (50 años) y la implementación, hasta donde es posible saber, de un modelo fiscal probablemente inédito en México, y que recuerda la experiencia alemana: el ayuntamiento tendría una participación del 1% sobre el producto bruto de las ventas, a partir del tercer año de operación.

Algo no marchó bien en la compañía. A fines de 1899, el gerente, Carlos Dueland, se excusaba ante el ayuntamiento por los retrasos en el inicio de las obras, y argumentaba el impacto de la guerra entre los Estados Unidos y España en el mercado de capitales. Y en abril de 1903, las comisiones de obras públicas, alumbrado y el síndico del ayuntamiento solicitaron formalmente al ayuntamiento la declaratoria de caducidad administrativa de la concesión, por incumplimiento de contrato. El gobernador del Distrito Federal, Guillermo de Landa y Escandón, aprobó la declaratoria de caducidad unos meses después.⁴⁴

Otros testimonios ilustran las alternativas a las que se enfrentaba la ciudad, el ayuntamiento y los empresarios respecto a la producción de energía al finalizar el siglo. El director de la Compañía de San Ildefonso, Fábrica de Tejidos de Lana, fundamentaba su solicitud para la organización de una empresa productora de energía hidroeléctrica, en términos por demás interesantes:

La tala de bosques que tiene lugar con el fin de procurar combustible a las fábricas, hace desear que se amplíen otros medios de producir la fuerza motriz

⁴³ AHCM, *Alumbrado*, vol. 365, exp. 1133. Anexo 1. Contrato sobre extensión del alumbrado eléctrico a toda la ciudad. s/f. Anexo 2. Reforma del contrato de 1897. Arizpe, *El alumbrado público*, p. 122.

⁴⁴ AHCM, *Alumbrado*, vol. 358, exp. 792. Notario Eduardo Escudero, "Testimonio de la escritura de contrato de concesión otorgada ante el H. Ayuntamiento de México y el señor William H. Hayden, sobre el establecimiento de una fábrica de gas hidrógeno carbonado, 20 de noviembre de 1897". De Carlos Dueland al ayuntamiento, 16 de noviembre de 1899; de las comisiones de obras públicas, alumbrado y del síndico primero al ayuntamiento, 25 de abril de 1903; del gobernador del Distrito al ayuntamiento, 2 de junio de 1903.

necesaria a aquéllas, ya que hasta ahora es imposible remplazar la leña con carbón de piedra, a causa del elevado valor de éste.

Hay pues un interés público en favorecer una empresa como la que me propongo desarrollar, a efecto de que los establecimientos industriales de la ciudad de México obtengan fuerza motriz en condiciones de baratura que les permita suprimir el consumo de leña.⁴⁵

Estos argumentos tienden a encadenarse con los juicios de Ernesto Galarza, quien escribió, hacia 1940, uno de los mejores estudios sobre la electrificación en México. Según Galarza, las empresas que operaban en la región del Valle de México se enfrentaban a severos problemas para producir energía a una escala lo suficientemente amplia como para cubrir las necesidades de la ciudad en el cambio de siglo. Buena parte de la energía generada por pequeñas empresas “era proporcionada por plantas de vapor que tropezaban con dificultades para conseguir carbón a precios moderados”. Y sólo recurrió a fuentes hidroeléctricas, antes de 1900, la Compañía Explotadora de San Ildefonso, que sin embargo solo las utilizó en un “grado ínfimo”.⁴⁶

Pero la aventura de San Ildefonso acabó siendo más importante que lo que percibió Galarza. Emilio Puson notificó al ayuntamiento a mediados de 1900 que la empresa de la cual era gerente (la Compañía Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso), había adquirido las concesiones que hasta ese momento estaban en poder de la Compañía de San Ildefonso, Fábrica de Tejidos de Lana. Se trató de una transferencia de los derechos sobre las caídas de agua en los ríos Monte Alto (en los puntos “Fernández Leal” y “Villalda”) y Tlanepantla (en los puntos “Madin”, “Chiluca” y “Alameda”), amén de las cinco plantas generadoras correspondientes y la planta de recepción en la colonia Santa Julia. En 1905, la empresa recordó al ayuntamiento que tenía una concesión, del 24 de mayo de 1898, “para colocar conductores de energía eléctrica [desde] las caídas de agua de Tlanepantla y Monte Alto”.⁴⁷

Existen pruebas de que el sistema eléctrico de la Compañía de San Ildefonso era de alguna envergadura. El 4 de febrero de 1905 estalló un incendio en la planta generadora de Nonoalco de la CME; el costo de los daños ascendió a un millón de pesos, lo que puede dar idea de la magnitud del siniestro. La ciudad hubiese quedado a oscuras por un buen tiempo, a

⁴⁵ AHCM, *Alumbrado*, vol. 359, exp. 821. Del director de la Compañía de San Ildefonso al ayuntamiento, 24 de diciembre de 1897.

⁴⁶ Galarza, *La industria eléctrica*, p. 26.

⁴⁷ AHCM, *Alumbrado*, vol. 361, exp. 947. De Emilio Puson al ayuntamiento, 25 de junio de 1900; vol. 363. Del representante de la Compañía de San Ildefonso al ayuntamiento, 31 de mayo de 1905.

no ser por el oportuno auxilio de los de San Ildefonso, que se conectaron a las líneas de la CME de tal suerte que la noche siguiente, la del 5 de febrero, la ciudad tuvo iluminación. El *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal* comentaría al respecto que ese “prodigio” sólo pudo realizarse gracias a la electricidad,

siempre que, como en el presente caso, no fuese aquella fuerza maravillosa monopolio de una empresa sin competencia, sino que obrase al abrigo de esa sana libertad mercantil e industrial que prescriben nuestras libérrimas instituciones, que prohíben todo monopolio, y que permiten esa coexistencia de empresas análogas.

Por azares del destino, de las debilidades municipales, y de las características del modelo económico porfiriano, aquel sería el último año en que alguien pudo expresarse en esos términos, al menos en lo que toca al sistema de alumbrado de la ciudad de México.⁴⁸

4. ADIÓS A LAS DECISIONES: LA COMPAÑÍA MEXICANA DE LUZ Y FUERZA Y EL VACÍO MUNICIPAL

Hacia 1904, las reglas del juego en el alumbrado público y en la provisión de fuerza motriz en la ciudad comenzaban a modificarse notoriamente. En noviembre de ese año se hizo visible un cambio de escala en las tendencias de corto y mediano plazo, en aquello referido a la operación del servicio. Un convenio, que a la postre resultaría provisional, celebrado entre la Dirección General de Obras Públicas (DGOP), la CME y la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza (en adelante CMLF), prorrogó hasta el 13 de febrero de 1917 la vigencia del contrato de alumbrado público que consignaba la escritura de 8 de marzo de 1897.⁴⁹

Amén de haber consagrado la extensión de la vigencia del contrato más importante hasta ese momento, aquello que dejó en claro el convenio de 1904 fue la irrupción de un nuevo actor (la CMLF), y la salida del escenario, sin bombo ni platillo, de un viejo protagonista: el ayuntamiento de México. Efectivamente, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal había modificado de manera sustancial las reglas del juego en la política y administración de la ciudad de México. En los hechos, a partir de julio de 1903, el ayuntamiento se convirtió exclusivamente en

⁴⁸ “Comentarios de un colega extranjero respecto del incendio de la instalación eléctrica de Nonoalco”, *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, 17 de febrero de 1905, pp. 209-211.

⁴⁹ AHCM, *Alumbrado*, vol. 365, exp. 1133. Contrato, 24 de diciembre de 1904.

órgano consultivo del gobierno federal, y perdió todas sus atribuciones ejecutivas y fiscales sobre la capital. El alumbrado quedó a cargo de la Dirección General de Obras Públicas.⁵⁰

La CMLF se venía fraguando desde años antes. En marzo de 1902, Fred S. Pearson adquirió las concesiones del ciudadano francés Arnold Vaquié, para la utilización de las caídas de agua de los ríos Necaxa, Catepuxtla y Tenango, en los estados de México y Puebla. El monto de la operación fue de alrededor de 260 mil dólares canadienses en efectivo; en 1903, el Congreso mexicano dió su aprobación a la transferencia de derechos. La empresa propiamente tal había quedado constituida en Montreal en septiembre de 1902.⁵¹

Nótese que a estas alturas, los inversionistas canadienses no tenían en sus manos otra cosa que papel, es decir, derechos sobre unas caídas de agua en las que estaba todo por hacerse. Sin embargo, se percibe ya, en 1902-1903, la decisión de constituir un sistema hidroeléctrico integrado para proveer la cuenca de México. Esto se hace más que evidente cuando observamos la política de la incipiente CMLF hacia las empresas que operaban desde tiempo atrás en la ciudad y su área circunvecina. La CME (que como sabemos era la cesionaria de las concesiones de Siemens y Helske) fue adquirida en abril de 1903 por la CMLF (aunque siguió operando con el mismo nombre por unos meses); la nueva empresa pagó 990 mil dólares en efectivo, 1.4 millones en bonos, y una cifra idéntica en acciones.

En este caso resalta el hecho de que si bien la operación con CME resultó onerosa para la nueva empresa, el éxito de la transacción dejó a la CMLF en posibilidades de operar un sistema de energía apenas unos meses después de haberse constituido formalmente. Este no es un problema menor, si tomamos en cuenta que una de las primeras medidas de los nuevos dueños fue reducir las tarifas para presionar a la otra empresa de importancia en el mercado, la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, a aceptar su adquisición por la CMLF.⁵²

Para mayo de 1905, era un hecho que tanto la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica como la Compañía Explotadora de San Ildefonso serían absorbidas por la CMLF, que al parecer no desembolsó efectivo, sino que hizo la operación completa con bonos y acciones. En otras palabras, la CMLF pagaría a los antiguos dueños de las compañías competidoras con los intereses de los documentos entregados. En el caso de la Compañía de San Ildefonso, por ejemplo, la CMLF pagó 5 millones 600 mil dólares en bonos

⁵⁰ Molina, *Prontuario*, p. 60.

⁵¹ Véase Galarza, *La industria eléctrica*, p. 26; y Armstrong y Nelles, *Southern Exposure*, pp. 86-87.

⁵² Armstrong y Nelles, *Southern Exposure*, pp. 89-90.

al 5% anual y acciones. Habría que anotar, además, que para la administración de sus dos últimas adquisiciones, la CMLF creó una subsidiaria, la Compañía Mexicana de Luz Eléctrica.⁵³

La aventura de la CMLF no tenía precedentes en la historia de la energía en México, y por varias décadas no tuvo equivalente. La clave para entender la mutación que representó la nueva empresa es su elección de producir energía hidroeléctrica, lo cual representó una reducción notable de sus costos de operación. Durante la construcción del sistema articulado a partir de la presa de Necaxa (que incluía una de las cortinas más grandes del mundo en ese momento), se llegaron a utilizar 7 mil hombres en un determinado momento. La empresa surtió por vez primera a la ciudad en diciembre de 1905. En ese mismo momento la empresa anunció que el costo de la energía y el alumbrado se reducía en 50 por ciento.⁵⁴

En el bienio 1905-1907, la CMLF se enfrentó a una doble realidad: por un lado, ser dueña incontrastable del mercado de energía en el Valle de México, y por otro, a la necesidad de enfrentar los problemas reales de operación del sistema. En 1906, la demanda total era de unos 46 mil caballos de fuerza, mientras que para finales de 1907 aquella había ascendido a unos 64 mil caballos de fuerza. Uno de los problemas centrales al respecto era el hecho de que las obras de Necaxa experimentaban un atraso al menos desde 1905, lo que obligó a una utilización recurrente de generadores de vapor.

Uno de los puntos más delicados para el análisis de un sistema de energía como el de Necaxa es el asunto de la estructura de la demanda. Esto es así porque las características de la demanda permiten aportar algunos elementos de juicio sobre los rasgos más importantes del modelo económico. Quizá en la mejor investigación sobre CMLF, Christopher Armstrong y H. V. Nelles, sostienen que el alumbrado público absorbía, en 1906, 2.9% de la capacidad instalada de la empresa; el alumbrado privado, 42.9%; la fuerza para la industria exigía 33.5%; los tranvías, 1.3%; y las minas de El Oro, 19.8%.⁵⁵ La extensión del alumbrado eléctrico privado, a pesar de su incidencia porcentual sobre las cargas, no debe sobrevalorarse, y quizá aun deba dudarse de las estimaciones de Armstrong y Nelles —que usan fuentes de la propia empresa. Si bien no existe un estudio detallado de la extensión del uso de alumbrado y fuerza motriz eléctrica para la ciudad de México, sabemos que en una ciudad como Berlín —que siempre marchó a la cabeza en el proceso mundial de electrificación— apenas 6.6% de las casas tenía alumbrado eléctrico en 1914, y no se alcanzó el 50% sino hasta 1927.⁵⁶

⁵³ Galarza, *La industria eléctrica*, p. 28; y Armstrong y Nelles, *Southern Exposure*, p. 91.

⁵⁴ Galarza, *La industria eléctrica*, p. 28.

⁵⁵ Armstrong y Nelles, *Southern Exposure*, p. 92.

⁵⁶ Hughes, *Networks of Power*, p. 189.

De cualquier forma, las estimaciones de Armstrong y Nelles difieren sustancialmente de las del estudio de Galarza. Para este autor, la empresa enfrentó, desde 1905, un problema esencial: “la diversificación constante de las cargas”. Para ese año, dice Galarza, la empresa sólo contaba con una demanda constante y apreciable en las obras de abastecimiento de agua potable, en los tranvías, en el alumbrado de la ciudad y en las minas de El Oro. En otras palabras, la demanda de fuerza para uso industrial y artesanal resultaría de poco monto:

La carga total conectada de pequeños motores de talleres, tiendas y establecimientos similares, no excedió de 3 750 caballos de fuerza, y había solamente 13 instalaciones de calefacción eléctrica en el DF. Las tarifas, relativamente elevadas para motores de menos de un caballo de fuerza, y la carestía del equipo eléctrico, impidieron durante muchos años que la electricidad se pusiera al alcance del pequeño consumidor [...]

Durante mucho tiempo su sostén principal fueron unos cuantos grandes consumidores [:] las minas de El Oro y Pachuca, los servicios municipales y los tranvías [...] a los 30 años de existencia [esto es, hacia mediados de la década de 1930] el 40% de la corriente producida se destinaba a los centros mineros [...] poco menos del 17% a tranvías y solamente cerca del 14% a las industrias pequeñas.⁵⁷

Sea lo que fuere, el contrato de alumbrado público de 1906 era, de toda la gama de posibilidades que surgen del proceso de electrificación de la energía, el que más directamente se vinculaba a la declinante experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México. El contrato de noviembre de 1906 (fecha de aprobación por el Congreso), se estableció entre la DGOP y la CMLF; el objetivo del convenio era consolidar y unificar los diversos contratos celebrados entre las empresas de electricidad (de la cual la CMLF era cesionaria única de derechos) con el ayuntamiento. Pero se estipuló, en el artículo segundo, que el contrato tenía una jurisdicción sobre la totalidad del Distrito Federal.

El artículo tercero resulta asimismo importante, porque rompió con los modelos de contratos previos. Estableció, explícitamente, que en un término de 20 años

no se permitirá a ninguna otra empresa que establezca conductores de energía eléctrica destinada al servicio de alumbrado en las calles de las poblaciones en que los tengan establecidos [la CMLF]; ni tampoco se permitirá a ninguna otra empresa, establecer conductores de energía destinada a fuerza motriz en el Distrito Federal, a no ser que dichas empresas establezcan y garanticen a satisfacción del gobierno el servicio de alumbrado y fuerza motriz a precios menores que los que cobra [la CMLF].

⁵⁷ Galarza, *La industria eléctrica*, p. 31.

Como se recordará, una de las grandes polémicas entre el ayuntamiento de México y la empresa de Samuel B. Knight (la CGLÉ), desde la década de 1880, había sido la recurrente pretensión de la empresa inglesa por reivindicar en su favor el dichoso “derecho de tanto”. Si por derecho de tanto entendemos, específicamente, la generación de obstáculos institucionales, jurídicos y económicos respecto a la libre concurrencia de empresas de servicio, parece ser que la CMLF lo logró para sí en 1906. Coincidencia o no, la posibilidad de definir un mercado controlado por una sola empresa correspondió a un periodo de debilitamiento de las atribuciones municipales sobre los servicios de la ciudad. No se implica que haya una relación de causa-efecto entre la ley municipal de 1903 y la aparición de un monopolio sobre un servicio público en la ciudad de México. La tendencia hacia la centralización de las inversiones y la operación del servicio es evidente desde la década de 1890; esas tendencias además son, desde muchos puntos de vista, casi universales.

Pero de casi cualquier perspectiva la legislación de 1903 resultaba más adecuada para el despliegue de modalidades económicas que, aunque sólo fuese por inercia, el sistema municipal dificultaba. Nótese por ejemplo cómo el contrato de 1906 contemplaba en su artículo cuarto una concesión excepcionalmente dilatada, 97 años, que hubiese escandalizado a cualquier cabildo de la década anterior. Y recuérdese, además, que tan sólo dos años antes se había prorrogado el periodo de las concesiones a 17 años, que por lo visto la empresa consideró insuficientes.⁵⁸

Reforma institucional y generación de un espacio económico de ciertas características van de la mano, imbricados, suponiéndose mutuamente. El mercado, al menos en un cierto plano, no es más que una entelequia, una referencia metafísica. Lo que existe son decisiones (voluntades) políticas, creación de unos actores de otra manera irrelevantes (la CMLF), y anulación de otros (el ayuntamiento). En otras palabras, la CMLF no parece adquirir preeminencia ni entrar en una dinámica de desarrollo acelerado por un mero imperativo del mercado, por una pura fatalidad de la economía. Antes de poder sentar sus reales en el sistema de luz y fuerza de la ciudad, la CMLF requirió de una voluntad que la aceptara y la promoviera. En este sentido la política sí antecede a la economía, y la economía no parece significar nada sin la política.

Es de insistirse: lo que se percibe en principio es una voluntad de sacar adelante el contrato de 1906. Cuando en julio, en el cabildo del ayuntamiento, se discutieron los pormenores del contrato, algunas cosas se pusieron en claro. Manuel Escalante (quizá uno de los regidores más independientes de

⁵⁸ Véase el contrato en AHCM, *Alumbrado*, vol. 365, exp. 1133. Decreto del Congreso y contrato, junio y noviembre de 1906.

los últimos ayuntamientos porfiristas) criticó el dictamen aprobatorio de la comisión de alumbrado, alegando que varias cláusulas eran perniciosas para los intereses de la ciudad: se permitían voltajes muy altos en las líneas de conducción en zonas habitadas de la capital; se sugerían modificaciones a la Dirección General de Obras Públicas, cuando se deberían exigir, porque esa era la tarea central del cuerpo edilicio; pero sobre todo, Escalante llamó la atención sobre el hecho de que el contrato no se refería a la CMLF en singular, como “compañía”, sino hablaba siempre en plural, “las compañías”.

Este último asunto es de importancia fundamental. Manuel Escalante razonaba de la siguiente forma: el contrato establecía que el cableado de la municipalidad de México tendría que ser, al menos parcialmente, subterráneo (artículo 10); sin embargo, esa obligación se hacía recaer sobre “las compañías”. Pero en realidad existía una sola compañía, la CMLF. Como en virtud de la cláusula tercera del contrato, a la CMLF no se le podía exigir lo que no se le exigiera a las demás compañías, entonces la CMLF no estaba obligada a cumplir ese compromiso, hasta en tanto no se le exigiera lo mismo a las otras compañías —¡ique no existían!⁵⁹

Quizá el regidor Escalante tenía algo de razón, con todo y que su razonamiento parece a veces paranoico. Sin embargo, es probable que el cableado subterráneo indicado por el contrato de 1906 para algunas zonas de la municipalidad de México, nunca se haya establecido. Un contrato de marzo de 1912 insitía en que la CMLF tendría que utilizar cableado bajo tierra para proveer de energía a los candelabros de iluminación pública del centro mismo de la ciudad, zona considerada en el contrato de 1906 para uso obligatorio de cables subterráneos. Y, sintomáticamente, ese mismo contrato, elaborado durante el maderismo, señalaba en su última cláusula un aspecto novedoso, al menos en la claridad de la redacción: que la compañía se sometería “sin reserva alguna a la ley sobre facultad económico-coactiva del Gobierno, para exigirle el cumplimiento de las obligaciones que contrae con este contrato”.⁶⁰

5. SOCIEDAD, ALUMBRADO Y GOBIERNO URBANO:

LA REVOLUCIÓN DE LAS EXPECTATIVAS

En febrero de 1898 *El Mundo Ilustrado* comentaba la reciente electrificación del alumbrado eléctrico, emprendida por la CME. Los editorialistas sostenían, con evidente satisfacción:

⁵⁹ La intervención de Manuel Escalante se encuentra en el *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, 10 de julio de 1906, pp. 39 y ss.

⁶⁰ AHCM, *Alumbrado*, vol. 365, exp. 1133. Contrato, 15 de marzo 1912.

Sin luz no hay higiene, ni moralidad pública, ni policía, ni seguridad posibles. La luz espanta al ladrón, modera al intemperante, refrena al vicioso e influye no sólo en el bien parecer, sino también en el desarrollo de las buenas costumbres. Una ciudad bien alumbrada es una ciudad no sólo más bella, no sólo más cómoda, sino más segura, morigerada y más pulcra. Lo primero que hizo el creador fue alumbrar el caos como único medio de organizarlo.⁶¹

La nota periodística recoge algunas de las líneas argumentales más importantes de la demanda pública de alumbrado en la ciudad de México durante el Porfiriato. A pesar de lo ilustrativo que puede resultar en un momento dado la reconstrucción y el análisis de la demanda social o pública de servicios urbanos, no está de más tomar algunas precauciones al respecto. El sentido común, en este caso particular, se muestra más bien equívoco.

Un ejemplo. Se ha esgrimido como motivación esencial del cambio tecnológico lo que podríamos llamar aquí el ídolo de la necesidad. Según este punto de vista, se inventa artefactos o sistemas (o se innovan), para responder a necesidades casi explícitas de la sociedad o del mercado: el foco eléctrico de Edison respondería a una demanda colectiva de “mejor” alumbrado, el automóvil vendría a cubrir las “deficiencias”, percibidas colectivamente, del carruaje de tracción animal o las limitaciones del ferrocarril, etc. Sin embargo, estudios recientes sobre la historia de las tecnología o sobre las consecuencias de las mutaciones tecnológicas en el contexto urbano cuestionan radicalmente la concepción de que sea la demanda lo que originalmente incita al cambio tecnológico. Con frecuencia, la necesidad por un nuevo artefacto (el foco eléctrico, por ejemplo) surge después, y no antes, de que éste sea inventado.⁶²

En este sentido debe leerse también la crítica de Marck Bouman hacia algunas percepciones del fenómeno de electrificación y alumbrado de las ciudades de fines del siglo pasado. Bouman criticará, desde una perspectiva que podría denominarse tecnológico-social, la noción de la “demanda acrónica” —una demanda que parece exigir desde siempre un artefacto, un sistema, un procedimiento aún no inventado. Pero Bouman pondrá el acento asimismo en un segundo aspecto del fenómeno de iluminación pública: la obsesión de gobernantes, ingenieros, médicos, por llevar la luz a las zonas oscuras de las ciudades, oscuras no sólo en términos físicos sino sociales. La oscuridad sería un foco de infección; la iluminación reintegra-

⁶¹ Citado en Arizpe, *El alumbrado público*, p. 119.

⁶² Basalla, *La evolución de la tecnología*, en especial pp. 14-40. El texto de George Basalla —publicado originalmente por la Universidad de Cambridge— es un estudio integrador y de gran aliento cronológico para el estudio de los patrones de desarrollo tecnológico, desde una perspectiva marcadamente histórica.

ría esas zonas oscuras a la influencia del gobierno, a las normas de la higiene, a las premisas de la moral colectiva.

Este es un factor característico del siglo XIX, que configura una visión en la cual la profilaxis es un asunto médico, epidemiológico, y asimismo un asunto de control social. Con la consolidación de las tendencias de segregación espacial y social (de clase, cultural) en las ciudades modernas, el recurso a la iluminación de las zonas oscuras enfatiza las tareas siempre pendientes de la policía de seguridad, de higiene. El alumbrado es materia de gobierno (de buen gobierno); es materia, en fin, de urbanidad.⁶³

El cuadro 27 muestra la evolución del alumbrado en la ciudad de México, para un lapso de 20 años. Destaca sin duda que hacia el año de 1900 el alumbrado público había sido electrificado en su totalidad (o al menos eso dicen las fuentes), aunque todavía para 1890 existía una verdadera superposición de sistemas de iluminación.

CUADRO 27
Tipo de alumbrado y número de luces en la ciudad de México,
1886-1906

<i>Año</i>	<i>1886</i>	<i>1888</i>	<i>1890</i>	<i>1899</i>	<i>1906</i>
<i>Tipo de alumbrado</i>	<i>Número de luces</i>				
Gas	1243	501	501	n.e.	n.e.
Eléctrica	116	300	380	1154	1483
Trementina	860	1114	1130	n.e.	n.e.
Aceite	181	123	123	n.e.	n.e.

FUENTE: AHCM, *Alumbrado*, vol. 355, exp. 631. Informe. Además, Arizpe, *Estadística*, pp. 104-105. n.e.:no existe.

El cuadro 28 por su parte da una idea aproximada de la evolución del alumbrado eléctrico para instalaciones privadas. El crecimiento de las lámparas eléctricas incandescentes es más que espectacular.

CUADRO 28
Número de lámparas eléctricas de uso particular en la ciudad de México,
1889 y 1899

<i>Año</i>	<i>Número de lámparas</i>	
	<i>De arco</i>	<i>Incandescentes</i>
1889	183	826
1899	1074	63 819

FUENTE: Arizpe, *Estadística*, pp. 118-119.

⁶³ Bouman, "Luxury and Control", pp. 7-14.

Surgen elementos de interés al analizar una serie de solicitudes ciudadanas de alumbrado público para un periodo de 25 años. La revisión detallada de esas peticiones muestra que las conclusiones de Bouman resultan acertadas para el caso de la ciudad de México, con un matiz notable: son los solicitantes los que han introyectado la concepción del alumbrado como un asunto de buen gobierno, como un asunto de higiene, como un asunto de seguridad, como un asunto de moralidad.

Los vecinos del pueblo de Santa Anita Tlcatlamanco explicaron, en 1881, el por qué de su separación de la municipalidad de Ixtacalco, y al mismo tiempo fundamentaron su solicitud de alumbrado aduciendo que, amén de “disfrutar nosotros la grande honra de pertenecer” a la municipalidad de México, pretendían además “agregar el de gozar de los beneficios y consideraciones que disfrutan los que tienen la fortuna de vivir en los centros de la ciudad”. Y uno de los beneficios, aseguraban, era el alumbrado.⁶⁴ En la década de 1890, los argumentos tienden a afinarse y se hacen inequívocos. Los vecinos de la colonia Valle Gómez escribieron al ayuntamiento, en 1898, y adujeron que, ya que estaba próxima la inauguración del alumbrado eléctrico, se podrían utilizar los sobrantes de las luces de trementina o de gas para iluminar sus calles: “No llevamos nuestras pretensiones hasta pedir, como otras colonias, el alumbrado eléctrico; pues nos conformamos con una poca de luz, que garantice nuestra propiedad, y algo más valioso todavía, nuestras vidas”.⁶⁵

Esto último constituye otro de los elementos recurrentes en la obsesiva fundamentación de las solicitudes del alumbrado. La ecuación higiene más seguridad personal y de la propiedad más moralidad estará presente prácticamente en todos las comunicaciones de los ciudadanos con el ayuntamiento, desde la década de 1880, pero más claramente en la de 1890. Los vecinos del Callejón de la Pradera hablarán, en 1885, del “bienestar” de la familia que trae consigo el alumbrado. Los de la calle de Tenochtitlan proponen, al año siguiente, y para garantizar la seguridad, adquirir ellos mismos los faroles, para que el ayuntamiento los administre. Desde Santiago Tlatelolco protestarán, en 1886, por el retiro de dos faroles que los dejó a oscuras, y preguntan las razones de esta “inmejora” (sic). Y desde las calles de Lerdo y Degollado argumentarán (1887) que tres faroles serían suficientes para “evitar abusos”. Los vecinos de los barrios de San Toribio Belem y Niño Perdido (1887) sostendrán que la carencia de alumbrado ponía en peligro “su vida e intereses”.

⁶⁴ AHCM, *Alumbrado*, vol. 354, exp. 537. De vecinos del pueblo de Santa Anita al ayuntamiento, 14 de octubre de 1881.

⁶⁵ AHCM, *Alumbrado*, vol. 359, exp. 815. De vecinos de la colonia Valle Gómez al ayuntamiento, s/f [1898].

En la colonia Valle Gómez se pusieron dramáticos en 1893: “No pedimos por hoy pavimentos, atarjeas o banquetas”; solicitaban apenas “policía y alumbrado”. Y a éste no lo quieren nuevo; se conforman con “desperdicios”. Desde el callejón de Moctezuma (1893) argumentan la necesidad de alumbrado para “conservar intereses y vida”. Por los rumbos del Salto del Agua consideran que las riñas, el robo y la embriaguez terminarán solamente con iluminación pública. En la San Rafael (1894), de plano, afirmarán que “el servicio más urgente que reclama la colonia [...] es el alumbrado público”.

Hacia 1897, en la colonia Hidalgo entraron en detalles. La carencia de alumbrado y de policía redonda en un verdadero calvario para los vecinos: concentración de vagos que juegan, riñen y defecan *urbi et orbi*; actos inmorales; basura por doquier. La oscuridad es igual a la proliferación de delitos, sostiene, matemáticamente, en la colonia Morelos (1898): “la propiedad” y “la vida” no tienen garantías en la penumbra. Y en la Calzada del Maguey acuñarían una bonita frase: aquellos rumbos carecen de “luz pública”. Por su parte, don Hipólito Chambón, sin duda un buen burgués, industrial de la seda allá por los rumbos de San Antonio Abad, abogó en 1899 por sus 150 trabajadores, “casi todos mujeres y niños”, que en buena parte trabajan de noche, y que al finalizar sus labores salen a unas calles sumidas en la oscuridad total.⁶⁶

Casi todas las combinaciones se pueden abstraer de la serie de solicitudes. La de aquellos vecinos que no dudan en hacer el gasto para la adquisición de los faroles, a condición de que el ayuntamiento los administre. La de aquellos ciudadanos que descubren que las obras de mejoramiento o modernización del alumbrado los dejó, paradójicamente, sin alumbrado. La de aquellos hombres y mujeres que no reniegan del gobierno municipal, sino que lo exigen, en el fetiche de un farol, de una “luz pública”. La de aquellos signatarios que perciben el desarrollo desigual y combinado del servicio: colonias, barrios y calles que tienen alumbrado —a veces eléctrico; colonias, barrios, calles que no lo tienen, o que lo tienen de manera insuficiente.

Hay dos experiencias enteramente rescatables en las solicitudes de alumbrado. La primera es el esfuerzo notable por elaborar documentos con un número de signatarios con frecuencia nada despreciable. Los vecinos del rumbo de la calzada de La Verónica estamparían 256 nombres, y no escasean las solicitudes con más de 20 ó 30 firmas. Recuérdese que hablamos de una sociedad mayoritariamente analfabeta. De ahí que abunden las firmas por poder. Estamos pues ante un movimiento vecinal informe, sí, pero no ineficaz y menos insensible a los mejores procedimien-

⁶⁶ AHCM, *Alumbrado*, vols. 355, 356, 357, 359, 360 y 361.

tos para relacionarse con la autoridad, como lo evidencia el caso de las dos solicitudes de los vecinos del Callejón del Zacate. En mayo de 1899 el ayuntamiento de México recibió una solicitud de alumbrado público firmada por una sola persona, que hablaba a nombre de los vecinos; por si las dudas, los del Callejón enviaron otra solicitud a mediados de junio, esta vez con 25 firmas al calce, insistiendo en su demanda.

En segundo lugar tenemos la experiencia crucial de las mutaciones en las relaciones entre ciudadanos y autoridad, originadas en lo que aquí llamaré la revolución de las expectativas. En la experiencia de gobierno municipal durante el Porfiriato, la implementación de los nuevos sistemas de alumbrado, la novedad tecnológica propiamente dicha, estuvo rodeada de una enorme publicitación.

Pero el problema fundamental en este caso, es que la generalidad de los ciudadanos tienden a pensar que esa novedad, que ese nuevo sistema de alumbrado, que esas ventajas para el desarrollo urbano que trae consigo un nuevo contrato, necesariamente obran en su beneficio. Si los vecinos en un momento dado no necesariamente suponían que el alumbrado *fuera para ellos*, lo pensarán así al observar el despliegue publicitario que la ideología de este protodesarrollismo municipal supone. En el cuadro 29 se puede observar cómo el número de los firmantes de solicitudes se dispara después de un contrato importante. Tal es el caso del año de 1887, después de la firma del contrato de 1886, y tal es el caso de los años que siguen a la inauguración del alumbrado eléctrico, en 1898.

La paradoja de esta dinámica es evidente: los intentos de mejora del servicio de alumbrado por parte de la autoridad municipal generan *más* demanda de alumbrado de la ciudadanía. Surge pues una espiral en donde los avances tangibles del servicio presionan a la extensión, en calidad y cantidad, del propio servicio. Tal es el arte de gobernar una ciudad, tal es la piedra de Sísifo que el ídolo del desarrollo supone, tales fueron los avatares del ayuntamiento porfiriano.

El cambio tecnológico tiende a constituir una demanda de características específicas pero, sobre todo, perentoria. Lo que con anterioridad no se demanda, se demanda ahora; lo que no existía como necesidad, se convierte en necesidad. La única forma de administrar el conflicto latente en este desfase entre realidad material y expectativas sociales o culturales, es la definición de un ámbito institucional que pueda percibir precisamente esas mutaciones en el campo de la demanda del servicio. El ayuntamiento de México cumplía esa función hasta 1903.

¿Lo dejó de hacer en los años que siguieron? Es probable que no haya sido así, pero ciertamente su papel como mediador, como espejo de la demanda colectiva del servicio, sufrió una modificación sustancial. La presencia de solicitudes de alumbrado en el ayuntamiento de México con

CUADRO 29
Solicitudes de alumbrado y número de firmantes por año

<i>Año</i>	<i>Solicitudes</i>	<i>Firmas</i>
1881	2	52
1885	2	33
1886	3	34
1887	6	398
1890	1	13
1893	5	87
1894	8	128
1896	1	47
1897	6	70
1898	14	248
1899	9	82
1900	26	284
1901	17	301
1902	13	206
1903	2	2

FUENTE: AHCM, *Alumbrado*, vols. 354-361.

posteridad al año de 1903 desciende dramáticamente, si no es que desaparece. ¿Es que el público dejó de demandar un foco en la esquina de su casa, un farol a la mitad de la calle donde trabajaba? Otra vez, la respuesta, más intuitiva que empírica, es negativa. Pero el hecho es que ya no se encuentran en los fondos municipales, en calidad o cantidad, las solicitudes de la década de 1880 o de 1890. La sociedad urbana enmudeció, principalmente porque perdió a su interlocutor natural.

El desarrollo porfirista trajo alumbrado moderno a la ciudad, pero en el clímax de esa revolución de expectativas que venía aparejada a la modernización del servicio, se hizo pedazos, con la ley de 1903, el espejo de esa demanda, esto es, al gobierno municipal. Y como en el caso de los tranvías, ciertos agravios alrededor del servicio de alumbrado y de provisión de energía eléctrica esperaran los momentos en que la disciplina política del Porfiriato se relaje, y en que la univocidad del modelo económico porfiriano sea cuestionada desde varios frentes. En abril de 1913, Serapio Rendón, regidor del ayuntamiento, cuestionaría duramente los comportamientos para con el público de la CMLF. No debe pasarse por alto que don Serapio está hablando no durante el álgido periodo maderista, sino que aborda el problema cuando la capital estaba bajo el gobierno de Victoriano Huerta. Serapio Rendón sostuvo que el servicio de energía eléctrica en la ciudad era un monopolio, lo que tenía consecuencias prácticas. La primera, que la empresa obligaba a los suscriptores a efectuar un depósito a manera de fianza, que importaba alrededor de un millón de pesos anuales. El público no tenía garantía alguna por su dinero, y estaba

percibiendo apenas “un interés que es irrisorio en nuestro mercado”. La segunda consecuencia es igualmente criticable, a juicio de Rendón: los medidores del consumo los instala la empresa, sin que el público tenga seguridad ninguna sobre el correcto calibramiento del aparato. En otras palabras, el dueño de la casa, taller o fábrica no puede saber si le están cobrando correctamente el consumo de energía.⁶⁷ La propuesta del regidor es sencilla: que el ayuntamiento organice un cuerpo de inspectores para la vigilancia de las mediciones y los cobros de la CMLF. La propuesta de 1913 implicaba un regreso a las tareas municipales de fiscalización de las relaciones mercantiles. Era, así entonces, el regreso a una tradición conceptual y empírica que veía en el ayuntamiento un garante de la buena fe de las transacciones entre particulares; era la aplicación del *fiel contraste* (ramo municipal de tradición colonial, encargado de la vigilancia del funcionamiento del sistema de pesas y medidas de la ciudad), a una realidad tecnológicamente desarrollada.

Típico de las contradicciones suscitadas por la superposición de un liberalismo rampante, de una tradición municipal debilitada pero viva, y de una coyuntura desfavorable: el regidor de alumbrado Agustín Galván respondería a la demanda de Rendón con un sí y con un no. Sí, a la formación de un cuerpo de inspectores municipales para la vigilancia de los cobros de la empresa. No, a la supresión del depósito de garantía, con el peregrino argumento, elemental pero muy extendido en los medios burocráticos del Porfiriato (o de lo que quedaba del Porfiriato a esas alturas), de que el ayuntamiento no tenía derecho a intervenir en transacciones entre particulares. En fin, que así son las cosas.⁶⁸

⁶⁷ AHCM, *Alumbrado*, vol. 364, exp. 1116. De Serapio Rendón al ayuntamiento, 15 de abril de 1913.

⁶⁸ AHCM, *Alumbrado*, vol. 364, exp. 1116. De Agustín Galván al ayuntamiento, 3 de junio de 1913.

VII. EL AYUNTAMIENTO Y EL FRACASO DE LA MILICIA MUNICIPAL DE 1912

1. CIUDAD DE MÉXICO: LA ESCENA PRIMARIA DE LA REVOLUCIÓN URBANA

La historia del ayuntamiento de México durante el gobierno maderista (1911-1913) es la historia de dos grandes fracasos: el de la milicia municipal de la ciudad de México y el de la reforma municipal en el Distrito Federal. En ambos casos estamos ante procesos truncados, anticlimáticos, y diluídos en la crisis general de la política que experimentó el país hacia 1911-1913.

Ambos procesos tocaron de manera directa el corazón de la experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México. El proyecto de reforma municipal puso en evidencia aquellos agravios acumulados alrededor de la administración municipal en los últimos 20 años del Porfiriato, y percibidos por algunos de los propios miembros del ayuntamiento de México, y por sectores del maderismo urbano. Si el proyecto de reforma municipal expresa una de las facetas más conocidas del maderismo, esto es, su vocación para modificar ciertas estructuras político-institucionales heredadas del Porfiriato, la milicia urbana refleja tanto las características apremiantes de la coyuntura militar como el dilema que planteó en México la opción por la ruptura revolucionaria con el *status-quo*.

La reforma municipal era un producto directo de la revolución maderista triunfante; sin duda, el proyecto de la milicia urbana lo fue asimismo, pero fue también una respuesta político-militar contra los desprendimientos de esa revolución, que sobre todo para 1912, parecían estar fuera de control. Más importante aún, el intento de formar las milicias municipales fue una respuesta que combinó hombres y argumentos del Antiguo Régimen con hombres y argumentos del maderismo urbano. Esta última coincidencia pasaría, más temprano que tarde, su factura política.

En este y el siguiente capítulo se analizan las características de los dos proyectos políticos del gobierno maderista más directamente vinculados a la experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México. Pero antes, sin embargo, se aventura una reflexión sobre aquello que llamaré *la escena primaria* de la revolución urbana, lo que resulta imprescindible —propongo— a la mejor inteligencia del fracaso maderista en la ciudad de México.

Marshall Berman ha escrito un libro fundamental para entender algunos de los rasgos políticos y culturales de la ciudad moderna. De la

detallada e imaginativa propuesta analítica para el mejor entendimiento de algunos de los fenómenos esenciales del fenómeno urbano en ciudades como París, Nueva York o San Petesburgo, tomaremos este último caso para ilustrar un proceso que toca, de muchas formas, la realidad política mexicana, pero que hunde unas sólidas raíces en la historia de la ciudad al menos desde los años de la guerra insurgente.

Berman ha denominado *escena primaria* de la política rusa un motivo literario que se repite con sorprendente fidelidad en autores como Gogol, Dostoievski, Chernichevski, Biely y el bolchevique Mandelstam, esto es, que se repite en la literatura rusa entre la década de 1820 y la década de 1920. En general, el motivo presenta a un hombre “menor” en la escala rígidamente jerarquizada de la sociedad rusa (usualmente un burócrata de tercera o cuarta fila o, de manera genérica, un *raznochinstsi*), que hará esfuerzos enormes, heroicos, para en un momento dado poder hacer un gesto significativo ante un encumbrado burócrata, noble o militar. El gesto varía: una reclamación pública, un mantener el paso en la acera de la calle para no ceder el paso al privilegiado, un esfuerzo por sostener la mirada al mandamás, una disputa abierta, desde la desigualdad social, por una mujer o, incluso, por un afiche. El escenario tiende a ser el mismo: la *Nevski Prospect*, la gran avenida de San Petesburgo. Este dato no es menor: el reto del humillado, del ofendido, consiste en gesticular en la vía pública, en el ámbito quizá más democrático (tal vez el único) de la ciudad.

Berman no teme “sobrepolitizar” su visión de San Petesburgo. Finalmente, la ciudad misma es sobre todo y antes que cualquier otra cosa un producto de la voluntad política. San Petesburgo es la ciudad edificada sobre los pantanos por obra y gracia de Pedro el Grande (y de incontables sacrificios colectivos). San Petesburgo, como proyecto exitoso y como paradoja, sería hasta la década de 1920 la ciudad más politizada de la Rusia. No debe sorprender que el motivo literario se transfigure en metáfora de la política. Ese esfuerzo por gritonear ante los poderosos, omnipresente en los ciudadanos en apariencia más insignificantes de San Petesburgo, adquirirá una dimensión colectiva en 1905, cuando el gritoneo, de tan masivo, se convertirá en revolucionario. Mandelstam, el bolchevique, no traiciona esa tradición: percibirá, en la década de 1920, la pronta recentralización del poder, la clausura obsesiva de los espacios y dinámicas públicos (la dramática oposición estado/soviets), la generación y consolidación de la tan traída y llevada *nomenklatura*. Vuelta a empezar: los ciudadanos, como individuos, vuelven a gesticular casi desde la intimidad.¹

¿Es razonable suponer que esa *escena primaria* pudiera constituirse en recurso verdadero para el análisis histórico de la política? ¿Es de alguna

¹ Berman, *Todo lo sólido se disuelve en el aire*, pp. 174-300.

manera útil imaginar que las *obsesiones* colectivas, de grupo o individuales, pudieran tener un carácter tan objetivo (tan eficiente) como los cañonazos, las huelgas o los activos financieros? Con algunas precauciones, es posible contestar afirmativamente estas interrogantes, que adquieren una pertinencia especial en el caso de la historia política de la ciudad de México.

Probablemente una de las asignaturas pendientes de la historiografía mexicana sea el análisis y discusión del papel jugado por el conflicto político urbano no sólo durante la Revolución, sino quizá para buena parte del siglo XIX. Para decirlo de alguna manera, no acaba de constituirse, propiamente hablando, una “versión urbana” de la historia política mexicana. Existen sin embargo, importantes indicios para una reconsideración del conflicto urbano, y para su ponderación en el contexto más amplio de los equilibrios políticos generales. Se subrayará aquí sólo un aspecto de esta problemática, a mi juicio central, y que operará a la manera de una hipótesis general de trabajo: la existencia de una percepción generalizada —que casi constituye un rasgo cultural del México decimonónico— que tiende a valorar en un rango muy elevado —a sobrevalorar, tal vez— el potencial de violencia de los grupos populares urbanos.

La guerra de independencia es la matriz de un cúmulo de impresiones que acabó por constituir una verdadera experiencia colectiva. Sabemos que una de las medidas más importantes del gobierno virreinal para garantizar la seguridad interna en la ciudad de México fue la conformación de la Junta de Policía, que entró en operaciones en agosto de 1811. La Junta de Policía representó un esfuerzo sin precedentes en la ciudad por controlar todas las formas potenciales de disidencia política en el interior mismo de la ciudad. Así por ejemplo, cuadriculó la urbe para establecer sistemas de vigilancia al nivel mismo de los barrios, y se establecieron mecanismos de control sobre la entrada y salida de personas, sobre el abasto, etcétera.² La Junta de Policía no fue un ejercicio organizativo exclusivamente militar —aunque tenía mucho de ello— sino la disposición de una serie de mecanismos policiacos directamente vinculados al control social, a la vigilancia y sobrevigilancia de grupos urbanos que en un momento dado pudieran desafiar el orden establecido *en* la ciudad.

Si estudios como el de Eric Van Young muestran que, en general, el perfil socioeconómico de las ciudades novohispanas no las hacían proclives al desafío abierto, violento, al orden establecido, existen importantes salvedades que debemos considerar. No es improbable que en el caso de la toma de la ciudad de Guanajuato por las tropas insurgentes, sostiene Van Young, la enorme violencia que se desató contra los grupos de españoles y criollos no haya provenido tan sólo de las tropas campesinas de Hidalgo, sino de

² Ortiz Escamilla, “Insurgencia y seguridad pública en la ciudad de México”.

grupos locales urbanos (mineros, artesanos). El caso de Guanajuato muestra que los agravios más generales del orden colonial se potenciaban cuando se entremezclaban con las especificidades del conflicto urbano. El hecho mismo de que no en todas las ciudades ocupadas se haya reproducido el patrón de Guanajuato (y quizá de Valladolid), refuerza el punto según el cual la violencia “desde abajo” no es función sólo de la ocupación militar por parte de los insurgentes, sino del conflicto latente en la sociedad urbana.³

A la luz de lo acaecido en Guanajuato, puedo valorarse en su justa dimensión el caso de la Junta de Policía de la ciudad de México, que es cronológicamente posterior. Como ha mostrado Timothy Anna, la experiencia política en la capital virreinal encontró uno de sus límites visibles en la reticencia de los grupos criollos autonomistas a realizar una convocatoria socialmente más amplia, que le diese otro sustento a su muy existosa tarea de restar legitimidad y reciedumbre a la autoridad virreinal en la ciudad. En ese sentido, Guanajuato no operó sólo en el sentido de afinar los mecanismos defensivos de la corona en la ciudad (la Junta de Policía), sino que encauzó los esfuerzos autonomistas locales por el camino de la disputa político-institucional. Esta disputa gravitaría, a lo largo de todo el periodo de la guerra, alrededor del ayuntamiento de la ciudad.⁴

Seguramente Guanajuato proyectó una sombra ominosa sobre la experiencia política de la ciudad de México. Pero en realidad, el gran acontecimiento que otorgó forma y contenido a los temores de importantes grupos de la élite capitalina tendría lugar en diciembre de 1828. Silvia M. Arrom ha analizado las características y las consecuencias del célebre motín del Parián. Según Arrom, el motín del Parián resultó garbanzo de a libra. Es el primer disturbio popular urbano de esa magnitud desde los acontecimientos de 1692, y el más importante de toda la historia del siglo xix en la ciudad de México. Sorprende, sin embargo, la emoción unánime que el motín despertó en testigos y comentaristas que, desde cualquier signo ideológico o político, abominaron de los hechos, y evadieron cualquier responsabilidad al respecto. Intelectuales inscritos en la tradición conservadora o liberal (Lucas Alamán y Guillermo Prieto) o políticos implicados en los hechos (Luis Tornel y Lorenzo de Zavala), coinciden en la visión apocalíptica de los disturbios, y comunican una suerte de arrepentimiento alícuotamente repartido entre la élite.⁵

³ Van Young, “Islands in the Storm”, p. 137.

⁴ Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, pp. 84 y ss. Véase Rodríguez Kuri, “Política e institucionalidad”.

⁵ Arrom, “Popular Politics in Mexico City: The Parian Riot, 1828”, pp. 246-247.

El Parián fue un trauma, en el sentido que dejó una marca en el pensamiento para la acción de los políticos mexicanos. Esto no deja de ser, al menos en apariencia, paradójico, si consideramos una serie de elementos materiales y humanos que estaban implicados en los hechos: fueron alrededor de 5 mil revoltosos los que saquearon e incendiaron el mercado de artículos de lujo el 4 de diciembre de 1828. Un número poco representativo si se consideran los 160 mil habitantes de la capital; el motín se extendió entre dos y 12 horas, cuando es común, en otros contextos, que este tipo de fenómenos se prolonguen incluso por días. Pero quizá el elemento que con mayor peso gravita en la ponderación de los acontecimientos por sus contemporáneos se encuentre en la dinámica propiamente política que antecedió los disturbios. Como muestra el puntilloso recuento de Arrom, el pronunciamiento de la Acordada, instrumentada por los yorkinos para apoyar la candidatura de Vicente Guerrero a la presidencia, contó con un masivo apoyo popular (Arrom habla de entre 30 y 40 mil individuos), que se expresó incluso —o sobre todo— en términos militares. En cambio, la candidatura de Manuel Gómez Pedraza, sustentada por los “escoceses”, no parece haber encontrado apoyo alguno en la ciudad.⁶

Los acontecimientos de 1828 en la ciudad de México tienden a mostrar, propongo, que ciertas formas del conflicto urbano resultan fácilmente politizables. En realidad, el horror de la élite —ampliamente documentado por Arrom— es un reconocimiento de que los actores urbanos no se mueven en el limbo, en la plástica amorfa, en la indefinición teórica y empírica de “lo social”. La *escena primaria* se nutrió precisamente de estos materiales. Guanajuato en lontananza y el Parián en el corazón de la ciudad de México configuran las representaciones emocionales y materiales de un desenlace político siempre posible. El aparato conceptual y la emocionalidad de buena parte de la élite política de la primera parte del siglo XIX no parecen estar preparados para lidiar con actores políticos que surgen de las simas de la sociedad urbana. Los grupos de hombres objetivamente existentes (el artesanado golpeado por la liberalización arancelaria, los vagos, los comerciantes detallistas, la tropa producto de la leva) no logran convertirse en verdaderos actores no porque sean invisibles de por sí, sino porque los otros actores (las diversas fracciones de la élite y la clase media) no quieren verlos.

Pero el motín del Parián —visto en perspectiva— era el síntoma agudo de una enfermedad más grave, que pasó a reforzar el trauma de la élite y a potenciar la eficacia misma de la *escena primaria*. Richard A. Warren ha

⁶ Arrom, “Popular Politics in Mexico City”, pp. 250, 254 y 257. No se debe confundir la magnitud del apoyo popular a los pronunciados con los participantes en el saqueo del Parián propiamente dicho, cuyo número, al parecer, fue significativamente menor.

ubicado ciertos parámetros de la política mexicana en las décadas subsiguientes a la Independencia, que de hecho matizan la caracterización de Arrom sobre las relaciones entre la élite y los grupos populares. Warren sugiere que una de las fracciones de la élite —agrupados en la logia de los yorkinos— instrumentó, al menos desde mediados de la década de 1820, un sistema de apelaciones que trató de incorporar estructuralmente a sectores populares al universo político de la ciudad. Como votantes o como clientelas políticas no formalizadas, esos sectores populares se hicieron notar en el funcionamiento político de la ciudad, al menos hasta el primer tercio de la década siguiente. Los políticos moderados y conservadores —que usualmente convergían en la logia escocesa— pudieron evaluar de primera mano, en los acontecimientos del Parián y en las sucesivas elecciones nacionales y municipales, el potencial político que sus enemigos políticos usufructuaban. La novedad era que la “plebe” estaba siendo encuadrada en un modelo político que amenazaba con convertirse en un contrapeso estratégico a una conducción puramente notabiliaria de la sociedad.

Ese modelo aprovechó las vaguedades en la legislación electoral, el antihispanismo de la segunda mitad de la década de 1820 y los agravios de la liberación comercial, para organizar una base de masas y definir ciertas modalidades de comportamiento político que hoy llamaríamos “populista”. El poder era disputado en circunstancias en las que al menos uno de los actores —los yorkinos— decidieron recurrir a la articulación vertical de alianzas políticas. Los moderados y conservadores, a su vez, buscaron bloquear y cancelar esas modalidades de apelación política y de constitución de alianzas verticales con la expulsión de Vicente Guerrero de la presidencia, con la modificación (a partir de 1830) de la legislación electoral, y con la instrumentación de un discurso que enfatizaba los peligros de tentar las ambiciones plebeyas. Con verdadera pasión y a veces sin escrúpulos, los moderados y conservadores maniobraron para negar la incorporación estratégica de los sectores populares al universo político de la ciudad.⁷

En esa voluntad negativa prosperó la pesadilla. En la medida en que los recuerdos colectivos se mitifican, acaban por cristalizar en obsesiones operativas. El Parián y la enconada disputa política de las décadas de 1820 y 1830 no podían pasar en balde. Una suerte de moraleja silenciosa permeó la experiencia política local por décadas. Menos de un siglo después, la historia del maderismo en la ciudad de México fundiría la dinámica política de la coyuntura con las obsesiones políticas seculares. La *escena primaria* vuelve a tener eficacia, al modelar la acción de los actores.

⁷ Véase el notable estudio de Warren, “Vagrants and Citizens”, pp. 110 y ss. y 157 ss.

La revolución maderista no fue ajena a la movilización popular en las ciudades. Es necesario tener presente la revaloración que Alan Knight ha hecho del motín urbano en la desarticulación del modelo político porfiriano, especialmente en el primer semestre de 1911. El motín urbano habría tenido un papel relevante como expresión del descontento de ciertos grupos sociales (obreros, por ejemplo) en algunas zonas del país, particularmente en el Bajío. Para Knight, el hecho de que la violencia en las ciudades presente rasgos de inarticulación política, de falta de claridad en sus objetivos inmediatos y mediatos, no invalida su importancia como elemento profundamente desestabilizador del régimen porfiriano. En todo caso, esa inarticulación no es privativa del descontento urbano, sino consustancial a la experiencia revolucionaria mexicana que se inició en 1910.⁸

Como François X. Guerra arguye, una de las mayores paradojas del movimiento antirreeleccionista fue que el discurso maderista buscó y generó en un primer momento (1908-1910) los actores urbanos capaces de convertirse en interlocutores del régimen. Sin embargo, la verdadera respuesta al llamado insurreccional provino de sectores rurales que inicialmente no estaban contemplados —o no lo estaban de manera central— en el llamamiento maderista. “El antirreeleccionismo era, ante todo —dice Guerra— un fenómeno urbano, un fenómeno de ‘nuevo pueblo’ político, y, en consecuencia, la insurrección a la que llamaba Madero habría debido ser también, ante todo, la de las ciudades —grandes o pequeñas”.⁹

En el caso de la ciudad de México la evidencia disponible muestra que la respuesta al llamado insurreccional maderista de noviembre de 1910 fue prácticamente inexistente antes de mayo de 1911. Sin embargo, sería un error suponer que no existió una réplica capitalina a la agitación política que se apoderó crecientemente del país, una réplica que por lo demás debe ser ponderada en su justa dimensión. Es casi un lugar común considerar que los Tratados de Ciudad Juárez, firmados el 21 de mayo de 1911, constituyen el momento culminante de la victoriosa revolución maderista. Es ciertamente difícil sostener lo contrario. Existen, sin embargo, algunos problemas de precisión cronológica que resultan indispensables a la hora de evaluar el contexto inmediato de la renuncia de Porfirio Díaz ante el Congreso, que como sabemos tuvo lugar el 25 de mayo.

Testimonios diversos de personajes que vivieron muy de cerca los acontecimientos que tuvieron lugar a partir de la firma de los Tratados de Ciudad Juárez coinciden en un punto: que los días y las horas comprendi-

⁸ Knight, *The Mexican Revolution*, vol. I, pp. 208-218. Ese rasgo primario de inarticulación del movimiento revolucionario, sobre todo en su fase maderista, no fue en menoscabo de su eficacia.

⁹ Guerra, *México*, vol. II, pp. 288-289.

dos entre el 21 de mayo y las cuatro de la tarde del 25 de mayo de 1911 (hora aproximada en que se leyó la renuncia de Díaz en el Congreso) se significaron por una tensión y por una expectación quizá sin precedentes en los últimos 50 años de la historia de la ciudad de México.

Henry L. Wilson, el embajador norteamericano, registró algunos elementos significativos del ambiente que se respiraba en la ciudad. El 23 de mayo por la mañana comunicó al Departamento de Estado que hasta ese momento se habían suscitado pocos problemas en la ciudad, pero que se temía que en cualquier momento “hombres armados” se insurreccionaran, y que fueran apoyados por “elementos criminales” de los “barrios bajos de la ciudad” (*slums of the city*). La tarde del 23 de mayo se confirmaron los temores del diplomático: al no presentar Díaz su renuncia al Congreso, estallaron disturbios en la ciudad que arrojaron, según Wilson, un saldo de 15 muertos. Todo parece indicar que los motines continuaron el 24 de mayo en la mañana. Wilson calcula que los participantes en las manifestaciones de descontento rondaban los 15 mil. Sólo un providencial aguacero dispersó a los desconfiados ciudadanos que no creían todavía que el general Díaz estuviese dispuesto a renunciar. El día 25 se repitió la historia: en la mañana y al mediodía se sucedieron los disturbios. Pero la rápida difusión de que Díaz había enviado su renuncia al Congreso, convirtió las protestas en celebración tumultuaria y jubilosa, dice Wilson.¹⁰

Henry L. Wilson no es el único personaje que dejó testimonio de aquellos días extraordinarios. Jorge Vera Estañol se refirió a la “excitación [...] indescriptible” de la ciudad y a la multitud que “lapidaba escaparates de las avenidas principales [...] cercaba la casa particular del Presidente, se concentraba en la Plaza de la Constitución, amenazaba tomar por asalto el Palacio Nacional [...]”. En un vocabulario sintomático, Vera Estañol concluía que “la comuna estaba a punto de estallar”.¹¹ Y Ramón Prida, a la sazón diputado, llamó a las jornadas de 24 y 25 de mayo “la orgía de la democracia”. Prida identifica “hombres desarraigados que ondeaban banderas improvisadas”; describe a dos mujeres “que llevaban empuñada una bandera tricolor y un retrato del señor Madero” (el colmo: “una de ellas era preceptora de una escuela nacional”); recuerda angustiado a “la plebe excitada [que] recorre la ciudad vociferando”. Un testimonio similar es el de Octavio Paz Solórzano, futuro zapatista.¹²

Probablemente fue a partir de las jornadas de mayo que comenzó a popularizarse esa imagen de una ciudad ingrata, corrompida y veleidosa,

¹⁰ Harahan, *Documents on the Mexican Revolution*, vol. II, parte 2, pp. 413-420 y 432 y ss.

¹¹ Vera Estañol, *La revolución mexicana*, pp. 186-187.

¹² Prida, *De la dictadura a la anarquía*, pp. 307-309; Paz Solórzano, *Hoguera que fue*, pp. 134-135.

al menos desde un punto de vista político. Luis Lara y Pardo, porfirista, llamó a la ciudad de México, con motivo de los disturbios, la “cortesana perenne”. Como se sabe, esa noción sería asumida, tal cual y sin crítica, por los revolucionarios de 1914.¹³

Pero ha sido José C. Valadés quien ha aportado los elementos de análisis de más peso para una correcta evaluación de los acontecimientos de mayo de 1911. En un sugerente apartado que denomina “la revuelta metropolitana”, Valadés establece, a mi juicio correctamente, el perfil de los acontecimientos en la ciudad, y evidencia el perfil de algunos de los actores centrales, lo que explicaría la honda preocupación, y a veces el terror, de muchos de los contemporáneos. Según Valadés, Porfirio Díaz se mostró extremadamente sensible a lo que acontecía en la ciudad. No fue ni la campaña del norte, ni la amenaza zapatista en el sur, ni los maquiavelismos de Reyes o Limantour lo que verdaderamente puso en jaque a la política del presidente. En mayo, “la pérdida de la urbe”, la agitación política “en el baluarte de los Treinta Años”, empujaban al caudillo al exilio. La “deslealtad” de la capital se constituía, dice Valadés, de un proceso perfectamente ubicable: la “aparición de dos grandes líderes de multitudes: Mariano Duque y Samuel G. Vázquez”, que acompañados de hombres como Adolfo León Osorio, Rafael Pérez Taylor, Alfonso Zaragoza, Gonzalo G. Trevesí y Enrique García de la Cadena, “provocaron la revuelta de la ciudad de México”. Los líderes habrían incursionado en los barrios de la ciudad, habrían formado y arengado a la multitud, la habrían inducido a recorrer calles y a concentrarse en plazas, y la habrían enardecido de tal manera, dice Valadés, que se presentaban todas “las señales [...] de una sublevación popular”.¹⁴

La narración de Valadés se corresponde con los testimonios de los contemporáneos. Así por ejemplo, Valadés considera que uno de los hechos centrales a las jornadas de mayo fue que los manifestantes no se contentaron tan sólo con tomar las calles y plazas, sino que se concentraron amenazadoramente ante la residencia particular del presidente Díaz. El embajador Wilson corroboraría este suceso, e incluso narra con gran dosis de dramatismo cómo los amigos y familiares del presidente, que acudían a despedirse, quedaron atrapados en la casa de Díaz cuando la multitud rodeo el inmueble la tarde del 24 de mayo.¹⁵

La versión periodística de los acontecimientos corrobora el panorama descrito, pero debe considerarse por separado en la medida en que plantea

¹³ Lara y Pardo, *Madero*, p. 127. Para el caso de los revolucionarios de 1914, véase Aguilar, *Un día en la vida del general Obregón*.

¹⁴ Valadés, *Historia general de la revolución mexicana*, vol. I, pp. 334-341.

¹⁵ Harahan, *Documents on the Mexican Revolution*, vol. II, parte 2, pp. 437 y ss.

algunos énfasis. Existe sobre todo un elemento que los periódicos reconocieron al momento: el muy claro perfil político de los disturbios. Las reseñas hablan de gente esperando desde las ocho de la mañana, a las puertas de la Cámara de Diputado, la renuncia del presidente Díaz; de fricciones e intercambios de disparos con unidades de zapadores que patrullaban la ciudad; del amenazante sitio a la casa particular del presidente; de un mitin de enojados ciudadanos frente a *El Imparcial*.¹⁶

Estamos de nueva cuenta ante el fenómeno percibido por Arrom en el caso de El Parián, esto es, la toma de partido, la irrupción popular que pasa a desequilibrar la querrela de las élites. Si bien sigue siendo difícil documentar la hipótesis de una dirección más o menos coherente de los contingentes capitalinos antiporfiristas, existe una constante que hacía de ese tipo de movilizaciones un problema estratégico. No estamos ante motines de subsistencia, ni ante defensas atávicas de modos de vida amenazados por la modernización económica. Estamos, en el corazón de la ciudad de México, ante los prolegómanos de la revolución política. Las jornadas del 24 y 25 de mayo muestran, si se quiere ver así, la otra cara de la modernidad; la movilización popular netamente política, con demandas netamente políticas: la renuncia del presidente de la República.

Quiero insistir en la metáfora de la *escena primaria*. No sólo para la élite y la burocracia porfirista, sino incluso para ciertos sectores maderistas, el regreso de la plebe de la ciudad debió resultar por demás preocupante. Por primera vez en décadas se suscitaba una movilización popular urbana sin control aparente. La cultura política generada por el porfirismo en la ciudad no tenía ni aparato ni conceptos para lidiar con masas en movimiento. Ciertamente la revolución maderista había encontrado, entre noviembre de 1910 y mayo de 1911, menos respuesta de la esperada en la ciudad. No obstante, para fines de mayo la gente parecía movilizarse por sí misma con un liderazgo cuyo vínculo al cuartel general maderista no está documentado.

Una ruptura fulminante había operado en la experiencia política de la ciudad. Un ruptura que se tradujo en emergencia política para tiros y troyanos. Francisco Vázquez Gómez ha hecho un relato fascinante de esa novedad en el campo revolucionario. La tarde del 24 de mayo, Vázquez Gómez y Alfredo Robles Domínguez elaboraron un “boletín maderista” (que imprimió *El Herald de México*) donde se invitaba a la población a conservar la calma. Más aún, ambos se dieron a la tarea de repartir

¹⁶ Véase *El Tiempo*, 25 de mayo; *El Imparcial*, 25 y 26 de mayo; *La Semana Ilustrada*, 2 de junio de 1911. La magnitud de los acontecimientos en la ciudad puede ser evaluada a la luz del cabeceo a ocho columnas de *El Imparcial* del 25 de mayo, donde se daba cuenta del saldo de siete muertos y 40 heridos.

personalmente los ejemplares en varios puntos de la ciudad. Y es que el paisaje físico y moral de la ciudad era preocupante; no sólo “los cristales de los aparadores estaban hechos pedazos”, razonaba Vázquez Gómez, sino que “el terror se pintaba en todos los rostros. El respeto al caudillo se había relajado ya; la atmósfera pronosticaba tormenta”.

Nótese el cambio en los códigos y en la ubicación de los prestigios. Robles Domínguez de plano se vistió de revolucionario norteno (seguramente con sombrero texano y cananas cruzadas al pecho) y se dió a la tarea de patrullar la ciudad con la gendarmería montada ibajo sus órdenes! Cuando en la mañana del 25 la agitación estaba llegando al clímax, Vázquez Gómez sugirió a Robles Domínguez —quien era el delegado de Madero para conducir la revolución en el centro del país, y sobre todo en la ciudad— que falsificara un telegrama de Madero. Menos que este recurso, importa aquí el texto mismo del documento apócrifo, difundido inmedatamente en la prensa y en carteles callejeros: “Ingeniero Robles Domínguez: ordene pueblo de la capital guarde toda compostura, y si no lo obedece, póngase de acuerdo con comandancia militar y reprima desórdenes con toda energía”.¹⁷

Vázquez Gómez sobrevalora en sus memorias el papel desempeñado por el telegrama en el apaciguamiento de la ciudad. Lo que seguramente calmó los ánimos fue la renuncia de Díaz. Pero el problema que interesa es otro: dos cuadros de primera línea del maderismo revolucionario tienden a comportarse ante el fenómeno de las masas urbanas movilizadas como ante una entidad desconocida, ajena. No hay una política definida, porque quizá no hay una experiencia previa al respecto. No hay vínculos, cadenas de lealtades, cuadros *ad hoc* integrados al cuerpo de la élite maderista.

Como se tratará de mostrar en este y el siguiente capítulo, buena parte del fracaso maderista en los dos proyectos más importantes para la ciudad, debe ser entendido por la pervivencia y eficacia de la *escena primaria* en la conciencia y percepción de la élite y las dirigencias políticas. Tanto el proyecto de milicia municipal como el de reforma municipal de los años 1911-1912, encuentran unos límites más o menos inmediatos en la resistencia o incapacidad del maderismo hecho gobierno para usufructuar la movilización popular en la ciudad y, ya en esa dinámica, para generar actores netamente urbanos, proclives a ser integrados al universo político del nuevo régimen.

¹⁷ Vázquez Gómez, *Memorias políticas*, pp. 225-229. Vázquez Gómez confunde las fechas, pues considera que la plática con Robles Domínguez en la cual surgió la idea de falsificar el telegrama de Madero fue la mañana del 26 de mayo. Esto es improbable, pues como el propio autor reconoce, la causa de la agitación era que Díaz no entregaba su renuncia al Congreso, y esto tuvo lugar la tarde del 25.

No sugiero que no supiesen Madero o sus allegados de la importancia de ese recurso o que no llegasen a ensayarlo (ahí está, para no olvidarla, la “Porra” de Gustavo Madero). No sugiero tampoco que sea razonable pensar que el maderismo debió embarcarse en la tarea de agitar en la ciudad y organizar otra revolución. Sugiero simplemente la existencia de un límite cultural: los líderes maderistas no parecen estar seguros de las consecuencias de una nueva convocatoria política que ampliase estratégicamente el reparto de los actores en escena; por lo tanto, no pudieron cambiar las reglas del juego político en la ciudad. No carecían de razón. La apelación política a los grupos populares urbanos, si no enteramente inexplorada, no tenía buenos antecedentes en la experiencia política decimonónica.

En otras palabras, el régimen maderista compartió, a saber si inadvertidamente, el eje angustioso y paralizante que arrancaba en Guanajuato, seguía en El Parián y acababa, para ese entonces, en una multitud que se congregó en la Cámara, que vociferó en el Zócalo, que sitió la casa del hombre que había gobernado el país 30 años, y que le dió al caudillo el último empujón para que, al fin, abordara su Ipiranga.

2. DE PRONÓSTICO RESERVADO: LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA EXPERIENCIA MILICIANA

Alicia Hernández ha mostrado cómo el ascenso y consolidación de la Guardia Nacional como un actor político marcó —desde varios puntos de vista— el periodo comprendido entre 1846 y principios de la década de 1880. La Guardia Nacional puso en el tapete político nacional una serie de focos de poder articulados por dos elementos clave: la capacidad de convocatoria de los caudillos y élites locales, y la necesaria asunción por parte de las dirigencias locales de ciertas demandas reivindicativas de importantes grupos sociales, típicamente los pueblos del México central. En un esquema político muy complejo —nunca, por cierto, unívoco— la Guardia Nacional actuaba como un contrapeso a la centralización del poder nacional; como un dispositivo de presión y expresión de grupos de interés regionales; y como una caja de resonancia, como un espacio de confluencia y como un aparato de negociación y de presión de grupos populares vinculados, frecuentemente por mecanismos informales, a las dirigencias locales.¹⁸

En todo caso, y al menos desde la segunda mitad del siglo XVIII, la posibilidad de levantar fuerzas militares locales estuvo en fricción perma-

¹⁸ Véase Hernández Chávez, “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, pp. 257-296, en especial pp. 268-272 y “La Guardia Nacional y la movilización de los pueblos”, pp. 207-225.

nente con otro fenómeno, igualmente importante: la tendencia, de fuertes altibajos, a la conformación de un ejército de mandos centralizados, bajo el control directo de la autoridad colonial o nacional. No obstante, quizá no deba sobrevalorarse el papel del ejército profesional en las primeras décadas del México independiente, a riesgo de erigir el ídolo del “militarismo”, de opacar la importancia de “los poderes locales y su representación notabiliaria” (quizá los verdaderos depositarios del poder).¹⁹

Importa, en esta perspectiva, el papel significativo que jugaron los ayuntamientos en la constitución de focos de poder locales. Como forma de organización política inmediata, el acceso a los ayuntamientos iba de la mano del control de los cuerpos de voluntarios locales; este fue un momento clave (que arrancó con la Constitución de Cádiz y se prolongó hasta la década de 1880), en el proceso de descomposición de las líneas fundamentales del poder colonial y en el fenómeno de la reestructuración/dispersión del poder en el México independiente.²⁰ No es remoto que ya desde las décadas de 1820-1830, la milicia cívica (sobre todo en 1832, con el Plan de Veracruz de Santa Anna) tendiera a convertirse en un reducto de la opción por la regionalización del poder, desde el momento que su legitimidad, organicidad y operatividad estaba determinada por su simbiosis con el fenómeno político local, que giraba alrededor de los ayuntamientos y de otras variantes no formalizadas de liderazgo local.²¹

Para el caso más circunscrito de la ciudad de México, el asunto del control del poder por los grupos locales y su dinámica de conflicto con las tendencias centralizadoras, así como el papel desempeñado en ese esquema por los cuerpos armados distintos al ejército profesional, se convierte en un problema de muy difícil resolución. Algunos estudios muestran que la insurrección de Hidalgo en el Bajío no sólo puso en estado de alerta a las autoridades y habitantes, sino que propició, casi inmediatamente, formas de alguna manera emergentes de organización militar para la autodefensa. La Junta de Alistamiento de la ciudad se formó en octubre de 1810. Si un rasgo caracterizaba a esta entidad, fue la formación de los “batallones patrióticos distinguidos de Fernando VII”. Los batallones fueron concebidos para ser integrados por los propietarios españoles y criollos de la ciudad, con una oficialidad definida a partir de las propuestas del ayuntamiento, y con la ratificación del virrey.²²

¹⁹ Hernández Chávez, “Origen y ocaso...”, p. 257; “La Guardia Nacional...”, p. 207.

²⁰ Hernández Chávez, “La Guardia Nacional...”, p. 208.

²¹ Ortiz Escamilla, “Las fuerzas militares y los proyectos de estado en México”, en especial pp. 262-272.

²² Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, p. 86; Ortiz Escamilla, “Insurgencia y seguridad pública en la ciudad de México”, *passim*.

El problema de la capacidad de convocatoria y de los destinatarios de la convocatoria en la formación de cuerpos milicianos no puede ser objeto de ningún esquema rígido. Como ha mostrado Tulio Halperin para el caso de Buenos Aires en el periodo 1806-1815, incluso cuerpos milicianos organizados a partir de parámetros sociales más o menos definidos (incluso étnicos), tienden a interactuar poderosamente con el conjunto de la sociedad urbana, de tal suerte que posibilitan una movilización socialmente muy amplia. Cuando las formas urbanas de organización militar del patriciado local criollo se vieron amenazadas, a partir de 1811, “por la movilización política de la plebe” de Buenos Aires, la respuesta de la élite fue profesionalizar en el ejército de línea a las unidades criollas urbanas.²³ La “plebe” de Buenos Aires no necesariamente formaba parte de la milicia, pero no dejaba de reconocerse en ella. Puede decirse, en un plano más amplio, que una de las virtudes no menores de la milicia es la de constituir —de distintas formas, con distintas apelaciones— actores políticos, así sean fugaces, que inciden directamente sobre los equilibrios políticos de una región o una ciudad.

Obsérvense las difíciles relaciones entre la milicia y el gobierno general, que Pedro Santoni ha descrito para la difícil coyuntura de 1844-1845 en México. Queda claro, al menos, que la milicia cívica tiende a generar desconfianzas y desequilibrios políticos. Incluso en medio de la dura pugna de los liberales federalistas y el general Santa Anna —y buena parte del ejército de línea que lo respaldaba—, el gobierno de José Joaquín Herrera no tomó una actitud muy clara respecto a la reactivación y —como algunos solicitaban— la institucionalización de las milicias ciudadanas. El gobierno de Herrera temía —quizá con razón— que la milicia acabase por inclinar la balanza del poder en favor de los liberales más radicales, que como Santa Anna desde el bando conservador, aspiraban a controlar el gobierno.

Los primeros meses de 1845 delinean un modelo de conflicto: el 14 de enero, ante la amenaza santanista, el ayuntamiento de México —entre otras voces— solicita la reactivación y consolidación de las milicias, en una actitud que sintetiza una lógica militar y otra política, pero de tal manera entrelazadas que resulta imposible separarlas; pero el 15 de enero, la Secretaría de Guerra ordena la disolución de los cuerpos de voluntarios, lo que no dejaba de ser un acto de alguna manera impolítico dado el papel desempeñado por los cuerpos en la revolución de diciembre de 1844 contra el general Santa Anna.

²³ Halperin, “Revolutionary Militarization in Buenos Aires, 1808-1815”. En realidad, Halperin denomina por “plebe” a los criollos pobres y marginales de la ciudad, provenientes sobre todo de los suburbios en expansión.

Hacia abril de 1845, el problema de la milicia volvió a cobrar actualidad después de la anexión de Texas por los Estados Unidos. En estas circunstancias, la milicia cívica contribuiría —decían sus partidarios— a cubrir la retaguardia de un ejército obligado a defender el territorio en el norte del país. Pero era precisamente la posibilidad de dejar la retaguardia bajo el resguardo único de la milicia lo que más incomodaba al gobierno de Herrera. No debe extrañar en este sentido que una de las primeras medidas del general Gabriel Valencia, al defenestrar a Herrera, fuera neutralizar a los milicianos, ante el temor de que éstos encabezaran una insurrección.²⁴

Es de insistirse: la guerra y el conflicto político exacerbado convierten a la milicia en un elemento de desequilibrio. Las milicias fueron percibidas como entidades capaces de convertirse en actores, es decir, en interlocutores de otros actores. En otras palabras, las milicias parecían estar en posibilidades de insertarse en la dinámica política propiamente dicha, y de empujar a los acontecimientos hacia una determinada dirección. La milicia devino —propongo— en una de las *formas* organizativas y de expresión que adquirió la política en México en el siglo XIX.

A la manera de los grandes acontecimientos del siglo XIX (la guerra de independencia, la fortísima pugna política de la década de 1840, la guerra con los Estados Unidos) la coyuntura que se abrió en México a partir del Plan de San Luis Potosí, pero sobre todo de los tratados de Ciudad Juárez, puso a la orden del día la posibilidad de organizar milicias ciudadanas. Hacia 1912 estaba constituyéndose en el país un escenario político-militar con elementos materiales, políticos y psicológicos que reproducían los ambientes de otras épocas y de otras coyunturas. Una verdadera atmósfera que conjugaba el temor al ataque por fuerzas exógenas —en el caso de la ciudad de México, los zapatistas— con el temor a la aparición de una cierta indisciplina social entre algunos grupos locales.

El 9 de febrero de 1912 se publicó un “Llamamiento patriótico del ayuntamiento de México para levantar el espíritu público y ayudar a la consolidación del gobierno”. El documento constaba de seis puntos, sin duda ilustrativos del ambiente político del momento y del papel que se asignaban los ayuntamientos en la encrucijada. Los dos primeros puntos detallaban un llamamiento a la ciudadanía de la capital, de otras localidades, y a todos los ayuntamientos del país. El tercero propuso que los ayuntamientos de toda la República “sin tardanza alguna y con arreglos a las leyes aplicables al caso, procedan a formar milicias regionales” para proteger a sus respectivas poblaciones de los ataques “de sediciosos o malhechores”. En los dos puntos siguientes se recomienda a la prensa y a

²⁴ Santoni, “A Fear to the People: The Civic Militia of Mexico in 1845”, pp. 274-288.

los clubes políticos moderación en su actividad. El documento termina por hacer previsible elogios al ejército federal.²⁵

Existen dos elementos que se vinculan directamente a la problemática de las milicias de 1912, y que deben subrayarse. En primer lugar está lo que Alan Knight ha llamado “el despertar conservador” (*the conservative revival*), que sin duda es una de las consecuencias más notables de la revolución maderista. Detrás de los escarceos, los ensayos, y los éxitos y fracasos en la constitución de un cuerpo de milicias en la ciudad de México en el primer semestre de 1912, debe buscarse un intento de rearticulación de la política porfiriana.²⁶ El segundo elemento complementa al primero. La propia heterogeneidad política del maderismo supuso actitudes diferenciadas ante una propuesta como la formación de las milicias; los hombres de la revolución y los hombres del gobierno maderista no tenían los mismos puntos de vista, ni las mismas prioridades de acción, ni otorgaban a la milicia el mismo sentido funcional.

Recuérdese tan sólo que en el caso de los distritos sureños de Morelos un rasgo esencial de la Guardia Nacional fue su capacidad de cobijar diversos intereses locales, de tal suerte que es posible identificar una eficiente articulación entre el cuerpo armado, los pueblos y algunos elementos de la élite local. En otras palabras, y utilizando cierto vocabulario con precaución, estamos ante un fenómeno según el cual la élite local logra una suerte de conducción hegemónica de las fuerzas locales, un poco a la manera de lo que la *gentry* hizo con el descontento popular del siglo XVIII (al menos hasta 1780) en Inglaterra.²⁷

Propongo aquí, por lo contrario, que en el caso del maderismo de 1912 la posibilidad de asumir la conducción del descontento de los grupos populares urbanos por parte de sectores medios o de la élite de la ciudad fue extraordinariamente limitada, en virtud de lo que he llamado *la escena primaria* de la revolución urbana, esto es, debido al temor de la élite de un desbordamiento político de los grupos populares de la ciudad. Ciertamente, tenemos buenos ejemplos, en otros contextos, de articulaciones políticas verticales a partir de las estructuras milicianas.²⁸ En la ciudad de México no siempre son visibles en el siglo XIX, y apenas lo son en la coyuntura de 1912, esas alianzas sociales y políticas verticales. De ahí la fugacidad del proyecto de milicia municipal, de ahí buena parte de su invertebración.

²⁵ *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 9 de febrero de 1912, pp. 175-181.

²⁶ Knight, *The Mexican Revolution*, vol. I, pp. 257 y ss.

²⁷ Hernández Chávez, “La Guardia Nacional...”, 214 y ss. Thompson, *Tradicción, revuelta y conciencia de clase*, p. 61.

²⁸ Véase el caso de Madrid en el “bienio progresista” en Urquijo y Goitia, *La revolución de 1854 en Madrid*, en especial pp. 431 y ss.

3. LA MILICIA MUNICIPAL DE 1912: DEBUT Y DESPEDIDA DE UN ACTOR INDESEABLE

En marzo de 1912 el ayuntamiento de México pasó de las declaraciones a las obras, al tratar de instrumentar algunos puntos de su manifiesto de febrero. El 8 de marzo se publicaron dos propuestas donde notoriamente se enfrentaban sendas concepciones sobre el sentido (y quizá sobre las potencialidades) de las milicias municipales de la ciudad de México. La primera de ellas, que surgió de la iniciativa del regidor Leopoldo Villarreal, se manejaba en un plano muy general, pero ciertamente tenía implicaciones políticas y militares. Proponía que “todos los varones” de la ciudad debían organizarse en compañías, para lo cual debían designar sus jefes respectivos; asimismo, colocaba a los milicianos en lo que podríamos llamar estado de alerta permanente, para que respondiesen al llamado de sus jefes y pasaran a defender la ciudad.

El último punto de la propuesta de Villarreal presenta indicios de cuáles pudieron haber sido las consecuencias de su planteamiento. En la redacción original de la iniciativa, Villarreal propuso que el ayuntamiento comunicara a las autoridades federales que dispusiera a discreción de la guarnición militar de la ciudad, en el conocimiento de que la plaza sería defendida enteramente por los milicianos de la ciudad. En la versión definitiva de la iniciativa, en cambio, sólo se consignaron en la comunicación al gobierno federal los términos de organización de la milicia, sin entrar en detalle sobre el destino de la guarnición militar.

La segunda iniciativa, signada por el presidente del ayuntamiento Pedro Lascurain, se diferencia en aspectos esenciales de la de Villarreal. Por principio de cuentas, Lascurain propone una milicia de la ciudad estructurada a partir de los ciudadanos notables de la capital. Si bien en el primer punto de su propuesta, Lascurain se refiere a la necesidad de formar “una milicia municipal” con “ciudadanos mexicanos”, en los puntos dos y tres restringe el rango del llamamiento. Podrían formar parte de la milicia sólo los “ciudadanos mexicanos de antecedentes honrados”. El “abono” de buena conducta sería expedido por una “junta vecinal”.

Las juntas vecinales serían tantas como fuese necesario, a razón de una por cada 16 manzanas, y tendrían, explícitamente, la tarea de “hacer prontamente la selección” de los milicianos. A las juntas concurrirían “los vecinos más recomendables”, y serían presididas por “el vecino de más respetabilidad”. Las juntas “recibirán la inscripción de los solicitantes, las calificarán, [y las] enviarán a la secretaría del ayuntamiento para que se registren, se revisen los antecedentes del solicitante, y se adopten o desechen en definitiva”. El cuarto punto de la iniciativa de Lascurain resulta clave. En realidad, su propuesta era que las milicias quedaran bajo el directo encuadramiento y mando de la oficialidad profesional del ejército;

las milicias serían entrenadas y comandadas “por jefes militares que designe la secretaría de guerra de entre los oficiales que no estén en servicio y aun de los del ejército en caso necesario”.²⁹

Existen dos diferencias fundamentales entre ambas iniciativas. La de Villarreal está concebida, aun dentro de su generalidad, como una apelación al ciudadano común, sin establecer de entrada un mecanismo de selección del miliciano. Directamente relacionado con este punto, Villarreal no imagina una subordinación de la milicia al cuerpo de la oficialidad del ejército, y probablemente, sin decirlo, haya pensado en una absoluta preeminencia de la milicia municipal como garante del orden en la ciudad. Pedro Lascurain, si bien probablemente consideraba como indispensable la formación de la milicia municipal, propuso una serie de mediaciones de tal suerte que su convocatoria no redundó en una apelación abierta a la ciudadanía como tal, sino a los notables de la capital; éstos tendrían autoridad discrecional para decidir quién ingresaba y quién no al cuerpo de autodefensa. En lógica impecable, Lascurain vincula orgánicamente a los milicianos con la oficialidad profesional del ejército.

Sin embargo, una tercera propuesta se convirtió en el documento oficial para la organización de las milicias, que fue la que el público conoció primeramente. Se trata de la “Convocatoria para la formación de batallones de voluntarios que cuiden el orden y la defensa de todo el Distrito Federal”, expedida por el gobernador del Distrito, Ignacio Rivero. El original tiene fecha de 5 de marzo de 1912, así que es anterior a las propuestas de Villarreal y Lascurain, y al parecer se hizo público inmediatamente.³⁰

Un aspecto esencial de la convocatoria del gobernador Rivero era su destinatario. Se trata de una apelación, valga la expresión, Antiguo Régimen, pues el llamamiento se dirigió “a los comerciantes, industriales, fabricantes, propietarios, banqueros y demás gremios y corporaciones, para que con sus empleados, dependientes y obreros se formen batallones dedicados exclusivamente a garantizar las honras, vidas e intereses de los habitantes del Distrito Federal, en el remotísimo caso de que estuviesen amagados”.³¹ De

²⁹ Leopoldo Villarreal, “Iniciativa para la defensa de la capital de la República, por medio de milicias formadas de vecinos varones de la misma”, pp. 305-306 y Pedro Lascurain, “Iniciativa para la defensa de la ciudad” pp. 304-308, ambas en *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 8 de marzo de 1912. La iniciativa de Lascurain era de 10 puntos; los últimos seis se refieren a la organización interna de los cuerpos y a los sistemas de inteligencia.

³⁰ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. “Convocatoria”, 5 de marzo de 1912. Se publicó en el *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 15 de marzo de 1912, aunque la prensa no oficial lo conoció y difundió antes del 15. Véase *El País*, 7 de marzo, a ocho columnas; *Diario del Hogar*, 9 de marzo, p. 2; *La Prensa*, 6 de marzo, ocho columnas y editorial.

³¹ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. “Convocatoria”, 5 de marzo de 1912. Las cursivas son mías.

la convocatoria de Ignacio Rivero surgen problemas por demás interesantes. El primero de ellos es que no hay referencia a forma alguna de organización territorial de las milicias. Toda la apelación está pensada y está redactada en términos de lo que en adelante llamaré el modelo corporativo. Una milicia territorial no parecía estar entre las prioridades del gobernador.

Otro aspecto resalta de manera casi instantánea: el ayuntamiento no fue mencionado en absoluto, por la sencilla razón de que no se le atribuyen tareas específicas en la organización de las milicias. Más aún, no se indican mecanismos concretos para la organización de los cuerpos de voluntarios, si bien se solicitan informes básicos sobre disponibilidad de hombres aptos para ese trabajo. No es de desdeñarse la posibilidad de que las iniciativas que surgieron en el seno del ayuntamiento —que son posteriores a la del gobernador— hayan sido una suerte de respuesta política de la corporación municipal, con vistas a no quedar marginada de un proceso que históricamente estaba muy asociado a la experiencia edilicia.

Relacionado al punto anterior es lo que podría denominarse un sintomático *lapsus* colectivo. Resulta que buena parte de la documentación sobre las milicias daba por hecho que la iniciativa era del ayuntamiento. Si bien el ayuntamiento convocó a la formación de los cuerpos de autodefensa, indudablemente su iniciativa fue posterior a la del gobernador Rivero. Que con frecuencia los voluntarios respondiesen al llamamiento partiendo de la premisa de que se trataba de un asunto entero o primordialmente municipal, debe llevar a reflexionar sobre la experiencia histórica acumulada, y sobre la legitimidad de las instancias capacitadas para iniciar un proceso de esa envergadura. Había sin duda algo de “natural” en que el ayuntamiento encabezara dicho experimento. A la situación anterior contribuyó que la gubernatura solicitara al ayuntamiento se encargase de las cuestiones operativas del proceso de organización de las milicias. Fue hasta el 11 de marzo que el gobernador solicitó que las adhesiones se dirigieran a la secretaría del ayuntamiento.³²

Quizá deba sorprender la velocidad con que algunas personas y grupos respondieron al llamamiento del gobernador. Apenas el 6 de marzo, un día después de la convocatoria de la gubernatura, el señor D. Antolín, que reconocía ser español de nacimiento, pedía que su nombre se colocara en las listas de voluntarios “para prestar incondicionalmente mis servicios en bien del adolorido país”. Nueve empleados de la Farmacia Tacuba y ocho de la Compañía de Seguros La Latinoamericana hicieron idéntico pronunciamiento con misma fecha.³³ Debe hacerse notar que entre las

³² *El País*, 11 de marzo de 1912.

³³ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De D. Antolín al ayuntamiento; de empleados de la Farmacia Tacuba al ayuntamiento; de empleados de La Latinoamericana al ayuntamiento, 6 de marzo de 1912.

primeras adhesiones a la milicia municipal, destacan la de los españoles radicados en la ciudad. Quizá con las mismas preocupaciones en mente que las del señor Antolín, A. Valenzuela de la Torre informó a la corporación que un grupo de españoles, al lado de “individuos de todas las nacionalidades”, se proponían formar “una legión extranjera” con el único fin, decían, de defender la ciudad “pues por nuestro carácter de extranjeros nos excluimos de toda lucha política”.³⁴

De las respuestas más tempranas a la formación de una milicia en la ciudad habría que resaltar tres aspectos adicionales. En primer lugar, resulta más que sintomático el recurso a un vocabulario cargado de emotividad y animosidad extrema contra ciertos desprendimientos de la revolución maderista (sobre todo los zapatistas). Pedro B. Álvarez, en su carta de adhesión a la milicia, se refirió a los probables ataques del “bandidaje”. El ciudadano José Arellano habló de los “malos hermanos” insurrectos. Y Luis G. Barragán utilizó un tono por demás despectivo, al caracterizar a las milicias como un mecanismo legítimo de defensa “contra el pueblo bajo y desmoralizado de la capital” y contra las “hordas que vengan de afuera”.³⁵

El segundo elemento es también un ejercicio de reiteración. Una buena parte de las solicitudes de incorporación a los cuerpos de voluntarios, amén de evidenciar el temor por las andanzas revolucionarias de los compatriotas, expresaban un temor generalizado por la invasión extranjera. Las adhesiones se manejaban casi siempre en esos dos planos, estrechamente vinculados: “hordas” nacionales, “bandidaje”, “pueblo bajo” fuera de control y, por otra parte, la “invasión extranjera”, “el enemigo extranjero”.³⁶

El tercer aspecto es un resultado lógico de la convocatoria del 5 de marzo. En la medida en que la gubernatura del Distrito hizo un llamado de carácter corporativo (aunque luego matizada por los llamamientos del ayuntamiento), una parte importante de las respuestas para la formación de las milicias ciudadanas tuvo el mismo carácter. En otras palabras, si bien las adhesiones individuales no eran en absoluto desdeñables, buena parte de las primeras respuestas positivas, digamos aquellas fechadas en los 10 días

³⁴ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De A. Valenzuela al ayuntamiento, 6 de marzo de 1912. Para entender los vínculos, difíciles, de buena parte de la colonia española con el maderismo, véase Illades, “Los propietarios españoles y la Revolución”, en especial pp. 171-178.

³⁵ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De José Arellano al gobernador del Distrito, 8 de marzo; de Luis G. Barragán al gobernador del Distrito, 18 de marzo; de Pedro B. Álvarez al ayuntamiento, ca. primera quincena de marzo de 1912. Hay un buen número de misivas con tal vocabulario.

³⁶ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De José Arellano al gobernador, 8 de marzo; de Rafael Anaya al gobernador, 12 de marzo; de exalumnos del Colegio Militar al secretario de gobernación, 9 de marzo de 1912. Hay otros ejemplos.

posteriores a la convocatoria, tenían un clarísimo perfil gremial, de cuerpo. El cuadro 30 puede dar una idea aproximada de este fascinante proceso.

CUADRO 30
Ciudad de México. Adhesiones por centro de trabajo
a la milicia municipal, marzo 1912

<i>Negocio, empresa, fábrica, etc.</i>	<i>Adherentes</i>	<i>Fecha</i>
La Latinoamericana	8	6-III
Farmacia Tacuba	9	6-III
Banco Mexicano del Trabajo	n.d.	7-III
Papelería e imprenta "El Escritorio"	28	8-III
Sastrería López	n.d.	9-III
Compañía de petróleo "El Águila"	31	9-III
Dirección General de Obras Públicas	25	9-III
Fábrica de dulces "La Suiza"	35	11-III
Casa Mosler, Bowen y Cook	190	12-III
Peluquería "La Madrileña"	5	¿-III
Albañiles del Palacio Legislativo	150	¿-III
Casa Bouligny y Schidt	54	¿-III
Compañía Mexicana de Gas Nacional	n.d.	¿-III
Compañía Maderera y Manufacturera "Ex-célsior"	82	¿-III
Ferrocarril Mexicano	42	¿-III
Rastro de la ciudad	26	¿-III

FUENTE: AHCM, *Militares, Guardias nacionales*, vol. 3277. La relación probablemente no es exhaustiva.

n. d.: no disponible

El modelo corporativo tenía la ventaja de contar con el aval de los grupos de interés quizá más fuertes e integrados de la ciudad. Porque no se trató solamente, como lo muestra el cuadro anterior, de la confluencia de pequeños negocios con grandes empresas en la aventura de los cuerpos de autodefensa. La propia Cámara Nacional de Comercio en la ciudad de México trató de sumarse al proceso de organización de las milicias. La Cámara informó al presidente del ayuntamiento, el 22 de marzo, que se había formado un comité especial, que estaría facultado "para entenderse con ese H. Ayuntamiento en lo relativo al armamento de voluntarios, para la defensa de los intereses mercantiles y sociales" de la ciudad. Más aún, entre los invitados a las primeras sesiones organizativas de las milicias estuvo Baltazar Márquez, que era algo así como el representante oficial de la Cámara ante el comité central de las guardias municipales.³⁷

³⁷ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. Del comité especial ejecutivo de la Cámara Nacional de Comercio al presidente del ayuntamiento, 22 de marzo; del ayuntamiento a Baltazar Márquez, 23 de marzo de 1912. El subrayado es mío.

Ciertamente tuvo lugar asimismo una respuesta a la convocatoria que podríamos llamar territorial. Si bien las adhesiones ubicables pudieran ser en cantidad más reducida (comparadas con las respuestas de carácter netamente corporativo), destaca la cantidad relativamente elevada de ciudadanos de ciertas áreas de la ciudad (sobre todo, la periferia) que al menos en principio estaban de acuerdo en incorporarse a los cuerpos de voluntarios. Tal fue el caso de los 60 vecinos del rumbo de San Joaquín (en Tacuba), que pedían instrucción militar para defenderse de las “hordas de bandidaje”. Tal sería el caso de los 200 habitantes de la calzada de Guadalupe y de la colonia Valle Gómez (al norte de la ciudad), que hicieron un reclamo similar.³⁸

Si hubo una respuesta corporativa y si hubo una respuesta inscrita en una clara lógica territorial, hubo una tercera variante de adhesión al cuerpo de milicianos, más netamente “política”, si se permite la expresión. El Club liberal “Francisco Ferrer Guardia” ofreció, el 9 de marzo, el concurso de 26 de sus militantes para su entrenamiento en los cuerpos de voluntarios. Y Manuel Rivas, presidente del subcomité electoral del Partido Constitucional Progresista (el organismo político del maderismo en el poder) en la colonia San Rafael, solicitó a las autoridades “un jefe de ejército que nos dé instrucción militar [y, además] el armamento necesario y el local en la misma colonia que deba servir de cuartel y depósito de armas”.³⁹ Quizá una solicitud como la del subcomité del PCP —de la cual desconocemos la respuesta— ayude a entender las disyuntivas que acarrearba la formación de las milicias en la capital de la República. ¿A quién armar, a quién entrenar?; ¿quién resultaba confiable para encargarle la responsabilidad de preservar el orden en la ciudad? ¿Acaso a los maderistas organizados políticamente en el PCP, entidad a la cual la burocracia porfirista, el ejército y aun algunos maderistas le tenían, por decir lo menos, desconfianza?

La responsabilidad institucional en la formación de los cuerpos de voluntarios de 1912 no quedó claramente definida en los documentos iniciales del proceso. En realidad, hacia el 8 de marzo, las propuestas surgidas de la gubernatura y del ayuntamiento habían enunciado apenas los mecanismos de organización, pero no habían entrado en pormenores. Hacia la segunda quincena de marzo las cosas comenzaron a quedar un poco más claras. Para ese entonces ya estaba integrado un “Comité central organizador de la guardia municipal de voluntarios”. Dicho comité cargaría

³⁸ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De Miguel E. Rodríguez (subinspector de policía) al gobernador, 8 de marzo; de vecinos de Tacuba, San Joaquín y zonas aledañas al ayuntamiento, 9 de marzo de 1912.

³⁹ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De Manuel Rivas al gobernador, 8 de marzo; del Club Liberal Francisco Ferrer al ayuntamiento, 9 de marzo de 1912.

con la responsabilidad, en lo que restaba de marzo y durante el mes de abril, de darle forma a las iniciativas sobre las milicias. De cualquier forma, la gubernatura del Distrito había dejado claramente establecido que el ayuntamiento de México era “el directamente encargado de la formación” de las milicias; se infiere que el comité central era sólo un ente operativo.⁴⁰

Es posible establecer cuál era la integración del comité central de las guardias municipales. El comité debió integrarse con el gobernador del Distrito Federal, el presidente del ayuntamiento de México, un miembro de cada una de las colonias extranjeras, y un ciudadano de cada demarcación, nombrado por la junta local respectiva.⁴¹

El comité estableció dos criterios organizativos básicos. En primer lugar, tomó la decisión de designar en cada una de las manzanas de las ocho demarcaciones de la ciudad a “un individuo de honorabilidad reconocida a efecto de que este elija bajo su responsabilidad el contingente de guardias de esa manzana”. En segundo término, acordó hacer público por medio de la prensa que los interesados en integrarse a las milicias deberían dirigirse de forma directa a la junta de su demarcación.⁴²

El procedimiento concreto de organización de la milicia se desarrolló poco más o menos sobre esas bases. Así por ejemplo, el 19 de marzo, al integrarse la junta local de reclutamiento en la primera demarcación (que corresponde al primer cuartel mayor), quedó demostrado que al menos en los actos constitutivos de las juntas estuvieron presentes miembros del ayuntamiento, como lo estuvo también el subinspector de policía de la demarcación. En este sentido no hay duda de que el recurso de comisionar regidores para supervisar, coordinar o simplemente representar al ayuntamiento en eventos o tareas que implicasen la división territorial de la ciudad, era una vieja práctica edilicia. En tiempos de paz o en tiempos de guerra, cada regidor o un grupo de regidores tenía a su cargo la vigilancia o supervisión de una parte o de la totalidad de uno de los ocho cuarteles mayores de la ciudad.

En el caso de la primera demarcación, el ayuntamiento fue representado por los regidores Agustín Galván y Manuel Luna y Parra. Se eligieron siete ciudadanos como miembros permanentes de la junta, y se

⁴⁰ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. Del gobierno del Distrito a Felipe Gutiérrez de Lara, 27 de marzo de 1912. En esta comunicación, el gobierno del Distrito ratificaba que “el ayuntamiento de la capital es el directamente encargado de la formación de las milicias”, aunque, decía a manera de queja, el público seguía dirigiéndose al gobernador.

⁴¹ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. Acta de elección del representante de la tercera demarcación ante el comité central, 12 de marzo de 1912.

⁴² AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. Del comité central al presidente de la junta de la primera demarcación, 19 de marzo de 1912. *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 22 de marzo de 1912, pp. 378-379.

acordó proceder a designar a los responsables por manzana. Cuatro días antes se había formado la junta local en la tercera demarcación. El procedimiento fue más o menos similar al anterior, con la diferencia de que sólo un miembro del ayuntamiento estuvo presente: el regidor Abraham Chávez. Asimismo, la tercera demarcación dejó testimonio del nombramiento del representante de la misma ante el comité central de las guardias municipales, que en esta oportunidad recayó sobre el ciudadano Ricardo Cajiga.⁴³

Desde un punto de vista operativo, es claro que las ocho juntas locales, correspondientes a cada uno de los ocho cuarteles, representaban la columna vertebral del sistema de la milicia en la ciudad. La juntas designaban a los jefes de manzana encargados de la selección de milicianos, planeaban los trabajos de organización y entrenamiento, comunicaban las disposiciones del comité central a los voluntarios, y las inquietudes de éstos al comité central. Se pueden observar algunos elementos de la dinámica anterior en el funcionamiento de la junta local de la octava demarcación. Esta junta se formó el 14 de marzo, con ocho ciudadanos. Pero hacia fines de mes, comunicó al comité central que había ampliado la planta de sus integrantes a 15 personas, debido a la gran extensión de la demarcación. Asimismo, detalló lo que dio en llamar el plan de “defensa social” de la demarcación: los vecinos se organizarían por manzanas y zonas más amplias, pero defenderían la jurisdicción desde “su propio domicilio”, cualquier cosa que pudiera significar esto.

Destaca sobremanera que la integración de la junta local en la octava demarcación estaba compuesta en buena parte por miembros de la élite social porfiriana. Esto no debe sorprender en la medida en que los barrios y colonias de la octava demarcación correspondían a los de la aristocracia del Antiguo Régimen. Los integrantes de la junta vivían en calles y avenidas como Paseo de la Reforma, Insurgentes, Versalles, Colima, Tabasco. Es probable que en virtud de la extracción social de sus integrantes, la octava junta local haya sido una de las que más detalló los planes de defensa del área bajo su responsabilidad.⁴⁴

⁴³ AHCM, *Militares. Guardias municipales*, vol. 3277. Acta de constitución de la junta local en la primera demarcación, 19 de marzo de 1912; acta de elección del representante de la tercera demarcación ante el comité central, 12 de marzo; acta de instalación de la junta local en la tercera demarcación, 15 de marzo de 1912.

⁴⁴ AHCM, *Militares. Guardias municipales*, vol. 3277. Acta constitutiva de la octava junta local, 14 de marzo; del comité local en la octava demarcación al presidente del ayuntamiento, 29 de marzo de 1912; anexo 2 al documento anterior. *Grosso modo*, estaríamos hablando del área comprendida actualmente por el norte de la colonia Roma, y las colonias Cuauhtémoc y Juárez, incluyendo ese espectáculo del modernismo urbano contemporáneo que llamamos Zona Rosa. Para algunas de las implicaciones urbanísticas y arquitectónicas de la zona en los años previos al maderismo, véase Segurajáuregui, *Arquitectura porfirista. La colonia Juárez*.

El cuadro 31 muestra una faceta del estado de las milicias de la ciudad hacia el mes de abril de 1912. Destaca sin duda la desigual distribución de los voluntarios, seguramente condicionada en parte por la densidad de la población en cada uno de los cuarteles. Pero el caso de la octava demarcación, que tanto se esforzó en pensar y organizar la defensa social de su territorio, evidencia asimismo que la capacidad de convocatoria de las juntas locales era función del carácter de clase o de grupo de los dirigentes. Si la junta de la octava demarcación decidió aumentar a fines de marzo el número de sus integrantes a 15, ello no guardó proporción con los apenas 30 ciudadanos enlistados bajo sus órdenes en abril.

CUADRO 31
Ciudad de México. Milicianos por demarcación territorial
(cuartel mayor), ca. abril 1912

<i>Demarcación</i>	<i>Milicianos</i>
Primera	386
Segunda	192
Tercera	201
Cuarta	219
Quinta	160
Sexta	305
Séptima	86
Octava	30
Total	1 579

FUENTE: AHCM, *Militares, Guardias nacionales*, vol. 3277. "Lista de las personas que están radicadas en la primera demarcación y que desean ingresar a las guardias municipales", ca. abril 1912; "Lista...", segunda demarcación; "Lista...", tercera; "Lista...", cuarta; "Lista...", quinta; "Lista...", sexta; "Lista...", séptima; "Lista...", octava.

El total de milicianos consignado en el cuadro 31 (1579), no debe considerarse como definitivo. En realidad, este cuadro consigna sólo la modalidad de organización territorial de las milicias en la ciudad. Como se trató de mostrar en el cuadro 31, durante el mes de marzo, y probablemente también en abril, existió asimismo una tendencia a la organización de milicias sobre una base corporativa, donde la unidad de referencia fundamental era el centro de trabajo. Como veremos en seguida, es posible que el fenómeno territorial y el corporativo hayan convivido, pero sin obedecer a una misma lógica política.

Si marzo fue el mes de las adhesiones, abril y mayo serían los meses del entrenamiento de los voluntarios. Parece ser que en abril ya existían algunos lineamientos generales sobre las características de la organización y entrenamiento de los voluntarios de la ciudad de México, que brindan importantes elementos de análisis. Lo que el comité central intentó respec-

to a las milicias, al menos en un documento normativo, era una especie de síntesis entre el fenómeno corporativo y territorial. Efectivamente, el comité central concebía dividir a los milicianos en “cuerpos de policía local” y en “cuerpos volantes”. Los “cuerpos de policía local estarían formados por los vecinos reclutados dentro de cada cuartel”, en tanto que “los cuerpos volantes serían formados de preferencia con elementos proporcionados por las casas bancarias y comerciales a propuesta de los jefes o encargados de esas negociaciones, cuyo personal, [después de ser] aceptado por los comités locales [esto es, por las juntas locales], sería ratificado por el comité central ejecutivo”.

El entrenamiento militar, si bien elemental, tendría que ser el adecuado a las necesidades de la ciudad. Los voluntarios aprenderían el manejo de las armas de mano “así como movimientos rápidos de conjunto y aquellos otros ejercicios [...] que den por resultado una pronta y expedita movilización”. Cada voluntario recibiría el arma “en solemne acto, consistente en protestar ante la insignia de la ciudad de México”. El arma se emplearía únicamente “para contrarrestar cualquier movimiento que tienda a dañar la vida y las propiedades dentro de los límites de la ciudad de México”.

De enorme importancia resulta la concepción de la estructura de mando de la milicia, que en marzo no había sido definida con claridad. Un “jefe supremo superior” sería designado por la Secretaría de Guerra a propuesta del comité central. También a propuesta del comité central, la Secretaría de Guerra habría de nombrar a los estados mayores de las milicias. Al nivel de cada una de las demarcaciones, los jefes, oficiales y clases serían designados por la junta local, y ratificados por el comité central. Pero en el caso de los batallones volantes, el nombramiento corresponde a la Secretaría de Guerra. Finalmente, se acotaba que el plan de defensa de la ciudad debería estar subordinado al plan de defensa general de la Secretaría.⁴⁵

En el mismo mes de abril los trabajos de entrenamiento se iniciaron. Así por ejemplo, el comité local de la segunda demarcación informó que los jefes de manzana habían acordado que los patios del edificio de la Cuna, en la calle de la Merced, servirían como campo de prácticas. Dicho comité acordó que las prácticas se realizaran en dos turnos, el primero a las seis de la mañana, y el segundo a las siete de la noche.⁴⁶ Lo que la información disponible deja en evidencia es que el entrenamiento de los voluntarios resultó uno de los momentos más conflictivos del proceso. Tres rasgos harían

⁴⁵ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. “Proyecto de reglamento del servicio militar para las milicias de la ciudad de México”, s/f (ca. abril 1912).

⁴⁶ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. Del comité central al director del Colegio Militar, 12 de abril de 1912.

particularmente difícil el adoctrinamiento militar de las milicias municipales: las relaciones entre el comité central y los cuadros del ejército profesional, la concepción propiamente militar del papel de las milicias y la desconfianza creciente de los voluntarios de que su fuerza pudiera ser utilizada para fines distintos a la defensa de la capital de la República.

Cuando a mediados de abril, Lino Nava se quejaba ante el comité central de que por dos domingos consecutivos habían quedado esperando más de 50 milicianos de los rumbos de Peralvillo y Santísima por un oficial del ejército que les brindara entrenamiento, en realidad estaba reiterando una demanda y un enojo generales.⁴⁷ Todo parece indicar o que la oficialidad profesional disponible en la ciudad de México era insuficiente para el entrenamiento de los milicianos, o bien que por alguna razón nunca explicitada, los cuadros militares simplemente no asistían a los sitios de maniobras señalados en su oportunidad. La correspondencia cruzada entre Felipe Gutiérrez de Lara, quien encabezaba el comité central de las guardias municipales, y Felipe Ángeles, director del Colegio Militar y encargado del entrenamiento de las milicias, deja al descubierto las modalidades y los tonos de esta problemática.

En un detallado informe, Felipe Gutiérrez de Lara comunicó a fines de abril al ese entonces coronel Ángeles, que durante las últimas semanas no habían comparecido los instructores para los 150 albañiles de las obras del Palacio Legislativo; para los 200 voluntarios de la Calzada de Guadalupe; para los 200 milicianos de la quinta demarcación y para otros 100 de la sexta; y para un número indeterminado de entusiastas ciudadanos de los rumbos de San Lázaro y Peralvillo. Más todavía, Gutiérrez de Lara se quejaba de que Ángeles no respondía ningún oficio o llamada telefónica.⁴⁸

Gutiérrez de Lara insistiría en este punto la segunda semana de mayo. La impuntualidad o la inasistencia de los instructores siguió siendo el punto álgido de su reclamo a Felipe Ángeles. La situación era tan dramática que el desánimo “se ha apoderado de todos los grupos y estamos muy próximos a palpar un fracaso absoluto [de las milicias], de no proponer radical remedio al mal”. Gutiérrez de Lara proponía compromisos concretos de parte de Ángeles: 16 instructores extras, puntualidad, señalamiento de lugares fijos para establecer los depósitos de armas. La respuesta de Ángeles evidencia una vez más la escisión entre la lógica corporativa y la territorial. Ángeles subrayará en su análisis de la situación de las milicias la distinción entre lo que él llama las guardias municipales propiamente dichas y aquellas

⁴⁷ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De Lino Nava al comité central, 12 de abril de 1912.

⁴⁸ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. “Instructores que se han pedido al señor director del Colegio Militar”, 29 de abril de 1912.

unidades formadas “por elementos procedentes de gremios y agrupaciones [de] empleados, estudiantes u obreros”. Y es notorio en este sentido que si algún éxito se había alcanzado en el diseño y ejecución de métodos de autodefensa en la ciudad, éste correspondía principalmente a la experiencia corporativa.

Efectivamente, para mediados de mayo existían tres batallones de infantería de 204 hombres cada uno y tres baterías de artillería con cuatro piezas cada una; era inminente además la organización de otro batallón de infantería, éste de 812 efectivos, y de tres baterías adicionales. Esto probaba, a los ojos de Ángeles, que los logros alcanzados en la organización de los cuerpos de autodefensa no eran en absoluto desdeñables. Ángeles calculaba en 4 044 el número de ciudadanos que recibían instrucción en esos momentos. Óptimamente, se necesitarían 88 oficiales para impartir instrucción militar, y no se podría alcanzar más que un número de 35 a corto plazo. Era imposible por lo tanto designar los 16 instructores extras solicitados por Felipe Gutiérrez de Lara.⁴⁹

Este era el éxito de la modalidad corporativa en la defensa de la ciudad. Todo parece indicar que en el informe de los logros alcanzados en la organización de milicias, Ángeles hizo referencia tan sólo a los cuerpos de voluntarios que se desprendían de otros cuerpos o de otros encuadramientos ya establecidos. En otras palabras, es probable que Ángeles estuviera excluyendo de su informe los problemas y la dinámica de organización de las milicias en su faceta territorial. Una primera conclusión comienza a perfilarse: la Secretaría de Guerra probablemente prefería voluntarios sobre una base corporativa: obreros o empleados, estudiantes, artesanos agremiados, etc. Esta opción tendía a garantizar, al menos en principio, un mayor control, desde el momento en que se trataba de contingentes ya integrados verticalmente, ya inmersos en la lógica de la disciplina del centro de trabajo o de la escuela.

Un ejemplo: tan temprano como el 25 de marzo, entre 1500 y 2 mil milicianos habían desfilado por las calles de la ciudad, al lado de los cadetes del Colegio Militar. Pero como la prensa consignó en su momento, el desfile estuvo integrado a la manera corporativa, donde se distinguían los contingentes diferenciados de las escuelas superiores, los ferrocarrileros, etc. Nótese, en el caso de las escuelas superiores, que el antimaderismo rampante de los estudiantes universitarios intentó ser formalizado en cuerpos de milicia por escuela, de tal suerte que se contaba con unidades militares de autodefensa, pero no en unidades armadas “maderistas”. De ahí la abierta predilección de los militares y probablemente de ciertos

⁴⁹ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De Gutiérrez de Lara a Felipe Ángeles, 11 de mayo; de Ángeles a Gutiérrez de Lara, 16 de mayo de 1912.

grupos de la burocracia porfiriana por la apelación corporativa, y sus resquemores ante la apelación territorial-ciudadana.⁵⁰

Si analizamos el problema desde otra óptica, podremos observar cómo los ciudadanos que pretendían formar sus propios cuerpos a partir de su adscripción territorial resultaban extremadamente celosos de su autonomía, y muy sensibles a todo aquello que lastimara algo así como su dignidad ciudadana, elementos quizá no tan importante —o no tan visibles— en otras formas de organización. Esa sensibilidad, que podría ser el resultado de los agravios del Antiguo Régimen, hacía menos confiable la milicia territorial, políticamente hablando. Unos 90 vecinos de la primera demarcación se dirigieron al comité central para solicitar que Luis G. Barragán, capitán del ejército y expolicía, fuera relevado del cargo de instructor de los cuerpos de voluntarios, “dadas las tendencias netamente porfiristas del citado personaje”.⁵¹

El segundo punto de interés es el que se refiere a la concepción militar de los trabajos la milicia. Como escribía Felipe Ángeles el 18 de abril, la posibilidad de instruir a los cuerpos de milicianos era también función de la potencial eficacia de esos cuerpos una vez constituidos y entrenados. Desde su punto de vista, no tenía caso gastar tiempo, energía y dinero en el entrenamiento de ciudadanos que no estaban dispuestos a incorporarse a las unidades mínimas de autodefensa. En otras palabras, si los ciudadanos trataban de “defenderse aisladamente en su domicilio [...] no me es posible nombrar desde luego instructores”. Este alegato se desprendía de la idea —peregrina— de algunos de los habitantes de la octava demarcación que, como ya se mostró más arriba, sólo estaban dispuestos a defender sus vidas y propiedades desde su propio domicilio. En realidad, se negaban a organizar unidades militares propiamente dichas (batallones, pelotones). Gutiérrez de Lara trató de restarle importancia a este asunto, al argumentar que esa concepción de la defensa de la ciudad sólo se había percibido entre los miembros de la octava junta local de reclutamiento. Por lo tanto, decía Gutiérrez de Lara, ni siquiera se habían solicitado instructores para esa área de la ciudad.⁵²

Este asunto es más importante de lo que parece. Por principio de cuentas, vino a reforzar la sospecha de Ángeles sobre la ineficacia de la milicia organizada sobre bases puramente territoriales. El hecho de que

⁵⁰ *Diario del Hogar*, 25 de marzo de 1912; *La Prensa*, 25 de marzo de 1912. Para el antimaderismo del estudiantado de la ciudad de México, el ilustrativo trabajo de Garcíadiego, “Movimientos estudiantiles durante la revolución mexicana”, en especial pp. 129 y ss.

⁵¹ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De Agustín Galván, regidor encargado de la primera demarcación, al comité central, 22 de abril; *Diario del Hogar*, 17 de abril de 1912.

⁵² AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De Felipe Ángeles al comité central, 18 de abril; de Gutiérrez de Lara a Felipe Ángeles, 20 de abril de 1912.

casi desde el principio del proceso de organización de las milicias, la Secretaría de Guerra y el Colegio Militar se hayan inclinado por los dichosos “batallones volantes”, constata que en una visión general de la defensa de la ciudad, pesaba más el criterio del despliegue rápido de los contingentes que la defensa territorial en sí misma. La defensa de la ciudad era pensada más en términos de una guerra de movimientos que de posiciones. De rebote si se quiere, este tipo de discusiones abonaba puntos en favor de la preeminencia de la lógica corporativa, y en detrimento de la territorial. Pero no nada más por razones estrictamente militares, sino llanamente políticas. Como ya se argumentó, la organización de la milicia sobre bases corporativas era, dadas las circunstancias, más segura, más manejable, más confiable.

Un tercer asunto resultó a la postre fundamental. En un fenómeno de confines no muy claros, al menos desde fines de marzo y principios de abril un temor comenzó a apoderarse del ánimo de los milicianos: que los voluntarios pudiesen ser enviados al frente de batalla, tal vez a enfrentar la disidencia orozquista, tal vez la zapatista. Como informaba el 31 de marzo Miguel E. Rodríguez al comité central, “a diario se publican en los periódicos artículos desfavorables a la formación de las guardias municipales”. La vecinos, en consecuencia, están impresionados “por estas noticias” y de plano solicitan se les exente “de salir a campaña”. Recuerdan además que en su calidad de “comerciantes” y “propietarios”, “no les sería posible abandonar” ni sus negocios ni sus familias.

El propio Miguel E. Rodríguez ratificó los temores anteriores ante el presidente del ayuntamiento, a principios de abril. Los vecinos de las colonias Vallejo, Valle Gómez, Maza, Peralvillo y Santísima habían mostrado en todo momento su mejor disposición para formar un sólo contingente territorial para defender, ya sabemos, “vida y propiedad”. No obstante, la publicación de “artículos alarmantes” en los periódicos había mermado el entusiasmo de los milicianos potenciales: “la desmoralización ha sido completa”, se quejaba lacónicamente Rodríguez. Que semejante temor se convirtió en un asunto capital para el éxito de las milicias de la ciudad, se ve corroborado por la petición del comité central a Felipe Ángeles de que se garantizara a los milicianos “que no serán forzados para servir en el ejército en ningún caso”.⁵³

Uno de los rasgos más notables de la milicia municipal de 1912, es el hecho de que para mediados de año, esto es, hacia junio y julio, prácticamente desaparece la documentación del ayuntamiento sobre el asunto. Es difícil suponer que se trate de un problema de registro histórico. El

⁵³ AHCM, *Militares. Guardias nacionales*, vol. 3277. De Miguel E. Rodríguez al ayuntamiento, 31 de marzo y 2 de abril; “Instructores...”, 29 de abril de 1912.

languidecimiento del proyecto se puede abordar desde tres ópticas. No es improbable que los milicianos, sobre todo en su modalidad territorial, hayan convertido su desconfianza en la utilización de la milicia en un asunto capital. Si ya no se enrolaron o si desertaron, es difícil saberlo. Pero la milicia perdió el encanto de un cuerpo de confraternización, de socialización horizontal, cuando el rumor de su absorción o utilización por el ejército no fue categóricamente desmentido.

Más aún, una milicia con fuerte participación de sectores asalariados, resulta fácilmente saboteable por la simple razón de que, en el caso de la ciudad de México en 1912, sus miembros no quedaron exentos de ninguna de sus tareas cotidianas. En otras palabras, tenían que combinar su trabajo diario con los entrenamientos, desfiles, etc. Ello enfrenta a los milicianos con un desgaste fuera de lo común. En la documentación disponible no se han encontrado elementos que permitan suponer un intento por contrarrestar esta tendencia.

Más difícil de ubicar son las razones del ayuntamiento y del gobierno maderista. Tal vez se trató simplemente del dilema general del régimen de Madero, esto es, ¿hasta dónde modificar las reglas del juego político que heredó del Porfiriato, o hasta dónde conservarlas? Una milicia ciudadana en la capital de la República, razonablemente bien armada y entrenada, razonablemente útil a los fines del maderismo, no dejaba de ser *otra cosa*. Casi por necesidad, el éxito del proyecto miliciano hubiese implicado incorporar nuevos actores al escenario político de la ciudad. Pero cuando hay invitados desconocidos en la fiesta, los resultados del evento no están plenamente garantizados. Puede ser que se comporten como el anfitrión pretende que se comporten, puede ser que no.

La oposición conservadora al maderismo, que a lo largo de 1912 se fortaleció, tenía buenas razones para trocar su primer entusiasmo en desconfianza estratégica. Un ejemplo. Casi al mismo tiempo que el proyecto de milicia empezó a difundirse en la ciudad, tuvo lugar un acto significativo que ha recibido poca atención. Resulta que el Partido Constitucional Progresista y la prensa convocaron a una manifestación de apoyo al gobierno maderista, que tuvo lugar el 10 de marzo de 1912. La manifestación fue un acto de características políticas, por decirlo de alguna manera, modernas. La prensa calculó la asistencia en un número que oscilaba entre las 20 y las 30 mil personas. Los oradores hablaron de la revolución francesa, del partido girondino, del comportamiento ya para ese entonces equívoco de algunos periódicos, de las deslealtades y ambiciones de Pascual Orozco (que se acababa de declarar en rebeldía).⁵⁴

⁵⁴ Véase *El País, Diario del Hogar, La Prensa*, todos del 11 de marzo de 1912.

La manifestación maderista del 10 de marzo tuvo dos consecuencias tangibles. La primera, que los editoriales de los periódicos antimaderistas empezaron a mostrar cierto nerviosismo, pues los manifestantes la emprendieron duro y bonito contra el antimaderismo conservador de la ciudad. *El Imparcial*, *El Tiempo* y *El Diario*, en sus editoriales, denotaban franco temor.⁵⁵

La segunda consecuencia es extraordinariamente ilustrativa. Sectores claramente antimaderistas (el Casino Comercial, la Liga de la Defensa Social) de la ciudad decidieron organizar su propia manifestación, programada para el 16 de marzo. La prensa maderista calificó esa movilización como “anodina y aristocrática”. Algo había de eso, pues el 12 de marzo Gustavo Sáenz de Sicilia, uno de los organizadores, declaró que uno de los puntos tratados en el comité promotor fue “borrar de [nuestra] manifestación el carácter que primeramente se le había dado, porque si se seguía hablando de clase alta, de aristocracia y gente adinerada, tal vez se generaría un resentimiento para con el pueblo, que se creería menospreciado, y se privaría de prestar su concurso”.⁵⁶

La manifestación no se realizó. Al parecer fue sabotada por los maderistas, presumiblemente por la “Porra”. De que los manifestantes no estaban muy seguros del curso que podrían tomar los acontecimientos, lo demuestra la solicitud que hicieron de poder marchar armados. Pero sería *El Imparcial* el que más claramente reflejara las implicaciones del sabotaje y la cancelación del acto público de la élite capitalina, al afirmar que “el recurso de que se valieron los obstruccionistas encierra un grave peligro: valerse del halago a las clases populares, tergiversando los hechos, interpretando las intenciones, y estimulando los odios y ahondando las divisiones”.⁵⁷

Es dable, con estos antecedentes, suponer que el antimaderismo conservador (esa mezcla de burocracia y prensa porfirista, liberales sin masas, ciertos grupos de interés económico, etc.) hubiesen detectado que estaban “perdiendo” la calle. Quizá en esas circunstancias, la propia milicia municipal adquirió otra connotación, de tal suerte que los grupos no maderista pero que habían recibido hasta con entusiasmo la iniciativa, lo volvieron a pensar. Para el segundo semestre de 1912, la milicia municipal de la ciudad de México dejó de estar a la orden del día.

⁵⁵ *El Diario del Hogar*, 12 de marzo, reprodujo, astutamente, los editoriales de los tres periódicos con motivo de la manifestación.

⁵⁶ *La Prensa*, 13 de marzo de 1912. Para lo de “anodina y aristocrática”, véase Rodríguez Kuri, “El discurso del miedo: *El Imparcial* y Francisco I. Madero”, pp. 730-731.

⁵⁷ *El Diario del Hogar*, 17 de marzo; *El Imparcial*, 18 de marzo de 1912.

VIII. EL FRACASO DE LA REFORMA AL SISTEMA MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL (1912)

1. LA REFORMA MUNICIPAL SEGÚN LOS AYUNTAMIENTOS: POLÍTICA Y JURISDICCIÓN

De la discusión sobre el fracaso de la milicia municipal de 1912 surgió un problema capital para el mejor entendimiento del proceso de reforma municipal del Distrito Federal. El proyecto de milicia puso sobre el tapete de las discusiones la capacidad del mundo político de la ciudad para asimilar un nuevo actor, que probablemente habría tenido un peso específico enorme en la coyuntura. Pero casi al mismo tiempo que se integraba la milicia municipal, esto es, en los primeros seis u ocho meses de 1912, se discutió en el ayuntamiento de México, y en el resto de los cuerpos edilicios del Distrito Federal, la necesidad de redefinir el estatuto jurídico y político del sistema municipal de la entidad. Como en el caso del proyecto de milicia, el proyecto de reforma municipal acabó en nada, es decir, no se modificó en ningún aspecto la ley municipal de 1903, que siguió vigente hasta su derogación por Venustiano Carranza en agosto de 1914.¹

No obstante el fracaso del proyecto, la coyuntura que se abrió con motivo de la reforma municipal constituye una perspectiva privilegiada para analizar el estado mismo de la gestión de los ayuntamientos hacia 1912, pero sobre todo, para evidenciar las expectativas generadas por el maderismo a nivel de la administración municipal. Este capítulo tiene la intención de reproducir y analizar los argumentos surgidos en torno a la reforma municipal de 1912. El proyecto de reforma municipal para el Distrito Federal debe ser enfocado, propongo, al menos en tres dimensiones distintas, que se tratarán por separado: el problema de la red de relaciones políticas y jurisdiccionales en el sistema municipal del Distrito; el problema fiscal que se desprendía de la ley de 1903; y lo que se podría llamar la convocatoria restringida a la reforma municipal de 1912, que, a manera de una explicación general, tratará de dar cuenta del fracaso de la reforma.

¹ Se discute el contenido y las consecuencias de la ley municipal de 1903 en el segundo capítulo de este trabajo.

La crisis del régimen de Porfirio Díaz supuso la aparición de dos procesos ligados, en el seno del propio ayuntamiento: la propuesta de revisar el estatuto municipal del Distrito Federal, y una renovación parcial del cuerpo edilicio. Respecto a este último proceso y no sin ironía, el *Boletín* comentaba en septiembre de 1911 que “pocas veces el ayuntamiento de la capital ha visto integrado su personal por tan gran número de concejales suplentes”. Efectivamente, hacia septiembre de 1911, ocho concejales (de un total de 21) habían solicitado licencia, entre ellos el propio Pimentel y Fagoaga, su presidente. Solicitaron licencias, en distintos momentos, Pimentel y Fagoaga, Luis G. Tornel, Rafael Silva, Eduardo Iturbide, Luis Riba y Cervantes, Juan R. Orcí, Alberto Robles Gil y Bernardo de Mier. Ingresaron los suplentes Guillermo Acho, Pascual Luna y Parra, José Lizardi, Rafael Goyneche, Alejandro de la Arena, Manuel Marroquín y Rivera, Carlos de Landa y Escandón. Alejandro Escandón simplemente se murió, y fue sustituido por Leopoldo Villarreal. Manuel Escalante fungió como presidente del ayuntamiento a partir del 5 de septiembre de 1911 (para un periodo que finalizaba el 31 de diciembre de ese mismo año), en sustitución de Pimentel y Fagoaga. Vale la pena señalar que Escalante ganó la presidencia en una votación interna del ayuntamiento, en la cual derrotó por 11 votos contra 3 a Pedro Lacurain.²

En la sesión de cabildo del 20 de junio de 1911, el ayuntamiento de México tomó dos decisiones que evidenciaban un cierto estado de ánimo. En principio, decidió que a partir de ese momento, no aceptaría precedencia de ninguna otra autoridad en los actos oficiales, esto es, que haría acto de presencia como institución soberana y legítima por sí, al margen de cualquier subordinación jerárquica. En segundo lugar, acordó iniciar ante la Secretaría de Gobernación el trámite para la modificación o derogación de la ley del 26 de marzo de 1903. Tal solicitud debía ser interpretada por el Ejecutivo —decían los municipales— “en el sentido de que los ayuntamientos del Distrito Federal [volviesen a ser] cuerpos activos en la administración pública, teniendo nuevamente el carácter de personas morales y quedándoles encomendada la administración directa de todos los ramos y servicios de carácter municipal”. La propuesta fue hecha por tres miembros del ayuntamiento: Fernando Pimentel y Fagoaga —que había presidido ininterrumpidamente el ayuntamiento de México desde 1903—, Manuel Escalante y Jesús Galindo y Villa.³

² AHCM, Ao, vol. 277-A, 5 de septiembre de 1911, y *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 29 de septiembre de 1911, p. 405.

³ AHCM, Ao, vol. 277-A, 20 de junio de 1911, y *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 22 de agosto de 1911, p. 234.

En realidad, quien desentonaba era Pimentel y Fagoaga. Don Fernando había presidido el último ayuntamiento previo a la ley de 1903, y los subsiguientes hasta 1911. En todo caso, Escalante y Galindo y Villa, de distinta manera y en distinto tono, no habían dejado de romper lanzas en favor de la autonomía de la corporación, antes y después de la ley de 1903. Un buen ejemplo de esta posición era la línea editorial del *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, que se publicaba desde el segundo semestre de 1903. Después de los acuerdos de Ciudad Juárez, Galindo y Villa, su director, aprovecharía la coyuntura para discutir desde las páginas del *Boletín* aquellos problemas que aquejaban a la ciudad y al ayuntamiento. De cualquier forma, aun en los últimos años del Porfiriato, el *Boletín* se distinguiría por haber tomado una actitud empapada de un cierto reformismo social respecto a la ciudad, sus habitantes y sus problemas.

Ya en septiembre de 1911 se vislumbran en el seno del ayuntamiento algunas pugnas sobre el sentido de la reforma municipal. Pedro Lascurain, por ejemplo, se oponía a que se prohibiese la reelección de los regidores y a que se reintegraran a los ayuntamientos sus facultades anteriores a 1903. Manuel Escalante, por su parte, defendió enfáticamente la necesidad de que los cuerpos municipales recuparesen sus atribuciones anteriores a la ley de 1903.⁴ La renovación de la mitad de los miembros del ayuntamiento, en diciembre de 1911, trajo aparejado ciertos reacomodos de posiciones al interior del cuerpo. No dejaba de ser una sorpresa que Pedro Lascurain, en realidad un porfirista, quedase como presidente de la institución, con el antecedente nada halagüeño de que en septiembre de 1911 había sido derrotado por Escalante—en votación interna— para cubrir interinamente la presidencia que dejó vacante la renuncia de Pimentel y Fagoaga. Carlos Herrera ocupó la vicepresidencia del organismo, e ingresaron como regidores nóveles Antonio Villarreal, Juan Venegas, Abraham Chávez, Carlos M. Patiño, Martín F. Reyes, Felipe N. García, Serapio Rendón, Francisco Urquidi y Felipe Gutiérrez de Lara.⁵

Es probable que la correlación de fuerzas en el ayuntamiento se haya modificado con la renovación de 1912. Resulta sintomático que buena parte de los nuevos regidores jugara un papel importante en el funcionamiento de los ayuntamientos del periodo que va de agosto de 1914 a 1915, cuando recibieron sendos apoyos de los gobiernos carrancista y convencionista, que reconocieron su pasado maderista, y los ratificaron como regidores del ayuntamiento de México. E incluso Pedro Lascurain, al momento de comenzar sus funciones el ayuntamiento de 1912, admitió

⁴ AHCM, Ao, vol. 277-A, 5 de septiembre de 1911.

⁵ AHCM, Ao, vol. 277-A, 29 de diciembre de 1911.

—a saber si de buena o mala gana— que la reforma municipal en el Distrito Federal era urgente y necesaria.⁶

Con alguna lentitud, los primeros pasos en favor de una reforma municipal empezaron a darse en enero de 1912, cuando Lascurain informó en sesión de cabildo que había conferenciado con el gobernador del Distrito, el secretario de gobernación y el presidente de la República. Pero no fue sino hasta febrero de 1912, cuando el presidente Madero designó una comisión especial, integrada por Ignacio Rivero, Pedro Lascurain, Luis Cabrera, Roberto Esteva Ruiz y Manuel Escalante, para que en un término de dos meses “forme un proyecto conforme al cual se lleve a cabo la reorganización política del DF, en el sentido especialmente de suprimir las prefecturas políticas y devolver a los ayuntamientos su carácter de personas morales y administradoras de sus ramos propios”.⁷

El perfil político de la comisión especial refleja una evidente heterogeneidad. Porque de un lado tenemos a hombres como Manuel Escalante, Luis Cabrera e Ignacio Rivero (primer gobernador maderista del Distrito Federal), que de una u otra forma, representaban los nuevos vientos políticos. El caso de Escalante puede ser interesante, ya que si bien fue segundo regidor del ayuntamiento al menos desde 1903, nunca ocultó sus inclinaciones en favor de un ayuntamiento política y administrativamente activo. Así por ejemplo, en 1903 se enfrascó, desde su posición de regidor, en una fuerte discusión con la Secretaría de Comunicaciones y con la Compañía Telefónica Mexicana sobre el derecho del ayuntamiento a sentar la especificaciones técnicas sobre el cableado telefónico en la ciudad.⁸

Por otra parte, tenemos a personajes como Pedro Lascurain. Cuando éste participó en las elecciones del ayuntamiento de diciembre de 1909, fue calificado por *México Nuevo* como “científico católico”, lo cual, en el imaginario de ciertos círculos de la disidencia antiporfiriana, era mucho decir. Lascurain ocupó la presidencia del ayuntamiento de México entre enero y abril de 1912, cuando fue nombrado secretario de Relaciones Exteriores. Es probable que Roberto Esteva Ruiz —jurisconsulto de prestigio— no haya sido nunca un maderista convencido, pues llegó a ser subsecretario de relaciones exteriores en el gobierno de Victoriano Huerta.⁹

⁶ La intervención de Lascurain está en AHCM, Ao, 278-A, 1 de enero de 1912. Para el destino de los regidores maderistas AHCM, Ao, 329-A, 18 de agosto de 1914.

⁷ AHCM, Ao, vol. 278-A, 16 de enero de 1912; Consejo Superior de Gobierno, vol. 4709, Actas, sesión de 26 de febrero de 1912; vol. 589, exp. 198. De la Secretaría de Gobernación al Consejo Superior de Gobierno, 20 de febrero de 1912.

⁸ AHCM, *Teléfonos*, vol. 4019. De Manuel Escalante y otros al ayuntamiento, 22 de diciembre de 1903.

⁹ Para Esteva Ruiz, *Diccionario Porrúa*, vol. I, p. 738.

La consigna transmitida por la presidencia de la República a la comisión especial estaba en los mismos términos que la solicitud hecha por el propio ayuntamiento en junio del año anterior. Madero, al abrir el periodo de sesiones del Congreso el 1 de abril de 1912, justificaba la formación de la comisión y la futura reorganización municipal, al señalar que era “el cumplimiento de uno de los anhelos del país”.¹⁰ Seguramente los trabajos de la comisión no resultaron muy sencillos, pues ésta sufrió más de un cambio en su integración, y se alejaron —por causas no evidenciadas— hombres clave. En julio de 1912 Federico González Garza se integró a la comisión en lugar de Ignacio Rivero, a quien había sustituido en el puesto de gobernador del Distrito. En ese mismo mes, Manuel Escalante renunció a la comisión, y ocupó su lugar Pedro Pacheco. Poco después, Manuel Castelazo Fuentes se integraría como un vocal más a la comisión.¹¹

Los dos meses que la presidencia de la República había establecido para que la comisión designada en febrero presentase un proyecto de reforma municipal resultaron, a todas luces, insuficientes. Apenas en junio, la comisión hizo un balance de sus trabajos, que entregó a la Secretaría de Gobernación. Manifestaba en ese documento que había optado por desarrollar sus trabajos a partir de tres actividades centrales. La primera consistió en mantener pláticas con los presidentes de los ayuntamientos foráneos del Distrito Federal, para oír sus puntos de vistas sobre la reforma en ciernes. La segunda fue enviar un cuestionario detallado al que habrían de dar respuesta los ayuntamientos. Y la tercera, instrumentada directamente por la gubernatura del Distrito, era escuchar asimismo a los prefectos políticos de las municipalidades.

La comisión se quejaba de haber sufrido “un verdadero entorpecimiento de sus trabajos”, pues los ayuntamientos y los prefectos no habían contestado el cuestionario para esa fecha o recién acababan de hacerlo. De cualquier forma, a partir de la información enviada por los ayuntamientos y los prefectos a la comisión especial, es posible restablecer el panorama de la estructura municipal en el Distrito hacia 1912, así como los posibles focos de conflicto alrededor de la reforma planteada por el ayuntamiento de México y el gobierno maderista.¹²

¹⁰ “El señor Francisco I. Madero, al abrir el periodo de sesiones ordinarias del Congreso, 1 de abril de 1912” en *Los presidentes de México ante la Nación*, vol. III, pp. 4-5. Las sesiones del Congreso que inauguraba Madero en abril eran las de la XXV legislatura, es decir, de aquella heredada de la administración porfirista.

¹¹ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. De la Secretaría de Gobernación al presidente del Consejo, 1 de julio de 1912. De la Secretaría de Gobernación al presidente del Consejo, 6 de julio de 1912. De la Secretaría de Gobernación al presidente del Consejo, 23 de julio de 1912.

¹² AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. De la comisión a la Secretaría de Gobernación, 5 de junio de 1912. La comisión exageraba un poco el retraso. Buena parte

Un primer punto es el problema de la territorialidad de los municipios. En este sentido, pareciera que la división municipal porfirista de 1903 fue más o menos afortunada en la medida que para 1912, los ayuntamientos tenían pocos agravios en esa dimensión. En realidad, la ley de 1903 desapareció las prefecturas como ámbitos territoriales superiores a los municipios, aunque conservó a los prefectos (uno por municipio), como la autoridad más importante del municipio. Destaca asimismo, en una visión general, la reducción de municipios en la entidad, que pasaron de 22 en las divisiones previas a 1903, a tan sólo 13 a partir de julio de 1903.¹³

Quizá una de las peticiones más puntuales respecto al problema territorial fue la del ayuntamiento de Xochimilco, que solicitó la subdivisión del municipio en dos partes, una con cabecera en Tulyehualco y otra en la propia población de Xochimilco. El argumento de los xochimilcas enfatizaba que los pueblos que se adscribirían a Tulyehualco, en caso de realizarse la división, podrían bastarse con sus “propios arbitrios”; es decir, que la subdivisión iba a descargar el presupuesto de Xochimilco, para utilizarse en su propio beneficio.¹⁴

También desde Ixtapalapa, Coyoacán y San Ángel se hicieron solicitudes de redefinición de límites. Ixtapalapa solicitó que se le reintegrara la parte del pueblo de Culhuacán que había quedado desde 1899 bajo la jurisdicción de Coyoacán, así como la parte del pueblo de Ixtacalco que se asignó en ese mismo año a Mixcoac. Argumentaba el prefecto político de Ixtapalapa que se entorpecía la administración y la acción de la policía debido a que secciones de dichos pueblos pertenecieran a otras municipalidades.¹⁵ Coyoacán solicitaba una doble transacción: transferir el barrio denominado de “La otra banda” a San Ángel, y recuperar en cambio los barrios de Xoco y Santa Cruz, bajo la administración de Mixcoac. El argumento era similar a los anteriores: adecuar el ámbito de la administra-

de los ayuntamientos ya habían contestado para abril, si bien algunos lo hicieron hasta mayo o junio, y otros simplemente no contestaron, como Tacubaya. Utilizo para este panorama los cuestionarios resueltos por los ayuntamientos y los oficios enviados por los prefectos políticos, así como la evaluación hecha de ese material por la propia comisión.

¹³ Según Galindo y Villa (*Contribución*, p. 47) quien era un crítico virulento de la ley municipal de 1903, no tenía caso abordar el problema de la división municipal consagrada en esa ley, pues era prácticamente lo único rescatable que tenía.

¹⁴ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. Del presidente municipal de Xochimilco a la comisión, 2 de abril de 1912. Los pueblos adscritos a Tulyehualco serían San Luis Taxatlemanco, Tláhuac, San Juan Ixtayapan, Tetelco y Mixquic. En la municipalidad de Xochimilco iban a permanecer Tepepan, Xochitepec, Santiago Tepecatlapan, San Lucas Xochimolca, San Mateo Xalpa, San Francisco Tlanepantla, San Andrés Ahuyuca, Santa Cecilia Tepetlapa, San Lorenzo Atemoaya, Nativitas, Santa Cruz Acapixca y San Gregorio Atlapulco.

¹⁵ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. Del prefecto político de Ixtapalapa al secretario de gobierno del Distrito, 18 de marzo de 1912.

ción municipal a los usos y costumbres de los habitantes del municipio, es decir, ajustar autoridad política y territorialidad.¹⁶

Por omisión también es posible percibir las implicaciones de la división territorial del Distrito Federal. Milpa Alta argumentó que bajo ninguna circunstancia debería subdividirse la municipalidad, pues la integración espacial operaba muy bien desde los tiempos en que el virrey don Luis de Velasco “les dio mercedes de tierras con su nombre para la fundación de la municipalidad”; Velasco concedió, además, “montes [que han] poseído en mancomún por lo que no deberá dividirse el municipio de ningún modo”. A los argumentos sobre la eficiencia de la administración municipal, debe agregarse una racionalidad que incorpora el ámbito espacial como garantía de una forma específica de propiedad y control sobre los recursos, en este caso, tierras, bosques y aguas.¹⁷

Pero la discusión más áspera referida al ámbito territorial de los municipios, se suscitó entre los ayuntamientos de Tacubaya y Guadalupe Hidalgo, de un lado, y el ayuntamiento de México, por el otro. Todo parece indicar que Manuel Escalante propuso en la comisión especial la creación de lo que llamó una “municipalidad central” en el Distrito Federal, que comprendiera, además de la de México, a las de Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, Tacuba y Tacubaya.¹⁸

Fue este último el que más enfáticamente se opuso a la proposición de Escalante. En un razonamiento no muy pulcro, sostenía que la misión fundamental de la comisión especial era devolver a los ayuntamientos las prerrogativas anteriores a la ley porfirista de 1903, y no la supresión de los ayuntamientos existentes. Además, seguían los de Tacubaya, si el ayuntamiento de México no había resuelto nunca por completo los problemas que aquejaban a los vecinos del municipio, ¿cómo podía plantearse absorber a otros cuatro municipios, con sus respectivos problemas? Que en Tacubaya tomaron en el peor sentido la propuesta de Escalante, lo prueba el hecho de que calificaron su propuesta como “anexionista” y “descabellada”.¹⁹

¹⁶ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. Del prefecto político de Coyoacán a la comisión, 20 de marzo de 1912. Del ayuntamiento de San Ángel a la comisión, 17 de abril de 1912. San Ángel estaba de acuerdo con recibir “La otra banda”.

¹⁷ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. De Ponciano Robles a Manuel Escalante, 1 de abril de 1912. Habría que agregar que una de las principales demandas de la municipalidad era la de construir represas o depósitos que recogieran el agua de lluvia y la conservaran disponible.

¹⁸ Desafortunadamente, no se ha localizado la propuesta original de Escalante. Lo que sí existe son las réplicas de Tacubaya y Guadalupe Hidalgo.

¹⁹ Ayuntamiento de Tacubaya, *Las reformas*, pp. 9-11. Tacubaya, hasta donde puedo saber, nunca contestó los cuestionarios de la comisión especial, lo que ya resulta sintomático. Este folleto, fechado en marzo de 1912, sienta al parecer la posición de la corporación respecto a la reforma.

Guadalupe Hidalgo optó por responder de una manera algo más diplomática, aunque igualmente inequívoca. Recurrió al expediente de citar en su informe a la comisión, el texto casi íntegro del folleto editado por el ayuntamiento de Tacubaya, incluyendo la protesta de éste último ante la propuesta de la municipalidad central. Tacuba y Azcapotzalco, a su vez, respondieron simplemente que estaban de acuerdo en que no se modificaran los límites existentes de las municipalidades; Tacuba fue algo más explícita, al argumentar que deseaba que subsistiera “la municipalidad de Tacuba con su misma extensión, límites, etcétera”.²⁰

El problema de la redefinición territorial de un ámbito jurisdiccional resulta clave para el proyecto de reforma. La propuesta de Escalante, como se infiere del estudio de David C. Hammack sobre Nueva York, responde a una tendencia general en las grandes ciudades en el fin del siglo xix y principios del siglo xx: hacer coincidir la jurisdicción de la autoridad local con las estructuras demográficas, fiscales y de servicios de las ciudades. Los límites históricos de las ciudades decimonónicas estaban siendo desbordados por las nuevas distribuciones y densidades sociales, económicas y culturales. La propuesta de Escalante no era entonces tan “descabellada” o atípica, en la perspectiva de otras experiencias político-institucionales.²¹

Un segundo punto resulta esencial. La pregunta implícita es: ¿cuáles rubros de la administración municipal deben corresponder a los ayuntamientos y cuáles al gobierno federal (vía el gobierno del Distrito, vía la secretaría de Comunicaciones, vía la secretaría de Gobernación), y cuál debe ser el grado de autonomía institucional y operativa de los ayuntamientos? Estaríamos ante el problema más obviamente político en la discusión sobre la reforma municipal de 1912. Este aspecto brinda la oportunidad de evaluar la voluntad de autonomía de los ayuntamientos, voluntad de autonomía que se define en dos dimensiones: autonomía en lo que serían las atribuciones formales de los ayuntamientos y autonomía en lo referido a la imagen pública de la autoridad municipal.

Habría que aclarar que en lo que concierne al ayuntamiento de México, la información de que disponemos es de alguna manera “oficiosa”. Debido a que su presidente estaba integrado directamente a la comisión —Pedro Lascrain, luego Carlos Herrera—, existen pocos documentos que de manera clara y explícita establezcan el punto de vista del ayuntamiento respecto a la problemática en cuestión. No obstante, un folleto escrito por

²⁰ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. Del ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo a la comisión, 12 de abril de 1912; minuta de la reunión de 30 de mayo de 1912; del ayuntamiento de Azcapotzalco a la comisión, 14 de abril de 1912; del presidente del ayuntamiento de Tacuba a la comisión, 2 de abril de 1912.

²¹ Véase Hammack, *Power and Society*, pp. 185 y ss.

Jesús Galindo y Villa y algunas evaluaciones hechas por miembros de la comisión, pueden expresar la posición de la corporación municipal de la capital en vistas a la reforma.²²

La propuesta de Jesús Galindo y Villa requiere de un análisis detenido. El autor retoma varios de los problemas que habían sido discutidos desde la década de 1820, cuando los ayuntamientos de la capital de la República iniciaron una argumentación reiterativa: la definición y la defensa de un ámbito jurisdiccional —político y financiero— que a su juicio era consubstancial a la experiencia del gobierno municipal. Recordemos que los alegatos decimonónicos del ayuntamiento de México se suscitaban frente a un ejecutivo y una gubernatura del Distrito que muy frecuentemente intentaban absorber atribuciones de gobierno y recursos fiscales.²³

Una definición resulta básica para el mejor entendimiento de la propuesta de Galindo y Villa: que “la función del Estado es absolutamente diversa de la municipal [las dos] se excluyen por su origen y por su propia naturaleza”. Esta premisa posibilita el despliegue de una serie de razonamientos más puntuales para aclarar y redefinir el papel del ayuntamiento respecto a la ciudad y sus habitantes, por un lado, y respecto al “poder público” por otro. Aceptada la aseveración en sus términos, Galindo y Villa puede calificar como un “absurdo administrativo” la supeditación de los ayuntamientos del Distrito a la autoridad política del gobernador y sus prefectos, tal como sucedió durante el siglo XIX y el Porfiriato. El “absurdo” radica en el origen distinto del gobierno municipal, que siempre fue nombrado por elección de los votantes, y la gubernatura, siempre un nombramiento del presidente de la República: “[al ser] poderes de diverso origen y para distintos fines instituidos, el del Estado y el municipal, la absorción del segundo por el primero es ilegal y, además, antidemocrática”.²⁴

El cuerpo de la propuesta concreta de Galindo y Villa va a tomar forma dentro de la lógica de su crítica a las incoherencias no sólo del modelo institucional que se desprende de la ley de 1903, sino de prácticamente toda la experiencia municipal del Distrito en el México independiente. Así, propone que se derogue la ley de marzo de 1903, y que se legisle en el sentido de crear un Código Municipal del Distrito Federal. El nuevo código debería contemplar una serie de preceptos esenciales: “los ayuntamientos

²² Galindo y Villa, *Contribución*. El folleto fue publicado en junio de 1911, lo que habla, sin duda, de la perspicacia del autor, que muy correctamente adivinó más de una implicación que la revolución maderista tendría para la ciudad de México. Citaré el trabajo de Galindo y Villa *in extenso*.

²³ Este problema se discute ampliamente en el primer capítulo de este libro. Ver también Rodríguez Kuri, “Política e institucionalidad”.

²⁴ Galindo y Villa, *Contribución*, pp. 8-9 y 17. La cita se encuentra en la p. 19.

serían cuerpos independientes y libres, desligados de toda sujeción a la autoridad política”; el presidente y el vicepresidente del ayuntamiento serían designados de entre los propios miembros del ayuntamiento, por los propios regidores; se establece la no reelección para el periodo inmediato; el ayuntamiento se constituirá en “consejo deliberante”, para lo cual descargará el trabajo cotidiano en una “oficina ejecutiva”; en dicha oficina, los administradores y técnicos serán “los verdaderos responsables del movimiento general [...] sujetos todos a un jefe común”: el director municipal ejecutivo.

El ayuntamiento habría de recuperar el control absoluto de todo lo que suceda en la ciudad, que antes de 1903 había sido un ámbito de autoridad compartido entre la gubernatura y la propia corporación municipal: licencias, permisos, armonía arquitectónica, tranvías, educación, obras públicas, servicios urbanos en general, etc.; asimismo, todo lo referido a la policía de seguridad pasará a depender del propio ayuntamiento; los ayuntamientos del Distrito nombrarán un representante para constituir la “junta municipal”, que se encargará de los asuntos comunes a dos o más municipalidades, y que tendría jurisdicción sobre toda la entidad.²⁵

En el fondo, la propuesta de Galindo y Villa no deja de ser una síntesis de las aspiraciones de muchos de los ayuntamientos del siglo XIX, que siempre pensaron que podrían plantear una autonomía formal y operativa respecto al gobierno general. Sin embargo, algunos de sus argumentos muestran también que su lógica seguía de alguna manera atrapada en una visión restringida e incluso anacrónica. Un ejemplo al respecto es su insistencia en que los puestos en el ayuntamiento siguiesen siendo honorarios, esto es, no remunerados. Es claro que el autor está pensando en una división del trabajo en el gobierno de la ciudad, de tal suerte que el ayuntamiento sería sólo una institución deliberante y fiscalizadora, mientras que el trabajo operativo correría a cargo de una oficina ejecutiva, donde evidentemente laborarían cuadros administrativos profesionales. No obstante, como se verá en el caso de muchas de las municipalidades foráneas, es probable que el establecimiento de cuadros profesionales en los ayuntamientos resultara un punto esencial. Ese tipo de cuadros significaba en los hechos la ampliación del universo de los regidores elegibles y, por esa vía, la ampliación de las clientelas del gobierno municipal.²⁶

La oposición de Galindo y Villa a profesionalizar las regidurías va de la mano de otro punto de vista, que probablemente también se remonte a algunas de las concepciones de los ayuntamientos decimonónicos. Me refiero a la insistencia de considerar a la corporación municipal como una

²⁵ Galindo y Villa, *Contribución*, pp. 36-43.

²⁶ Galindo y Villa, *Contribución*, p. 37.

entidad definitivamente apolítica: “el ayuntamiento de México seguirá consagrado a sus tareas edilicias administrativas, sin mezclarse en política, porque ésta no le atañe y sí le daña; no entra en su modo de ser y es ajena a sus funciones”.²⁷

Habría que entender en su justa dimensión esta premisa. Una aseveración tajante en este sentido está fundada en la necesidad de preservar la continuidad de los gobiernos municipales, más allá de los avatares de la gran política del Estado. Como demostraron algunas de las coyunturas más dramáticas del siglo XIX en la ciudad —la ocupación norteamericana por ejemplo—, puede darse el caso que las estructuras y los hombres del Estado desaparezcan o se ausenten, y las tareas básicas de sobrevivencia de la ciudad queden en manos del municipio. Este dilema adquirirá todo su dramatismo en el periodo comprendido entre agosto de 1914 y agosto de 1915, donde se suceden en la capital no menos de cinco gobiernos antagónicos entre sí, y donde la declaratoria de apoliticidad por parte del ayuntamiento tendrá que ver con su propia sobrevivencia.

Pero en los argumentos de Galindo y Villa, el ayuntamiento o la estructura municipal del Distrito pasa a “politizarse” por otras vías. Resulta que en su afán de romper la dinámica perversa del doble origen de las autoridades de la entidad —ayuntamientos electos, gobernador designado por el Ejecutivo—, el autor propone que el presidente de la República designe al gobernador a partir de una terna presentada por la “junta municipal”, esto es, por un organismo formado con los representantes de cada uno de los 13 municipios del Distrito.²⁸ Así como los ayuntamientos son inconcebibles enajenados de sus atribuciones inmediatas de administración de la ciudad, en los hechos tampoco pueden separarse enteramente del problema de la integración del poder local y de los vínculos con el poder nacional. Que de alguna manera Galindo y Villa percibía el problema de la integración política de los ayuntamientos, lo prueba su moción de que el ayuntamiento de 1911 cesara en sus funciones a fin de año, y se convocase a elecciones extraordinarias para integrar un nuevo ayuntamiento. No obstante, una omisión notable en los argumentos del autor es que no hizo referencia alguna a las modalidades de elección del ayuntamiento, que antes y después de la ley de 1903, había surgido de una elección indirecta en primer grado.

Desafortunadamente para el de México, no todos los ayuntamientos tenían las mismas prioridades alrededor del proceso de reforma. Es más, tal vez pudiera afirmarse que no existió ninguna definición inequívoca por parte de ningún ayuntamiento en el sentido en que se expresó Galindo y

²⁷ Galindo y Villa, *Contribución*, p. 34.

²⁸ Galindo y Villa, *Contribución*, p. 35.

Villa. Más aún: las respuestas claras, contundentes, en relación al grado de autonomía de los ayuntamientos provinieron precisamente de los ayuntamientos que se oponían a que las corporaciones municipales recuperaran el estatuto anterior a 1903.

El caso de Tacubaya es el más nítido. Tacubaya propuso, sin tapujos, que no se devolviera “a los ayuntamientos el carácter autónomo tan amplio de que disfrutaran antes de la ley del 26 de marzo de 1903”. Por ejemplo, no deberían manejar los ramos de instrucción, salubridad ni parte del de obras públicas. La recaudación de fondos correspondería a la Secretaría de Hacienda (no al ayuntamiento directamente), que asignaría los recursos a los ayuntamiento de acuerdo a presupuestos elaborados por estos últimos. En lo que Tacubaya sí reivindicaba una autonomía plena de la institución era en lo referido a la figura del presidente municipal. Éste asumiría todas las funciones del prefecto, sobre todo en lo referido a vigilancia policiaca y autoridad política; sería un cargo remunerado y de elección popular directa.²⁹

El ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo se sumó a la propuesta expresada en el folleto editado por Tacubaya. Esto es, Guadalupe Hidalgo avalaba que el Ejecutivo federal manejase en lo fundamental los fondos municipales, aunque proponía unas bases reglamentarias para que los recursos fiscales del municipio beneficiaran directamente a los habitantes de la jurisdicción. Entre otros puntos, señalaba que el presupuesto tenía que ser elaborado por la propia corporación, y el gobierno federal debía ministrarlo puntual y eficientemente. El ayuntamiento de Tacuba, a su vez, estuvo también de acuerdo en que el presidente municipal debía ser el representante de la autoridad política en el municipio; propuso se prohibiera expresamente que el presidente desarrollara cualquier otra actividad pública de manera paralela. Como Tacubaya, solicitaba una remuneración para el cargo.³⁰

Habría que decir que otros ayuntamientos no fueron en sus respuestas suficientemente claros respecto al grado de autonomía jurisdiccional que reclamaban, al menos en el aspecto político-institucional. Salvo en los casos de Tacubaya, Guadalupe Hidalgo y Tacuba, las respuestas de los ayuntamientos se dirigieron a dirimir el problema de sus recursos financieros. En el caso de San Ángel —y es más o menos el caso de los demás—, resulta significativo que la respuesta del ayuntamiento no se refiera directamente al grado de autonomía de la institución —así, en abstracto—, sino al

²⁹ Tacubaya, *Las reformas*, pp. 11-18.

³⁰ Ambos puntos de vista en AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198, copia de la minuta de 30 de mayo de 1912.

hecho de si son o no suficientes los recursos económicos con los que cuenta o podría contar.³¹

¿A qué obedecen las notables diferencias entre el ayuntamiento de México y otros ayuntamientos del Distrito? ¿Por qué el problema de la autonomía municipal no ocupa el mismo nivel en el sistema de prioridades de los ayuntamientos de la entidad? De acuerdo a las fuentes documentales, no puede contestarse enteramente esta pregunta. Quizá resulte necesario inferir al menos dos puntos. En primer lugar, debe anotarse que los regidores y prefectos que estaban discutiendo las reformas eran en su mayoría de origen porfiriano. Si bien tenían que reconocer que la ley de 1903 afectó sobremanera a la tradición municipal del Distrito, por otra parte no es en absoluto improbable que estuviesen defendiendo una posición privilegiada en sus respectivas jurisdicciones. Un cambio notable o radical en el modelo municipal vigente podría haberlos marginado del control de la política local. Pareciera este el caso del prefecto de San Ángel, que abiertamente defendía la necesidad de la permanencia de su puesto, so peligro de un desorden administrativo en la localidad.³²

Como en otros varios planos de la revolución maderista, la coyuntura presentaba la problemática superposición de unas expectativas y de un ambiente novedoso, con un buen número de cuadros burocráticos heredados del Porfiriato, que en el caso del sistema municipal del Distrito Federal permanecieron, al menos en su mayoría, en puestos clave. Políticos y administradores del Antiguo Régimen estaban tratando de implementar una reforma municipal que era una de las demandas más importantes de la Revolución.

Nótese, en este sentido, que los agravios de los pueblos y ciudades con las autoridades no eran un asunto menor. Alfredo Robles Domínguez comunicó al secretario de gobernación, Emilio Vázquez Gómez, apenas en junio de 1911, que en Azcapotzalco “se prepara un levantamiento” con motivo del “descontento general que existe entre las clases populares contra el prefecto político Ricardo López Ochoa”, quien habría “cometido toda clase de arbitrariedades”.³³ No existe noticia de si el prefecto fue removido o no. Y si bien no necesariamente era el caso de todos los prefectos y de todos los ayuntamientos de la entidad, resulta al menos paradójico que la

³¹ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. Del prefecto político de San Ángel a la comisión, 20 de marzo de 1912. Del ayuntamiento a la comisión, 17 de abril de 1912.

³² AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. Del prefecto de San Ángel a la comisión, 20 de marzo de 1912.

³³ AGN, Archivo de Alfredo Robles Domínguez (en adelante ARD), vol. 2, 2 de junio de 1911.

reforma municipal tuviese que impulsarse con base en las consultas y criterios de los cuadros políticos heredados del último modelo porfiriano de administración municipal.

En el caso del ayuntamiento de México, esta antinomia sigue siendo válida, aunque con matices notables. Es probable que Galindo y Villa tuviese que presentar su proyecto de reforma a la manera de un folleto con su firma, entre otras razones por las diferencias de criterio al interior del ayuntamiento. Pero dado que el ayuntamiento de México casi por necesidad iba a cumplir un papel central en el proceso de reforma, y constituía un punto de referencia visible para la opinión pública, era difícil que alguien se opusiese abierta y claramente a la modificación o derogación de la ley de 1903. Hubiese sido casi suicida. Pero como lo demuestra la propuesta de Galindo y Villa para que se convocase a elecciones extraordinarias en 1912, de tal suerte que quedara renovado por completo el ayuntamiento, evidentemente existía el deseo implícito de marginar de la corporación a aquellos elementos no muy comprometidos con los nuevos tiempos.

El segundo punto se refiere a una especie de sentido común relacionado con la administración municipal. En realidad, la mayor parte de los ayuntamientos literalmente no podían separar sus argumentos sobre autonomía municipal de sus argumentos sobre el problema fiscal y financiero. En realidad, discutieron ambos problemas al unísono. De ahí que resulte necesario echar un vistazo a este otro nivel de la vida municipal hacia el año de 1912.

2. LA REFORMA MUNICIPAL SEGÚN LOS AYUNTAMIENTOS: EL PROBLEMA FINANCIERO

En el vértice financiero se agruparán las argumentaciones de los ayuntamientos sobre los problemas fiscales y presupuestarios de los municipios. Es necesario subrayar que la ley municipal de 1903 supuso, en una de sus determinaciones fundamentales, la asimilación de todos y cada uno de los impuestos municipales a las arcas federales.³⁴ En otras palabras, los ayuntamientos dejaron de recabar impuestos a partir de 1903; estos fueron a parar a la Secretaría de Hacienda, que programaba el gasto global del Distrito como un rubro más en el presupuesto anual de egresos de la federación. La mayor parte del presupuesto para el Distrito Federal quedaba incluido en los rubros de Secretaría de Gobernación (de la cual depen-

³⁴ Ver el decreto de Porfirio Díaz del 24 de abril de 1903, complementario a la ley de marzo de ese año, el cual reglamenta la transferencia de los impuestos y propiedades municipales a la Federación en Ortiz, *Prontuario*, pp. 169 y ss.

día el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal), de instrucción pública y de comunicaciones y obras públicas.³⁵

Ahora bien, hasta marzo de 1903, los impuestos y contribuciones captados en el Distrito Federal se dividían en dos grandes grupos: las denominadas contribuciones directas y los llamados impuestos y arbitrios municipales. Las contribuciones directas eran en lo fundamental los impuestos federales exclusivos del Distrito Federal, que a su vez pueden dividirse en tres rubros fundamentales: contribución predial, derecho de patentes e impuesto profesional. Los impuestos y arbitrios municipales, a su vez, se integraban por todos aquellos ingresos a las arcas de los municipios que estaban sancionados por las leyes de dotación del fondo municipal, las dos últimas promulgadas en 1867 y 1897; esta última quedó sin efecto en virtud de la federalización de la hacienda municipal de 1903.³⁶

A partir de 1903, y a pesar del giro radical que la marginación de los ayuntamientos de todo negocio fiscal o financiero supuso para la política y la administración en el Distrito, la Secretaría de Hacienda continuó manejando los recursos fiscales generados en la capital y en los municipios foráneos de manera diferenciada. Esto es, continuó trabajando sobre los dos ejes tradicionales en el manejo fiscal: por un lado, los recursos manejados por la “subdirección de contribuciones directas” y por el otro, los asignados a la “subdirección de ramos municipales”.

Así, las contribuciones directas se integraban casi en los mismos términos antes y después de 1903: predial, patente e impuesto profesional. Respecto a los ramos municipales, si bien sufrieron en monto y concepto más de un ajuste, lo que en realidad cambió fue que después de 1903 entraron directamente a la Secretaría de Hacienda sin pasar por las arcas municipales y sin dejar un solo peso allí.³⁷ Presento una visión de conjunto en el cuadro 32, para el periodo que va del año fiscal 1905-1906 al año 1912-1913. Como se puede observar, generalmente las contribuciones directas son ligeramente superiores a los ingresos por ramos municipales, excepto para los años 1905-1906 y 1906-1907.

³⁵ Cfr. por ejemplo “Exposición de motivos de los proyectos de ley de ingresos y del presupuesto de egresos para el año económico de 1911-1912” en la *Memoria de la Secretaría de Hacienda... 1911-1913*, pp. 251 y ss.

³⁶ Para un análisis de las finanzas municipales durante el Porfiriato y sus antecedentes, véase el capítulo IV de este libro.

³⁷ Los impuestos o arbitrios municipales son, como ya dije, los que las leyes de dotación del fondo municipal consignaban a los ayuntamientos para su usufructo. La ley de dotación del fondo municipal de 1897 señalaba, entre muchos otros, los siguientes: agua, alumbrado, cafés, carros y coches, diversiones públicas, fondas y fígones, licencias de construcción, mercados, teatros, etcétera.

CUADRO 32
Ingresos al presupuesto federal por impuestos y contribuciones
exclusivas del Distrito Federal, 1905-1913 (pesos corrientes)

<i>Año fiscal</i>	<i>Contribuciones directas*</i>	<i>Ramos municipales**</i>
1905-1906	4 532 952	4 880 270
1906-1907	5 061 153	5 152 016
1907-1908	5 573 395	5 259 047
1908-1909	5 922 782	5 339 670
1909-1910	6 114 648	4 961 907
1910-1911	6 295 285	5 132 713
1911-1912	6 489 355	5 241 911
1912-1913(e)	6 650 000	5 800 000

FUENTE: *Memoria de la Secretaría de Hacienda... 1911-1913*, pp. 251 y ss.

* Contribuciones directas: predial, derecho de patente, impuesto profesional.

** Impuesto sobre los antiguos ramos municipales: agua, alumbrado, pulque, rastros, diversiones públicas, expendios de vinos y licores, entre otros varios.

(e) estimado.

Inmeditamente surge un problema: el Distrito Federal y la ciudad de México ¿dan al tesoro federal vía impuestos y contribuciones más de lo que reciben vía el presupuesto de egresos anual? Este es un asunto de primera importancia, que no es posible resolver cabalmente. Sin embargo, resulta interesante constatar que para el año fiscal 1912-1913 se calculaba que los impuestos exclusivos del Distrito (contribuciones directas más ramos municipales) importarían casi 12 millones 500 mil pesos, en tanto que el *Boletín* consideró que el presupuesto total para la administración del Distrito para el mismo año fiscal sería de apenas 7 millones 700 mil pesos. Tomando al pie de la letra estas cifras, el espacio fiscal del Distrito Federal habría subsidiado al gobierno nacional con casi 5 millones de pesos en ese año fiscal.³⁸

En el cuadro 33 muestro un cálculo a partir de una serie de datos proporcionados por el ayuntamiento de México en 1912. Se trata de un promedio de ingresos a los 13 ayuntamientos del Distrito, en un periodo de ocho años (del año fiscal 1904-1905 al 1911-1912), que al parecer no incluye el ramo de pulques. Calculo en el mismo cuadro la aportación *per cápita* de los habitantes de cada municipalidad por concepto de impuestos de ramos municipales (que como sabemos, en realidad eran impuestos al tesoro federal).

³⁸ *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 11 de junio de 1912, "Partida del presupuesto federal de egresos para el año fiscal 1912-13, correspondiente a la administración del Distrito Federal (Secretaría de Gobernación. Quinta parte)".

CUADRO 33

Ingresos al presupuesto federal por ramos municipales del Distrito Federal. Promedio anual por municipio y por persona. Años fiscales 1903-1904 — 1911-1912

<i>Municipio</i>	<i>Población (1910)</i>	<i>Ingreso (pesos)</i>	<i>Por persona (pesos)</i>
México	471 066	3 430 541	7.2
Tacubaya	37 552	157 510	4.2
Guadalupe H.	18 344	54 559	2.9
Mixcoac	21 812	51 382	2.3
San Ángel	16 734	37 013	2.2
Azcapotzalco	14 419	31 865	2.2
Tacuba	36 087	74 426	2.0
Tlalpan	15 448	28 668	1.8
Coyoacán	13 230	21 734	1.6
Iztapalapa	24 507	27 388	1.1
Xochimilco	30 093	21 100	0.7
Milpa Alta	16 268	8 084	0.5
Cuajimalpa	5 193	2 553	0.5

FUENTE: AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. *Tercer censo de población*, vol. I, p. 34. El ingreso por ramos municipales es un promedio anual en los ocho años fiscales del periodo.

La ciudad de México pagaba, por habitante, sensiblemente más impuestos sobre ramos municipales que las demás jurisdicciones, con la posible excepción de Tacubaya. De hecho, los ramos municipales cubrían casi la totalidad de las actividades productivas y comerciales que se generaban en su ámbito. No era solamente la masa demográfica la que hacía fiscalmente productiva a la ciudad, sino su densidad económica, pues el ingreso por ramos municipales estaba concebido precisamente para cubrir el amplio espectro de la actividad económica urbana. Esto se nota en el cuadro 34, al evidenciarse la enorme diferencia entre lo producido en la municipalidad de México, y en el resto de las municipalidades del Distrito como producto del ramo de pulque.

En el cuadro 35 hago también un cálculo del *per cápita* por concepto de contribuciones directas (la suma de contribución predial más derecho de patente más impuesto profesional). En este cuadro, el promedio por habitante quizá resulte menos representativo que en el cuadro 33, debido a que la base de las contribuciones directas era el impuesto predial, que solamente era pagado por los propietarios de bienes inmuebles. De cualquier manera las contribuciones directas, por habitante, son sustancialmente más altas en la capital que en cualquier otra municipalidad. Destaca en esta perspectiva que municipalidades como la de San Ángel y Coyoacán muestran un *per cápita* importante, seguramente en virtud de que la

propiedad inmueble en su jurisdicción resultaba fiscalmente significativa: muchas de las residencias solariegas de la élite capitalina se encontraban en esas municipalidades. Lo mismo sucedía en Tacubaya, con la diferencia de que la población en esa municipalidad era más alta.

CUADRO 34
Producto del ramo del pulque por municipio. Año fiscal 1911-1912

<i>Municipio</i>	<i>Ingreso (pesos)</i>
México	1 031 328
Tacubaya	59 419
Tacuba	52 707
Guadalupe Hidalgo	47 638
Tlalpan	32 354
Azcapotzalco	30 455
San Ángel	29 378
Mixcoac	28 900
Coyoacán	26 944
Iztapalapa	21 944
Xochimilco	21 884
Milpa Alta	4 313
Cuajimalpa	843

FUENTE: AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. "Noticia de lo recaudado...", 12 de septiembre de 1912.

CUADRO 35
Contribuciones directas en el Distrito Federal.
Monto por municipio y por habitante. Año fiscal 1911-1912

<i>Municipio</i>	<i>Monto (pesos)</i>	<i>Por habitante (pesos)</i>
México	5 941 581	12.6
San Ángel	119 633	7.1
Mixcoac	129 179	5.9
Coyoacán	77 230	5.8
Tacubaya	154 211	4.1
Tacuba	103 604	2.8
Guadalupe Hidalgo	52 353	2.8
Azcapotzalco	38 815	2.7
Tlalpan	37 156	2.4
Iztapalapa	33 838	1.3
Cuajimalpa	4 481	0.8
Xochimilco	18 815	0.6
Milpa Alta	3 057	0.2

FUENTE: AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589. "Nota de lo recaudado...", 12 de septiembre de 1912. La población se obtuvo del cuadro 33.

La argumentación de los ayuntamientos sobre la autonomía jurisdiccional necesariamente derivó, en 1912, hacia el problema de los recursos económicos disponibles. No debe sorprender que prácticamente todas las municipalidades del Distrito, con excepción de la de México y quizá la de Tlalpan, se mostraran precavidas, si no es que francamente reacias, a manejar enteramente solas sus propios recursos. Incluso si consideráramos como correcto el análisis hecho por el ayuntamiento de México hacia septiembre de 1912, según el cual únicamente los ayuntamientos de Tacubaya, Xochimilco, Milpa Alta y Cuajimalpa eran deficitarios, las precauciones de las municipalidades foráneas tienen sentido. Porque una cosa es no tener un déficit, y otra que el gasto, aun cuando fuese menor que el ingreso, alcance a cubrir con suficiencia las necesidades materiales de la jurisdicción.³⁹

La prefectura de San Ángel sostuvo por ejemplo que, desde el punto de vista financiero, “la independencia de esta municipalidad sería desastrosa para sus propios intereses”; es más, en poco tiempo se convertiría “en el pueblo de hace 30 años”. Y el propio ayuntamiento de San Ángel, que envió por separado su punto de vista, habría aceptado cierta autonomía financiera, siempre y cuando continuasen bajo la responsabilidad del gobierno del Distrito servicios como los de instrucción, obras públicas y policía. El prefecto de Coyoacán, por su parte, adujo que “no conviene a la municipalidad atenerse a sus propios elementos”.⁴⁰

Debe insistirse en que las reticencias de las municipalidades foráneas estaban fundadas: un simple regreso a la legislación anterior a 1903 no sacaría de los crónicos apuros financieros a los ayuntamientos. Lo que no queda claro, sin embargo, es si la modificación al modelo municipal que se desprendía de la ley de 1903 iba a suponer un replanteamiento general de la ley de ingresos municipales de 1897, de tal suerte que los ayuntamientos aumentasen su capacidad de gasto. La comisión de reforma nunca lo dejó enteramente claro.

Ahora bien, debe volverse a considerar el punto abordado al evaluar la discusión sobre la autonomía municipal. Los ayuntamientos, pero sobre todo los prefectos que estaban haciendo llegar sus puntos de vista a la comisión, eran, hasta donde se sabe, el mismo personal del Porfiriato. Esto necesariamente sesga la información. Cuando los ayuntamientos enviaron minutas de reuniones de cabildo abierto, la discusión sobre el problema

³⁹ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. “Cuadro comparativo de recursos y gastos”, ca. septiembre de 1912.

⁴⁰ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589. Del prefecto de San Ángel a la comisión, 20 de marzo; del ayuntamiento de San Ángel a la comisión, 17 de abril; del prefecto de Coyoacán a la comisión, 20 de marzo de 1912.

financiero tiende a presentarse de manera más compleja, y con algunos indicios de que la autonomía no era rechazada tal cual, sino que se buscaba, por parte de los asistentes, una solución pensada, de fondo, a los retos de la autonomía municipal.⁴¹

Pero el ayuntamiento de México también tenía razón. Como tal vez se pudo apreciar en los cuadros anteriores, la participación de la ciudad de México en el producto fiscal generado en el Distrito Federal era definitiva. ¿Por qué no debería manejar el ayuntamiento capitalino los jugosos recursos que producía fundamentalmente la ciudad de México? Toda la línea argumental del ayuntamiento de México va por el tenor de esta pregunta; es más, el punto de partida de la autonomía jurisdiccional que siempre reivindicó, tiene por base la recuperación de sus “propios y arbitrios”, esto es, de su dinero.⁴²

De ahí tal vez que la propuesta, tanto en el trabajo de Galindo y Villa como en los documentos internos de la comisión de reforma, no encontrara mejor argumento para fundar la autonomía del municipio que la de recuperar esos propios y arbitrios, esto es, la base fiscal tradicional de la ciudad de México. No se entró en mayores detalles, seguramente porque una vez que se hubiese aceptado ese punto, se requeriría una nueva ley específica sobre el asunto de las finanzas municipales, una ley que necesariamente debía ser distinta a la ley que hubiese reorganizado política y jurídicamente el sistema municipal de la entidad.

3. LAS RAZONES DEL FRACASO:

LA CONVOCATORIA RESTRINGIDA, LAS AUSENCIAS NOTABLES

Si entre febrero y abril de 1912 parecía haber un mínimo acuerdo entre los deseos del ayuntamiento —o al menos de algunos de sus integrantes— y el Ejecutivo federal, no deja de sorprender que en septiembre del mismo año, Madero expresara al Congreso su esperanza de que “antes de la clausura de las sesiones de este periodo legislativo” se hubiese devuelto a los ayuntamientos del Distrito “su personalidad jurídica”.⁴³ Pero el deseo de Madero no se realizó. Félix F. Palavicini no asienta que ley alguna concierne al estatuto jurídico de las municipalidades se haya expedido o haya

⁴¹ Véase por ejemplo AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589. Copia de la minuta del cabildo del ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo, 30 de mayo de 1912.

⁴² AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589, exp. 198. Dictamen de Pedro Pacheco, 5 de septiembre de 1912.

⁴³ “El señor Francisco I. Madero, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 16 de septiembre de 1912” en *Los presidentes de México...*, vol. III, p. 27. Se trata aquí de la XXVI legislatura.

quedado pendiente en calidad de iniciativa, una vez que la XXVI legislatura cerró su periodo de sesiones en mayo de 1913. Los trabajos de la comisión especial designada por Madero en febrero de 1912 no se convirtieron en proyecto de ley, o al menos éste nunca llegó al Congreso.⁴⁴

Algo, sin duda, sucedió con los trabajos de la comisión especial. Para principios de octubre probablemente el ayuntamiento de México había decidido acelerar los trabajos en vistas a la reforma, pero había decidido también cambiar de táctica. La corporación aprobó un dictamen del regidor Carlos M. Patiño, que ordenaba la creación, en el seno del ayuntamiento, de otra comisión que estudiase la reforma municipal. Dicha comisión estaría integrada por Pascual Luna y Parra, Luis Riba Cervantes, Felipe Gutiérrez de Lara, Carlos Patiño, Abraham Chávez, Martín F. Reyes y el presidente del ayuntamiento, Carlos Herrera. Una vez que fuese elaborado el estudio y fuese aprobado por el pleno del cabildo, se haría llegar a la Cámara de Diputados para su sanción. Dado este planteamiento, es probable que lo que la comisión del ayuntamiento pretendía elaborar fuera un proyecto de ley municipal para el Distrito.⁴⁵

Existen algunos aspectos interesantes del acuerdo de octubre. El primero de ellos es que a esas alturas la propuesta de reforma no tenía cuerpo, y probablemente no existía como un documento detallado y coherente. A pesar del sistemático sondeo respecto a la opinión de los municipios foráneos elaborado por la comisión especial, no se conoce una propuesta concreta sobre el sentido básico de la reforma. Tenemos el folleto de Galindo y Villa y ciertas directrices en documentos de uso interno de la comisión, que datan del periodo marzo-septiembre de 1912. Pero nada más.

Quizá para romper esa inercia, en octubre el ayuntamiento estaba pensando seriamente en saltarse la instancia de la gubernatura del Distrito, y solicitar directamente al Congreso una ley municipal que restituyera a los ayuntamientos buena parte de sus prerrogativas anteriores a 1903. Esta posibilidad no deja de tener sus implicaciones, pues muestra, aunque sea de manera indirecta, el *impasse* al que había llegado el gobierno maderista a fines de 1912. Destaca asimismo que de los integrantes de la nueva comisión —la formada en octubre— Chávez, Patiño, Reyes y Gutiérrez de Lara, esto es, al menos cuatro de seis, eran regidores que habían entrado al ayuntamiento en la elección de diciembre de 1911, es decir, eran “nuevos” en la política municipal de la ciudad. Como ya se señaló, esos cuatro regidores, así como el presidente del ayuntamiento de 1912, Carlos

⁴⁴ Palavicini, *Los diputados*, pp. 557-569.

⁴⁵ AHCM, *Consejo Superior de Gobierno*, vol. 589. Del ayuntamiento de México al gobernador del Distrito, 2 de octubre de 1912.

Herrera, jugarían un papel fundamental en el primer ayuntamiento constitucionalista de la ciudad, esto es, en el designado por Venustiano Carranza al recuperar la capital de la República en agosto de 1914.⁴⁶

Es probable que la reforma estuviese bloqueada, de buena o mala fe, por la primera comisión especial, la constituida en marzo de 1912. Quizá estos nuevos regidores tenían la misión de sacar adelante la reforma bajo el supuesto de que, ya que se trataba de una reforma, más valía que la implementaran munícipes más cercanos a los nuevos tiempos. Pero resulta sin duda ilustrativo el hecho de que todavía en diciembre de 1912, el subsecretario de gobernación maderista, González Roa, dirigiera un oficio al ayuntamiento de México donde le solicitaba que propusiese “los términos en que desea que quede constituida la comisión que se encargue de estudiar y proponer el referido proyecto” de reforma municipal, a lo que el ayuntamiento respondió con un citatorio para nombrar, de nueva cuenta, a los miembros de la comisión; o sea, que la comisión de octubre de 1912 tampoco funcionó.⁴⁷

Pero algunos aspectos básicos del fracaso de la reforma municipal de 1912 no pueden ser explicados únicamente en términos del juego y rejuego entre los regidores “nuevos” y los entenados del Antiguo Régimen. Resulta pertinente reflexionar sobre las características del entorno político de la ciudad. Si bien ese entorno no necesariamente estaba vinculado de manera directa al proyecto de reforma, el delineamiento de sus rasgos generales sí contribuye a ubicar aquellas debilidades que propiciaron que el impulso inicial de reforma perdiera fuerza, y acabara en prácticamente nada. Asimismo, puede ser relevante aventurar algunas comparaciones con otras experiencias de reforma político-institucional estudiadas, para evidenciar algunas especificidades de nuestro caso.

David C. Hammack, en su historia del proceso de constitución del “Gran Nueva York”, ha tocado algunos temas que pueden resultar de interés en la discusión del proyecto de reforma municipal maderista para el Distrito Federal, y para el entendimiento de su fracaso.⁴⁸ Un punto interesa centralmente a este trabajo: la dicotomía elites competitivas/dispersión del poder. Por diversas razones históricas, uno de los rasgos distintivos de la ciudad de Nueva York —hacia fines de siglo— era la pluralidad étnica, política, religiosa o, para decirlo ampliamente, cultural.

⁴⁶ AHCM, *Elecciones*, vol 865, exp. 100. Acta del colegio electoral del municipio, 15 de diciembre de 1911.

⁴⁷ *Boletín del Consejo Superior de Gobierno*, 14 de febrero de 1913.

⁴⁸ Hammack, *Power and Society. Greater New York at the Turn of Century*, pp. 185 y ss. Después de una larga y laboriosa negociación, el primero de enero de 1898 se creó la figura espacial, política e institucional del Gran Nueva York, que incluía los antiguos límites de la ciudad (Manhattan y el sur del Bronx), más Brooklyn, Staten Island y otras zonas adyacentes.

La negociación para establecer un sistema político-institucional integrado, que resolviese los problemas de la fragmentación territorial, de la inarticulación administrativa, de la dotación de servicios, de los impuestos y el financiamiento, tendría que partir de una realidad sociopolítica heterogénea, diversa.

Si bien Hammack no niega el papel desempeñado por ciertas formas de patriciado claramente oligárquico, asimismo enfatiza que la política en la ciudad era una práctica que tenía varios nichos: la clase media; las asociaciones en pro de la educación; la prensa; los grupos de interés económico (que no siempre coincidían, en términos de estatus, con las familias de sangre ilustre ni con la élite política); los organismos netamente políticos; etcétera. El resultado de este mosaico era una sociedad donde los actores con poder relativo proliferan, y en donde los ejercicios de interlocución resultan definitivos a la hora de la toma de decisiones, tanto en el gobierno de la ciudad como en la legislatura estatal. La heterogeneidad, que en una visión apresurada podría parecer un impedimento para la reforma político-institucional, se convierte en su condición de posibilidad.⁴⁹

Existe un punto central, que debe ser subrayado: durante todo el proceso de reforma aparecen como interlocutores únicos los propios ayuntamientos del Distrito Federal. No se ha localizado evidencia documental de que otro tipo de actores (grupos de ciudadanos, clubes, partidos, organizaciones *ad hoc*) haya participado en la discusión de la reforma. No infiero que necesariamente se haya tratado de un proceso absolutamente cerrado dentro de los límites del aparato de gobierno municipal en el Distrito, pero ciertamente, no parece haber sido tampoco una voluntad —de parte del ayuntamiento de México, de parte del gobierno nacional— que incorporara al menos a algunos elementos activos, organizados, de la sociedad urbana.

Este punto es tanto cuanto más importante si consideramos la secuela de organización que trajo a la ciudad el fenómeno reyista, primero, y el maderismo, después (véase el cuadro 36). Probablemente a partir de 1908, pero con mayor claridad hacia 1911, la ciudad de México —como seguramente otras ciudades y pueblos del país— presenció el renacimiento de ciertas formas de organización, a las que de manera un tanto genérica se ha dado en llamar clubes políticos, o, quizá equívocamente, sociedades de ideas.⁵⁰

⁴⁹ Hammack, *Power and Society*, pp. 303 y ss. Otro trabajo de interés sobre el mismo caso es Kaplan, "Metropolitica, Administrative Reform, and Political Theory", pp. 165-193.

⁵⁰ Para una discusión interesante sobre este fenómeno y sus modelos, véase Bastian, "El paradigma de 1789. Sociedades de ideas y revolución mexicana", pp. 79-110.

CUADRO 36
 Clubes políticos en el Distrito Federal, 1909-1911

<i>Denominación del club u organización</i>	<i>Fecha*</i>
Club Político Antirreeleccionista Benito Juárez	IX 1909
Club Liberal Hijos de Juárez	VI 1910
Centro Antirreeleccionista de la colonia Santa Julia	X 1910
Club Anáhuac	ca. 1910
Club Xicoténcatl	ca. 1910
Club Guadalupe Victoria	ca. 1910
Club Nezahualcoyotl	ca. 1910
Club Carlos Pacheco	ca. 1910
Club Hidalgo	ca. 1910
Club Hijos de Chicoloapan	ca. 1910
Club Nicolás Bravo	ca. 1910
Club Ignacio Ramírez	ca. 1910
Club Político Ejército Libertador	ca. VI 1911
Club Democrático Justicia y Progreso	VI 1911
Comité Patriótico Liberal	VI 1911
Club Aquiles Serdán	VI 1911
Club Hijas de Cuauhtémoc	VI 1911
Club Derecho y Trabajo	ca. VI 1911
Asociación Política Patria y Constitución	ca. VI 1911
Club Paz y Ley	VII 1911
Club Melchor Ocampo	VII 1911
Club José María Morelos	VII 1911
Club Ignacio Zaragoza	VII 1911
Club Lic. Verdad	VII 1911
Club José Joaquín Fernández de Lizardi	VII 1911
Club Héroes de Churubusco	VII 1911
Club Mártires de la Democracia	VII 1911
Club Liberal Antirreeleccionista de Obreros Ramón Corona	VII 1911
Club Tacuba de Morelos	VII 1911
Club Antirreeleccionista Héroes de Padierna	VIII 1911
Club Político Mártires de Veracruz	VIII 1911
Club Político de Obreros Nicolás Bravo	VIII 1911
Club Libertador F. I. Madero	VIII 1911
Unión Liberal Republicana	VIII 1911
Club República	VIII 1911
Club Cuauhtémoc	VIII 1911
Club Democrático Empleados del Gobierno	VIII 1911
Club Patria, Libertad, Justicia	X 1911
Club Donato Guerra	XI 1911

FUENTE: AGN, ARD, tomos 1 y 7.

* La fecha consignada se refiere a la primera noticia del club en el archivo de Robles Domínguez.

Deben subrayarse algunos elementos del cuadro 36. Es más o menos evidente que, sobre todo hacia la segunda mitad de 1911, los clubes han

proliferado, en lo que podría considerarse un momento importante en la *densificación* política de la ciudad (y de otras poblaciones del Distrito, como Coyoacán, Tacuba, Tacubaya y Guadalupe Hidalgo). Y eso que en la relación no se han incluido aquellas entidades que se autodenominaban partidos, como es el caso del Partido Liberal Puro, el Partido Nacionalista Democrático, el Partido del Quinto Distrito Electoral, los cuales, y de acuerdo al contexto de la documentación, eran más o menos equivalentes a los clubes en cuanto a sus funciones, y tenían su base social en la ciudad de México y las municipalidades vecinas.

Un segundo aspecto es que si bien la relación anterior no es exhaustiva, seguramente es representativa del panorama de las organizaciones políticas en el Distrito Federal. En realidad, el cuadro 36 consigna aquellos clubes cercanos a Alfredo Robles Domínguez, el hombre que fue comisionado por Madero para organizar el movimiento revolucionario en el centro del país, y especialmente en la ciudad de México. Por azares de la lucha de grupos al interior de la élite maderista, Robles Domínguez acabó siendo una de las cabezas del Centro Democrático Antirreeleccionista, y él mismo fue candidato a la vicepresidencia en las elecciones de octubre de 1911.⁵¹ Pero esto no va en menoscabo de que Robles Domínguez fuese probablemente uno de los políticos maderistas más importantes de la ciudad y sus alrededores, esto es, uno de los políticos con más vínculos directos con las formas de organización política emergente. Esto es más importante si consideramos que su trayectoria se remonta, como prueba palpablemente la documentación de su archivo personal, a 1908, cuando se trató de organizar el Partido Democrático en la ciudad de México.⁵²

Robles Domínguez representaba una de las vertientes más interesantes del maderismo en la ciudad de México, con una estructura organizativa que resulta difícil evaluar en términos de su eficiencia y poderío. El hecho de que Madero y buena parte de la élite revolucionaria haya optado por José María Pino Suárez como el hombre destinado a ocupar la vicepresidencia de la República, implicó una fractura entre el grupo de Madero y su estructura de cuadros y partidarios en la ciudad de México. Robles Domínguez es un buen ejemplo de esa fractura.

En la medida en que no existe todavía un estudio del Partido Constitucional Progresista, esto es, de la entidad política creada por el maderismo

⁵¹ Véase AGN, ARD, tomo 7, "Manifiesto del Centro Democrático Antirreeleccionista", 26 de julio de 1911.

⁵² AGN, ARD, tomo 1, "Acta de la primera sesión verificada el día 13 de agosto de 1908", club organizador del Partido Democrático"; "Acta de la segunda sesión preparatoria del club organizador del Partido Democrático", 18 de diciembre de 1908. Véanse las cartas del Club Antirreeleccionista de Obreros Benito Juárez a Robles Domínguez (18 de noviembre y 8 de diciembre de 1909) donde le agradecen que prestara su casa para las reuniones del club.

trionfante, no es posible evaluar en su totalidad las fortalezas organizativas del maderismo en la capital de la República. Lo que tenemos en el cuadro 36 es probablemente una escisión fraguada al calor del problema de la vicepresidencia de 1911. Por lo tanto, no es ilógico suponer que la presencia del maderismo urbano organizado en la ciudad de México pudiera ser más amplia.⁵³

Probablemente otra presencia política en la ciudad de México haya sido el Partido Católico Nacional (PCN), y todo aquello que se desprende del largo fenómeno de la reorganización política y social de una vertiente del catolicismo mexicano. El estudio de Manuel Ceballos no permite sin embargo evaluar la organización del PCN en la ciudad de México. Las cifras de militancia y de comités del partido no han sido desagregadas regionalmente.⁵⁴

De cualquier forma, pretendo evidenciar que la ciudad de México y los municipios adyacentes habían alcanzado, hacia 1911-1912, un estado de importante organización. Este hecho es todavía más notable si tomamos en cuenta que se han considerado únicamente las modalidades organizativas del club político, y no se ha argumentado sobre otras formas de organización, antiguas o nuevas, que campeaban en la sociedad urbana. Entidades como la cámara de comercio de la ciudad; las sociedades mutualistas de los obreros, artesanos y empleados; las asociaciones profesionales como las de médicos, ingenieros y arquitectos, tenían una tradición importante de interacción con el ayuntamiento de la ciudad y, en general, con el gobierno del Distrito.

El proyecto de reforma municipal de 1912 no consideró esta trayectoria, esto es, dejó de lado un universo de organizaciones de distinto tipo, que si bien no de entrada estaban embarcadas en los asuntos de la administración municipal, muy probablemente tenían algo que aportar. Pero lo más importante de todo es que al haberse circunscrito la discusión sobre la reforma a los propios ayuntamientos, prefecturas y regidores, se estrechó de tal forma la dinámica del proceso, que simplemente se empantanó. En otras palabras, la riquísima discusión sobre la reforma municipal que tuvo lugar el primer semestre de 1912, quedó atrapada en la debilidad de los actores más obvios (los propios ayuntamientos), en su dudosa representatividad. La ausencia notable de otros interlocutores, que ya existían pero que no fueron invitados, convirtió al proceso en un acto cerrado y estéril.

⁵³ Para uno de los pocos análisis del Partido Constitucional Progresista, véase Knight, *The Mexican Revolution*, vol. I, pp. 249 y ss.

⁵⁴ Ceballos, *El catolicismo social*, pp. 395 y ss.

CONCLUSIONES

Las instituciones norman en buena medida el comportamiento de los actores. Los ejemplos en este trabajo pueden ser tan obvios que quizá resulten sospechosos. Cuando los demandantes de alumbrado (capítulo vi) se dirigieron al ayuntamiento durante las décadas de 1870, 1880 y 1890, solicitando faroles, suponían que el ayuntamiento estaba interesado en proporcionar el servicio, o, en el peor de los casos, que existía una posibilidad razonable de que su solicitud fuese escuchada. Razonamiento circular, sí, y tautológico. Lo cual no obsta para concluir que los demandantes y el ayuntamiento se encuentran inscritos en el mismo sistema de referencias, desde el momento en que están hablando de lo mismo.

Esta evidencia no prejuzga sobre el desempeño, entendido en sentido amplio, de la institución. Como espero haber mostrado en este libro, el ayuntamiento porfiriano de la ciudad de México no siempre encontró solución de continuidad entre las decisiones de gobierno y las argumentaciones jurídico-políticas. Como se observa por ejemplo en los casos de la administración municipal de los tranvías y del alumbrado, los dictámenes de los síndicos y las comisiones no siempre correspondían a las decisiones sobre los términos de las concesiones. Lo importante no es sólo que la magnitud de los intereses en juego o los atisbos de corrupción distorsionen las decisiones, sino que paralelamente a ese fenómeno perviva y aún se refuerce una tradición discursiva que reivindicaba un cierto carácter y sentido del gobierno edilicio. El hecho relevante, aquello que es una huella significativa para el historiador, es no sólo el destino de los servicios propiamente dichos, sino la existencia misma de unos argumentos que vindicaron algo, en tal o cual sentido.

Como aventuré en la Introducción de este libro, propongo que una institución política sea concebida como un ámbito para la toma de decisiones legítimas respecto a un objeto. En el caso del ayuntamiento de México, que éste sea el lugar de ciertas decisiones respecto de la ciudad. De cualquier forma, entiendo que subsiste una perplejidad relacionada con la dificultad de ubicar la dimensión empírica y conceptual de lo que llamamos "institución".

Pero quizá una posibilidad, apenas entrevista, en el esclarecimiento del papel de la institución y de sus elementos constitutivos, se encuentra en la propuesta de no divorciar la experiencia social de la experiencia institucio-

nal. Como espero se haya percibido a lo largo del libro, el ayuntamiento usualmente pudo reflejar los momentos de organización —formal e informal—, pero sobre todo los ejercicios de interlocución de algunos de los actores de la ciudad. El ayuntamiento aparece entonces como un espejo de la demanda social y de las prioridades de los actores.

Para que esto suceda debe generarse un universo de valores y de códigos de apelación y de acción relativamente estructurado. Ese ámbito y esas reglas constituyen algo parecido a lo que Hilda Sabato denomina la “esfera pública”.¹ Debo agregar —según concluyo en este trabajo— que para que se constituya ese universo y para que esos códigos operen, deben existir una serie de líneas articuladoras que hagan del conjunto de argumentos emitidos una cosa cognoscible o, mejor aún, reconocible para los contemporáneos. Esta sería una de las funciones de lo que he llamado sistemas argumentales. Cuando Jacinto Pallares sostenía en 1897 que “las instituciones deben su personalidad jurídica, su individualidad, su capacidad, a *los fines superiores*, esto es, a los fines de utilidad pública que se proponen realizar”, reconocía una modalidad del problema, pero no acertaba a encontrar la manera en que esos *fines superiores* se socializan y se vuelven operativos en el acto de gobernar.²

Los sistemas argumentales, que se nutren a un tiempo de la experiencia de gobierno y de las convicciones y demandas de los actores concurrentes, deben ser entendidos como uno de los puentes que permiten hablar de modelos de interlocución política. Para que esos sistemas sean eficaces deben definir un lugar común para el autorreconocimiento de los actores, una materia compartida que permita la comunicación. Es probable que algunos de esos sistemas argumentales tiendan a convertirse en hegemónicos, y pasen a normar el funcionamiento, a la manera de un implícito, de las propias instituciones. Recuérdese en el caso del ayuntamiento de México la preeminencia de la noción de policía urbana hasta mediados del siglo, y su lenta y problemática mutación en el binomio interés público/utilidad pública durante el Porfiriato y la revolución mexicana.

Otra característica de los argumentos es que, como los osos, hibernan. Surgen de nueva cuenta, tratan de mostrar su pertinencia, se rearticulan, y encuentran escuchas que se convierten en interlocutores cuando ciertas condiciones de la política general se transforman. La revolución mexicana, por ejemplo, trajo consigo una nueva (pero muy vieja) discusión sobre el régimen de los servicios públicos (alumbrado, pero sobre todo tranvías), que arrancó donde los ayuntamientos porfirianos se habían quedado. Pero

¹ Sabato, “Ciudadanía, participación política y formación de una esfera pública en Buenos Aires”, pp. 58-67.

² Pallares, *Legislación federal*, p. cviii. Subrayado en el original.

la revolución mexicana trajo también consigo una reactualización del papel protagónico del ayuntamiento en la conformación de actores políticos: la milicia municipal de 1912 obligó a la reformulación de la tradición organizativa del ayuntamiento, al colocar a éste como uno de los ejes del fenómeno miliciano.

En resumen, habría que preguntarse si la historia institucional puede encontrar una de sus claves —sin la cual resultaría ininteligible, sospecho— justamente en la manera en que las instituciones argumentan. Diría, extremando las cosas, que una institución debe ser concebida —amén de otra serie de elementos jurídicos y políticos— como una manera de argumentar sistemáticamente sobre la pertinencia, oportunidad y legitimidad de sus decisiones.

ANEXO 1

CINCO RUBROS PRINCIPALES DE INGRESO AL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO, 1868-1900¹

<i>Año</i>	<i>Ingreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
1868	1 125 834	Derechos mpales.	434 404.63
		Expendios de licores	294 111.00
		Contribución del timbre	71 265.65
		Mercados	51 649.34
		Arrendamiento de fincas	49 382.27
		Suma	900 812.29
		Porcentaje del ingreso total	80.00
1869	830 793	Derechos mpales.	387 380.29
		Contribución del timbre	71 888.64
		Mercados	63 100.06
		Aguas	45 584.86
		Arrendamiento de fincas	44 248.85
		Suma	612 202.70
		Porcentaje del ingreso total	73.60
1870	839 509	Derechos mpales.	406 206.04
		Contribución del timbre	69 624.92
		Mercados	62 772.11
		Aguas	39 951.64
		Carruajes	30 769.61
		Suma	609 324.32
		Porcentaje del ingreso total	72.50
1871	874 402	Derechos mpales.	413 206.73
		Mercados	67 561.11
		Predial	67 421.39
		Aguas	43 096.40
		Carruajes	31 610.22
		Suma	622 895.85
		Porcentaje del ingreso total	71.20
1872	848 703	Derechos mpales.	402 393.96
		Predial	59 340.65
		Mercados	52 431.23
		Agua	41 424.17
		Carruajes	31 020.50
		Suma	586 610.51
		Porcentaje del ingreso total	69.10
1873	897 609	Derechos mpales.	419 350.95
		Predial	71 700.81
		Mercados	54 547.84
		Aguas	44 567.23

¹ Sola, *Cuadro sinóptico de los ingresos y egresos del ayuntamiento de México...*, s.p.

<i>Año</i>	<i>Ingreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
		Carruajes	32 236.42
		Suma	622 403.25
1874	921 969	Porcentaje del ingreso total	69.30
		Derechos mpales.	420 189.62
		Predial	75 413.97
		Mercados	65 265.30
		Aguas	44 104.65
		Carruajes	32 854.61
		Suma	637 828.15
1875	896 845	Porcentaje del ingreso total	69.10
		Derechos mpales.	415 677.34
		Predial	77 139.16
		Mercados	63 183.55
		Aguas	44 751.39
		Expendios de licores	33 041.23
		Suma	633 792.67
1876	839 043	Porcentaje del ingreso total	70.60
		Derechos mpales.	360 685.41
		Predial	75 618.95
		Mercados	58 766.18
		Aguas	45 394.33
		Expendios de licores	32 284.02
		Suma	572 748.89
1877	745 256	Porcentaje del ingreso total	68.20
		Derechos mpales.	287 779.09
		Predial	77 889.59
		Mercados	56 839.22
		Aguas	46 045.63
		Expendios de licores	33 339.81
		Suma	501 893.34
1878	896 578	Porcentaje del ingreso total	67.30
		Derechos mpales.	416 460.10
		Predial	69 523.11
		Mercados	58 826.15
		Aguas	45 162.50
		Expendios de licores	35 459.68
		Suma	625 431.54
1879	941 845	Porcentaje del ingreso total	69.70
		Derechos mpales.	444 488.67
		Predial	84 523.59
		Mercados	71 015.42
		Aguas	49 312.15
		Expendios de licores	35 223.26
		Suma	684 563.09
1880	1 033 311	Porcentaje del ingreso total	72.60
		Derechos mpales.	443 929.56
		Predial	88 612.52
		Mercados	86 034.60
		Aguas	50 221.09

<i>Año</i>	<i>Ingreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
1881	1 420 829	Expendios de licores	39 592.29
		Suma	708 390.06
		Porcentaje del ingreso total	68.50
		Derechos mpales.	502 913.84
		Cuentas de capital	113 287.95
		Depósitos	111 363.29
		Predial	92 926.58
		Mercados	84 129.78
		Suma	904 621.44
		Porcentaje del ingreso total	63.60
1882	1 291 804	Derechos mpales.	564 651.10
		Mercados	85 922.31
		Predial	85 734.22
		Capitales que reconoce el ayuntamiento	70 418.50
		Aguas	51 854.01
		Suma	858 580.14
		Porcentaje del ingreso total	66.40
		Derechos mpales.	591 339.15
		Capitales que reconoce el ayuntamiento	150 000.00
		Predial	113 770.03
1883	1 425 511	Mercados	90 783.25
		Arrendamiento de fincas	58 725.38
		Suma	1 004 617.81
		Porcentaje del ingreso total	70.40
		Derechos mpales.	542 209.84
		Mercados	117 663.56
		Aguas	69 197.91
		Predial	61 932.20
		Arrendamientos de fincas	57 649.09
		Suma	848 653.09
1884	1 249 927	Porcentaje del ingreso total	67.80
		Derechos mpales.	528 194.20
		Mercados	130 421.96
		Predial	65 843.07
		Aguas	65 185.14
		Expendios de licores	61 955.70
		Suma	851 600.07
		Porcentaje del ingreso total	60.70
		Derechos mpales.	806 915.15
		Mercados	138 579.23
1885	1 401 969	Predial	136 850.07
		Pavimentos y atargeas	68 744.09
		Arrendamiento defincas	59 295.81
		Suma	1 210 384.35
		Porcentaje del ingreso total	66.90
		Derechos mpales.	831 915.67
		Mercados	151 198.00

<i>Año</i>	<i>Ingreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>		
1895	3 390 473	Rastro	213 794.40		
		Aguas	199 971.82		
		Predial	198 866.77		
		Mercados	148 077.28		
		Suma	2 241 239.45		
		Porcentaje del ingreso total	70.10		
		Derechos mpales.	1 582 195.43		
		Rastro	240 875.70		
		Predial	206 410.47		
		Aguas	197 910.02		
1896	3 191 932	Mercados	156 221.84		
		Suma	2 383 613.46		
		Porcentaje del ingreso total	70.30		
		Derechos mpales.	648 584.95*		
		Contribuciones directas	506 651.70		
		Rastro	299 765.50		
		Agua	203 300.91		
		Mercados	162 987.28		
		Suma	1 821 290.34		
		Porcentaje del ingreso total	57.00		
1897	3 079 084	Contribuciones directas	826 409.04		
		Rastro	543 708.30		
		Aguas	207 574.96		
		Mercados	180 084.33		
		Expendios de licores	173 088.03		
		Suma	1 930 864.66		
		Porcentaje del ingreso total	62.70		
		Contribuciones directas	873 849.57		
		Rastro	589 996.57		
		Aguas	219 040.61		
1898	3 339 547	Expendios de licores	192 879.09		
		Mercados	181 944.01		
		Suma	2 057 709.85		
		Porcentaje del ingreso total	61.60		
		Contribuciones directas	912 540.21		
		Rastro	610 368.63		
		Aguas	219 779.72		
		Expendios de licores	201 512.15		
		Mercados	188 585.87		
		Suma	2 132 786.58		
1899	3 543 637	Porcentaje del ingreso total	60.10		
		Contribuciones directas	958 701.75		
		Rastro	633 671.11		
		Agua	234 920.98		
		Expendio de licores	215 317.68		
		Mercados	208 817.29		
		Suma	2 251 428.81		
		Porcentaje del ingreso total	59.50		
		1900	3 778 419	Rastro	213 794.40
				Aguas	199 971.82
Predial	198 866.77				
Mercados	148 077.28				
Suma	2 241 239.45				
Porcentaje del ingreso total	70.10				
Derechos mpales.	1 582 195.43				
Rastro	240 875.70				
Predial	206 410.47				
Aguas	197 910.02				

* Estimado.

ANEXO 2

CINCO RUBROS PRINCIPALES DE EGRESO DEL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO, 1868-1900²

<i>Año</i>	<i>Egreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
1868	860 546	Hospitales	162 102.33
		Obras públicas	154 902.43
		Cárceles	99 003.57
		Alumbrado	92 322.46
		Fondo de amortización	40 057.35
		Suma	548 388.14
		Porcentaje del egreso total	63.70
1869	831 735	Hospitales	161 259.17
		Obras públicas	147 787.68
		Alumbrado	112 132.08
		Gobierno del Distrito	36 269.86
		Suma	546 969.57
		Porcentaje del egreso total	65.70
		1870	828 753
Obras públicas	135 229.24		
Alumbrado	123 381.99		
Cárceles	90 724.30		
Escuelas municipales	41 796.80		
Suma	547 049.42		
Porcentaje del egreso total	66.00		
1871	881 608	Hospitales	143 702.69
		Obras públicas	141 883.87
		Alumbrado	137 316.86
		Cárceles	83 725.16
		Escuelas municipales	50 632.89
		Suma	557 261.47
		Porcentaje del egreso total	63.20
1872	848 665	Hospitales	166 218.97
		Alumbrado	149 748.54
		Obras públicas	100 238.46
		Escuelas municipales	58 813.28
		Cárceles	57 048.65
		Suma	532 067.90
		Porcentaje del egreso total	62.60
1873	896 322	Alumbrado	161 337.49
		Obras públicas	123 614.02
		Hospitales	121 511.94
		Cárceles	107 662.75
		Escuelas municipales	51 538.84

² Sola, *Cuadro sinóptico de ingresos y egresos del ayuntamiento de México...*, excepto * que se encuentra en AHCM, *Ma*, 1895-1900.

<i>Año</i>	<i>Egreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
		Suma	565 665.04
		Porcentaje del egreso total	63.10
1874	923 405	Alumbrado	184 006.02
		Hospitales	135 647.01
		Obras públicas	119 698.91
		Cárceles	115 498.56
		Escuelas municipales	54 352.00
		Suma	609 202.50
		Porcentaje del egreso total	65.90
1875	893 672	Alumbrado	182 366.62
		Hospitales	163 928.72
		Obras públicas	109 327.57
		Cárceles	99 528.99
		Escuelas municipales	57 962.09
		Suma	613 113.99
		Porcentaje del egreso total	68.60
1876	837 959	Alumbrado	176 790.72
		Hospitales	154 167.68
		Cárceles	102 811.59
		Obras públicas	80 721.83
		Escuelas municipales	55 239.24
		Suma	569 731.06
		Porcentaje del egreso total	67.90
1877	737 028	Alumbrado	181 732.86
		Obras públicas	99 487.71
		Cárceles	90 224.35
		Escuelas municipales	64 231.42
		Beneficencia pública	50 400.00
		Suma	486 076.34
		Porcentaje del egreso total	65.90
1878	897 764	Beneficencia pública	182 500.00
		Alumbrado	151 479.86
		Cárceles	117 244.41
		Obras públicas	91 994.35
		Escuelas municipales	66 531.81
		Suma	609 750.43
		Porcentaje del egreso total	67.90
1879	930 386	Beneficencia pública	182 500.00
		Alumbrado	147 706.89
		Obras públicas	143 317.14
		Cárceles	100 992.32
		Escuelas municipales	72 698.32
		Suma	647 214.67
		Porcentaje del egreso total	69.50
1880	1 054 916	Beneficencia	183 000.00
		Obras públicas	153 534.13
		Alumbrado	147 577.29
		Cárceles	90 726.56

<i>Año</i>	<i>Egreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
		Escuelas municipales	71 215.06
		Suma	646 053.04
1881	1 415 153	Porcentaje del egreso total	61.20
		Beneficencia pública	182 500.00
		Obras públicas	176 963.97
		Alumbrado	131 979.37
		Depósitos	110 341.30
		Cárceles	93 015.85
		Suma	694 800.49
		Porcentaje del egreso total	49.10
1882	1 298 684	Beneficencia pública	191 505.00
		Entubación de aguas	185 456.33
		Obras públicas	166 017.46
		Alumbrado	133 174.67
		Cárceles	92 093.53
		Suma	768 246.99
		Porcentaje del egreso total	59.10
1883	1 419 920	Obras públicas	210 960.02
		Beneficencia pública	183 500.00
		Entubación de aguas	179 661.64
		Alumbrado	139 512.10
		Escuelas municipales	114 880.59
		Suma	828 514.35
		Porcentaje del egreso total	58.30
1884	1 255 012	Obras públicas	219 490.84
		Beneficencia pública	182 500.00
		Escuelas municipales	128 088.32
		Alumbrado	127 204.85
		Cárceles	99 126.40
		Suma	756 410.41
		Porcentaje del egreso total	60.20
1885	1 399 143	Obras públicas	229 528.91
		Beneficencia pública	182 500.00
		Alumbrado	167 215.37
		Escuelas municipales	124 613.41
		Cárceles	94 209.66
		Suma	798 067.35
		Porcentaje del egreso total	57.00
1886	1 765 275	Desagüe del Valle	400 000.00
		Obras públicas	233 059.74
		Beneficencia pública	182 500.00
		Alumbrado	148 787.52
		Escuelas municipales	121 571.57
		Suma	1 085 918.83
		Porcentaje del egreso total	61.50
1887	1 944 745	Desagüe del Valle	400 000.00
		Obras públicas	281 058.72
		Beneficencia pública	182 500.00
		Alumbrado	169 768.87

<i>Año</i>	<i>Egreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
1888	2 248 760	Escuelas municipales	128 143.31
		Suma	1 161 470.90
		Porcentaje del egreso total	59.70
		Obras públicas	536 517.09
		Desagüe del Valle	400 000.00
		Beneficencia pública	182 500.60
		Alumbrado	164 457.87
1889	2 471 940	Escuelas municipales	134 737.71
		Suma	1 418 213.27
		Porcentaje del egreso total	63.00
		Obras públicas	599 275.42
		Desagüe del Valle	247 599.32
		Capitales que reconoce el ayuntamiento	227 000.00
		Beneficencia pública	183 000.00
1890	3 072 878	Alumbrado	175 609.91
		Suma	1 432 484.65
		Porcentaje del egreso total	57.90
		Servicio del empréstito	736 900.00*
		Obras públicas	424 702.66
		Fincas del ayuntamiento (cuentas de capital)	352 974.00
		Alumbrado	209 156.75
1891	3 251 811	Entubación de aguas	189 278.59
		Suma	1 913 012.00
		Porcentaje del egreso total	62.20
		Servicio del empréstito	923 077.00*
		Obras públicas	543 750.20
		Entubación de agua	261 100.00
		Alumbrado	231 382.10
1892	3 195 436	Beneficencia pública	182 500.00
		Suma	2 141 809.30
		Porcentaje del egreso total	65.80
		Servicio del empréstito	1 040 117.00*
		Obras públicas	488 475.47
		Alumbrado	244 445.11
		Escuelas municipales	206 130.27
1893	3 252 063	Beneficencia pública	183 000.00
		Suma	2 162 167.85
		Porcentaje del egreso total	67.60
		Servicio del empréstito	1 170 378.00*
		Obras públicas	470 707.77
		Alumbrado	223 127.60
		Escuelas municipales	200 276.86
1894	3 225 505	Beneficencia pública	182 000.00
		Suma	2 246 490.23
		Porcentaje del egreso total	69.00
		Servicio del empréstito	1 398 013.00*
		Obras públicas	400 485.64

<i>Año</i>	<i>Egreso total</i>	<i>Cinco rubros principales</i>	<i>Monto</i>
		Alumbrado	240 596.40
		Escuelas municipales	201 740.44
		Beneficencia pública	182 500.00
		Suma	2 423 335.48
		Porcentaje del egreso total	75.10
1895	3 378 695	Servicio del empréstito	1 374 698.00*
		Obras públicas	420 048.73
		Alumbrado	227 269.40
		Escuelas municipales	207 401.66
		Beneficencia pública	183 000.00
		Suma	2 412 417.79
		Porcentaje del egreso total	71.40
1896	3 176 112	Servicio del empréstito	1 361 891.00*
		Obras públicas	494 801.58
		Alumbrado	226 346.00
		Cárceles	161 711.46
		Capitales que reconoce el ayuntamiento	151 711.46
		Suma	2 396 461.50
		Porcentaje del egreso total	75.40
1897	3 086 663	Servicio del empréstito	1 290 417.54
		Obras públicas	394 451.45
		Alumbrado	238 892.17
		Dirección de aguas	172 229.50
		Cárceles	168 021.82
		Suma	2 264 012.48
		Porcentaje del egreso total	73.30
1898	3 348 898	Servicio del empréstito	1 766 554.68
		Obras públicas	308 413.16
		Alumbrado	250 318.30
		Cárceles	167 509.74
		Dirección de aguas	144 373.46
		Suma	2 637 169.34
		Porcentaje del egreso total	78.70
1899	3 540 116	Servicio del empréstito	1 478 274.00*
		Obras públicas	449 586.02
		Alumbrado	286 715.65
		Cárcel	180 453.95
		Dirección de aguas	163 479.23
		Suma	2 558 508.85
		Porcentaje del egreso total	72.20
1900	3 794 300	Servicio del empréstito	1 464 711.00*
		Obras públicas	537 840.48
		Alumbrado	334 408.45
		Agua	274 101.72
		Saneamiento	138 000.00
		Suma	2 749 061.65
		Porcentaje del egreso total	72.40

RELACIÓN DE ARCHIVOS Y OBRAS CITADAS

ARCHIVOS

Archivo General de la Nación (AGN)
Archivo Histórico de la Ciudad de México (AHCM)
Archivo Histórico de Salubridad (AHS)
Colección Latinoamericana, Universidad de Texas en Austin (CL)

FUENTES PRIMARIAS PUBLICADAS

- Advertencia importante sobre las próximas elecciones de los ayuntamientos*, México, Imprenta Imperial de Alejandro Valdés, 1821.
- Aragón, Agustín, “Conservación y repoblación de bosques desde el punto de vista legal” en *Anales de la asociación de ingenieros y arquitectos de México*, tomo VI, 1897, pp. 97-111.
- Arango y Escandón, Antonio, *Acusación hecha ante la Cámara de Diputados por el señor síndico primero del exmo. ayuntamiento... a nombre de esta corporación, contra el ministro José María Lacunza, por el decreto del 6 del corriente*, México, Tipografía de R. Rafael, 1850.
- Arizpe, Rafael R., *El alumbrado público en la ciudad de México*, México, La Europea, 1900.
- , *Estadísticas de las aplicaciones de la electricidad en la República Mexicana, formada por...*, México, Tipografía y Litografía de J. Aguilar Vera, 1900.
- Arriaga, Miguel, *El Distrito Federal y territorios de la República*, México, Ramón de S. N. Araluce, 1900.
- Ayuntamiento de Tacubaya, *Las reformas a la organización municipal y política del Distrito Federal. Cooperación del...*, México, Imprenta de Andrés Sánchez, 1912.
- [B. T.], *Proyecto de policía para la ciudad de México que un europeo americano presentó a su Alteza Serenísima la regencia del Imperio*, México, Imprenta de Mariano Ontiveros, 1821.
- Boletín del Archivo General de la Nación*, núm. 32, enero-junio, 1987.
- Carbajal, Antonio, *Discurso pronunciado ante la Cámara de Diputados en la sesión del día 3 de mayo de 1881, por el ciudadano... en defensa del dictamen relativo a las reformas de la ley de contribuciones directas del Distrito Federal*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1881.
- Cartilla de instrucción para los causantes de contribuciones directas en el Distrito Federal*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1878.
- Censo general de la República Mexicana verificado el 20 de octubre de 1895*, México, Secretaría de Fomento, 1899.
- Censo y división territorial del Distrito Federal verificado en 1900*, México, 1901.
- “Comentarios de un colega extranjero respecto del incendio de la instalación eléctrica de Nonoalco”, *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, vol. IV, núm. 14, 17 de febrero de 1905, pp. 209-211.
- Comisión monetaria, *Datos sobre rentas de fincas urbanas en la ciudad de México*, México, Tipografía de la oficina impresora de estampillas, 1903.

- Condiciones bajo las cuales contrata el ayuntamiento un empréstito de 500 mil pesos para la entubación de las aguas de la capital*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1880.
- Cosmes, Francisco G., *Historia general de México, continuación de la de don Niceto de Zamacois. Los últimos 33 años*, Barcelona, México, Ramón de S. N. Araluce, 1910, vol. 23.
- Covarrubias, José, "Los servicios públicos, el gobierno y la sociedad" en *Revista Positiva*, tomo 14 (178), octubre de 1914, pp. 458-494.
- Del Castillo Velasco, José Manuel, *Colección de leyes, supremas órdenes, disposiciones de policía y reglamentos municipales de administración del Distrito Federal, formadas por ... , antiguo funcionario de la Federación y del Distrito*, México, Imprenta de Castillo Velasco, 1874.
- Diario de debates*. Cámara de Diputados, México, X a XX Legislaturas, 1880-1902.
- Díaz Rugama, Adolfo, "Distribución y legislación de aguas en las ciudades" en *Anales de la asociación de ingenieros y arquitectos de México*, tomo V, 1896, pp. 52-88.
- Diccionario de autoridades*, edición facsimilar, Madrid, Gredos, 1969, 3 vols.
- Dictamen de la comisión especial de la Cámara de Diputados para formar la Constitución del Distrito y Territorios de la Federación. Leído por primera vez y mandado imprimir de orden de la misma Cámara, México, 1827.
- Dublán, Manuel y José María Lozano, *Colección legislativa completa de la República Mexicana, con todas las disposiciones expedidas para la Federación, el Distrito y los territorios federales*, México, Tipografía de la viuda de Francisco Díaz de León, 1908, vols. 17 y 35.
- "El gobierno del Distrito Federal y los tranvías eléctricos" en *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, vol. V, núm. 51, 26 de diciembre de 1905, pp. 801-804.
- Estadística general de la República Mexicana*, México, Secretaría de Fomento, 1892.
- Exposición a la Suprema Corte de Justicia dirigida por el ayuntamiento de México, con motivo de los procedimientos del juez primero de distrito, México, Imprenta de Fco. Díaz de León, 1879.
- "Fundamentos de una excitativa. El trabajo de los motoristas" en *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, vol. VI, núm. 2, 5 de enero de 1906, pp. 17-20.
- Galindo y Villa, Jesús, *Contribución al estudio sobre reformas a la organización política y municipal del Distrito Federal*. México, Imprenta de Juan Aguilera, 1911.
- , *Reseña histórico descriptiva de la ciudad de México, que escribe ... , regidor del ayuntamiento de México*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1901.
- García Cubas, Antonio, *Apuntes históricos relativos a la población de la República Mexicana*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870.
- , *El libro de mis recuerdos*, México, Editorial Porrúa, 1986 (primera edición, 1905).
- Geografía e historia del Distrito Federal. Obra ilustrada con dos cartas geográficas y hermosos grabados*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1892.
- Guerrero, Julio, *La génesis del crimen en México. Estudio de psiquiatría social*, México, Librería de la viuda de Ch. Bouret, 1901.
- Hanrahan, Gere Z. (ed.), *Documents on the Mexican Revolution*, Salisbury, Documentary Publications, 1976, vol. II.
- La instrucción pública municipal en la ciudad de México en 1882*, México, Tipografía literaria de F. Mata, 1883.
- Lara y Pardo, Luis, *La prostitución en México*, México, Librería de la vda. de Ch. Bouret, 1908.

- , *Madero. Esbozo político*, México, Ed. Botas, 1938.
- Legislación electoral mexicana, 1812-1973*, México, Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, 1973.
- Liceaga, Eduardo, *Mis recuerdos de otros tiempos*, arreglo preliminar y notas de Francisco Fernández del Castillo, México, 1949.
- Limantour, José I., *Breves apuntes para un proyecto de la abolición de las aduanas interiores de la República, por ..., representante del Distrito Federal en la conferencia inaugurada el 5 de febrero del presente año*, México, Imprenta de J. F. Jens, 1891.
- Los presidentes de México ante la Nación, 1821-1984*. México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LII legislatura, vol. III (1911-1934).
- Macedo, Miguel S., *Mi barrio. Segunda mitad del siglo XIX. Ensayo presentado a la Sociedad de Historia Local de la ciudad de México en 1927*, México, Ed. Cultura, 1930.
- Manifestación que hace el ayuntamiento de esta capital sobre las constestaciones originadas por la exposición que elevó al Soberano Congreso nacional el día 11 del presente*, México, Oficina de Luis Abadiano, 1837.
- Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 25 de mayo de 1911 - 22 de febrero de 1913*, nota preliminar de Ramón Beteta, México, SHCP, 1949.
- Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, vol. 3.
- Novoa, Eduardo, *Estudio presentado a la Suprema Corte de Justicia, al discutirse el amparo que el ayuntamiento de Iztapalapa promovió contra el fallo dictado por la 4a. sala del tribunal superior de justicia del D.F.*, México, Secretaría de Fomento, 1898.
- “Nuevas disposiciones del gobierno del Distrito sobre el tráfico de tranvías eléctricos” en *Boletín del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal*, vol. VI, núm. 30, 17 de abril de 1906.
- Orozco, Enrique, *La evolución de la legislación mercantil de la República desde la fecha de la proclamación de la Independencia Nacional, hasta nuestros días*, México, Tipografía de la vda. de F. Díaz de L., 1911.
- Ortiz Molina, Luis G., *Prontuario. Texto de los acuerdos, bandos, circulares, decretos, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias. Ramo del Consejo Superior de Gobierno, Gobierno del Distrito y ayuntamientos del D.F.*, México, Imprenta y litografía de Cuadrillo, 1909, 978 pp.
- Orvañanos, Domingo, “De algunos accidentes causados por los tranvías eléctricos” en *Gaceta Médica de México*, tomo V (segunda serie), 1905, pp. 12-14.
- Palavicini, Félix. F., *Los diputados*, México, Fondo para la historia de las ideas revolucionarias en México, 1976.
- Pallares, Jacinto, *Legislación federal complementaria del derecho civil mexicano*, dirección y estudio preliminar de ..., México, Tipografía de Ramón Riveroll, 1897.
- Pani, Alberto, *La higiene en México*, México, Imprenta de J. Ballezá, 1916.
- Paz Solórzano, Octavio, *Hoguera que fue*, compilación, biografía, testimonios y notas de Felipe Gálvez, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1986.
- Peñañiel, Antonio, *División municipal de la República Mexicana, formada por la Dirección General de Estadística, a cargo del Dr. ...*, México, Imprenta y fototipia de la Secretaría de Fomento, 1910.
- Peza, Juan de D., “La beneficencia en México” en *Boletín de la Sociedad de Geografía y Estadística de la República Mexicana*, tercera época, tomo V, 1880.
- Prantl, Adolfo y José L. Groso, *La ciudad de México. Novísima guía ilustrada*, México, Juan Buxó, 1901.
- Prida, Ramón, *De la dictadura a la anarquía*, México, Editorial Botas, 1958 (2ª ed.).

- Ramírez, José, "La mortalidad en la ciudad de México en el año de 1900" en *Gaceta Médica de México*, tomo III, segunda serie, 1903, pp. 2-12.
- Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, 1786*, introd. de Ricardo Rees, México, UNAM, 1984.
- Rodríguez de San Miguel, Juan N., *Curia filípica mexicana*, México, UNAM, 1978.
- , *Pandectas hispano-mexicanas*, México, UNAM, 1980, 3 vols.
- Ruiz, Luis E., *Proyecto de enseñanza para las escuelas municipales por el Dr. ..., regidor de instrucción pública de la ciudad de México*, México, Imprenta y litográfica La Europea, 1895.
- Sagazeta, Gabriel, *Acusación que el Lic..., síndico segundo del Exmo. ayuntamiento de esta capital eleva, como procurador del común, al Soberano Congreso Nacional contra el Sr. Gobernador del Distrito D. José Gómez de la Cortina*, México, 1836.
- Sierra, Justo, *Obras completas*, edición ordenada y anotada por Agustín Yáñez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, vol. IX.
- Sola, Antonio, *Cuadro sinóptico de ingresos y egresos del ayuntamiento de México, en los cincuenta últimos años del siglo XIX, formado por ...*, México, 1900.
- Soriano, Manuel S., "Un descarrilamiento del ferrocarril del Valle en terrenos de la Indianilla. Heridos y muertos. Su levantamiento en el campo" en *Gaceta Médica de México*, tomo 37, 1900, pp. 327-338.
- Tercer censo de población de los Estados Unidos Mexicanos, verificado el 27 de octubre de 1910*, México, Secretaría de Agricultura y Fomento, 1918, 3 vols.
- Téllez Pizarro, Mariano, "Algunos datos estadísticos relativos a las líneas de la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México S.A." en *Anales de la asociación de ingenieros y arquitectos de México*, vol. 8, 1899, pp. 46-48.
- "Tarifa de precios para el metro cuadrado de terreno en los diversos lugares de la ciudad de México" en *Memorias de la Sociedad Científica Antonio Alzate*, publicados bajo la dirección de Rafael Aguilar y Santillán, vol. 13, 1900, pp. 85-248.
- Torres Torrija, Manuel, "Consideraciones legales acerca de la instrucción pública en México en sus ramos preparatorio y profesional", en *Memorias de la Sociedad Científica Antonio Alzate*, vols. 11-12, 1897-1899, pp. 179-207.
- Trabajos emprendidos para mejorar la salubridad del Valle y de la ciudad de México, por una asociación de médicos, promovida por el señor lic. Martínez de la Torre, 1876 y 1877, México, Imprenta de la escuela de artes y oficios, 1877.
- Vallarta, Ignacio L., *Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1885.
- Votos del señor Lic. ... presidente que fue de la Suprema Corte de Justicia Nacional en los negocios más notables resueltos por este tribunal desde mayo de 1878 hasta noviembre de 1882*, edición preparada por Antonio J. Lozano, México, Imprenta de A. García, 1894, 4 vols.
- Vázquez Gómez, Francisco, *Memorias políticas, 1909-1913*, México, Universidad Iberoamericana, Ediciones El Caballito (segunda edición).
- Vega, Fernando, *Defensa formulada por el Lic. ..., síndico de hacienda del H. Ayuntamiento de esta ciudad en la tercería de dominio que sobre reivindicación de la Plazuela de Guardiola interpuso en 1882 ante el señor juez 4 de lo civil de la capital...*, México, Tipografía de T. González Sucesores, 1898.
- Vera Estañol, Jorge, *La revolución mexicana. Orígenes y resultados*, México, Editorial Porrúa, 1957.
- Vidal y Flor, Luis A., *Esbozo biográfico del señor Fernando Pimentel y Fagoaga*, México, Tip. de Boulogny y S., 1907.
- Zarco, Francisco, *Historia del congreso constituyente*, México, 1956 (segunda edición)

ARTÍCULOS Y LIBROS

- Aguilar Mora, Jorge, *Un día en la vida del general Obregón*, México, Martín Casillas, 1982.
- Aguirre, Carlos, "La población inmigrante en la ciudad de México a fines del siglo XIX" en *Atlas de la ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal, 1981.
- Anderson, Rodney D., *Outcasts in Their Own Land. Mexican Industrial Workers, 1906-1911*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1976.
- Anna, Timothy E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, traducción de Carlos Valdés, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Annino, Antonio, "El pacto y la norma: los orígenes de la legalidad oligárquica en México", *Historias*, núm. 5, enero-marzo 1984, pp. 3-32.
- , "Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 novembre 1812 a città del Messico", *Quaderni Storici*, 69, año 23 (3), diciembre 1988, pp. 727-763.
- Armstrong, Christofer y H. V. Nelles, *Southern Exposure. Canadian Promoters in Latin America and the Caribbean, 1896-1930*. Toronto, Buffalo, Londres, University of Toronto Press, 1988.
- Arnold, Linda, *Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City, 1742-1835*, Tucson, The University of Arizona Press, 1988.
- Arrom Silvia M., *The Women in Mexico City, 1790-1857*, Standford, Standford University Press, 1985.
- , "Popular Politics in Mexico City: The Parián Riot, 1828" en *Hispanic American Historical Review*, vol. 68 (2), pp. 245-267.
- Así fue la revolución mexicana. Los protagonistas (a-m)*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1985, vol. 8.
- Ávila Espinosa, Felipe Arturo, "La Sociedad Mutualista y Moralizadora de Obreros del Distrito Federal (1909-1911)" en *Historia Mexicana*, vol. 43 (1), 1993.
- Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.
- Baily, Samuel L., "Marriage Patterns and Inmigrant Assimilation in Buenos Aires, 1882-1923" en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 60 (1), febrero 1980, pp. 32-48.
- Barth, Gunther, *City People: The Rise of Modern City Culture in 19th Century America*, Nueva York, 1980.
- Basalla, George, *La evolución de la tecnología*, traducción de Jorge Vigil, México, Conaculta-Crítica, 1991.
- Bassols Coma, Martín, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español, 1812-1956*, Madrid, Montecorvo, 1973.
- Bastian, Jean-Pierre, "El paradigma de 1789. Sociedades de ideas y revolución mexicana" en *Historia mexicana*, vol. 38 (1), julio-septiembre 1988, pp. 79-110.
- Bazant, Jan, *Los bienes de la Iglesia en México*, México, EL Colegio de México, 1977.
- Benevolo, Leonardo, *Orígenes del urbanismo moderno*, traducción de Floreal Mazia, Madrid, H. Blume Ediciones, 1979.
- Berge, Dennis E., "A Mexican Dilemma: The Mexico City Ayuntamiento and the Question of Loyalty, 1846-1848" en *Hispanic American Historical Review*, vol. 50 (2), 1970.
- Berman, Marshall, *Todo lo sólido se disuelve en el aire. La experiencia de la modernidad*, traducción de Andrea Morales, México, Siglo XXI, 1988.

- Berra, Erica, "La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos", tesis doctoral, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1982.
- Booth, Douglas E., "Transportation, City Building, and Financial Crisis. Milwaukee, 1852-1868", *Journal of Urban History*, vol. 9 (3), mayo 1983, pp. 335-363.
- Bouman, Mark J., "Luxury and Control. The Urbanity of Street Lighting in Nineteenth-Century Cities", *Journal of Urban History*, vol. 14 (1), noviembre 1987, pp. 7-37.
- Braudel, Fernand, "En favor de una economía histórica" en Fernand Braudel, *La historia y las ciencias sociales*, traducción de Josefina Gómez, Madrid, Alianza Editorial, 1974.
- Brennan, Ellen M., "Demographic and Social Patterns in Urban Mexico: Guadalajara, 1876-1910", tesis doctoral, Columbia University, 1978.
- Canetti, Elías, "Hitler según Speer" en Elías Canetti, *La conciencia de las palabras*, traducción de Juan José del Solar, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 222-258.
- Carmagnani, Marcello, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX" en Alicia Hernández y Manuel Miño, *Cincuenta años de historia de México*, México, El Colegio de México, 1991, vol. 2.
- , "El federalismo liberal mexicano" en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1993, pp. 135-179.
- , "Finanzas y Estado en México, 1820-1880" en *Ibero Amerikanisches Archiv*, Jahrgang 9 Helf 3/4, 1983.
- Cassirer, Thomas, "Awareness of the City in the Encyclopédie", *Journal of the History of Ideas*, vol. 24 (3), 1963, pp. 387-396.
- Cavarozzi, Marcelo, "Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40 (4), octubre-diciembre 1978, 1327-1352.
- Ceballos Ramírez, Manuel, *El catolicismo social: un tercero en discordia. Rerum novarum, la cuestión social y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911)*, México, El Colegio de México, 1991.
- Collado, María del Carmen, *La burguesía mexicana. El emporio Braniff y su participación política*, México, Siglo XXI, 1987.
- Conolly, Priscilla, *El contratista de don Porfirio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (A), 1991, 4 vols. (Reportes de investigación 34, 35, 36, 37).
- Corominas J. y J. A. Pascual, *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, Madrid, Gredos, 1981, vol. 4.
- Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior*. México, Ed. Hermes, 1988, 2 vols.
- Choay, François, *The Modern City: Planning in the 19th Century*, Londres, Studio Vista, s/f.
- Davies, Keith, "Tendencias demográficas urbanas durante el siglo XIX en México" en *Historia Mexicana*, vol. 21 (3), enero-marzo 1973.
- De Castro, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.
- De Gortari, Hira, "¿Un modelo de urbanización? La ciudad de México a finales del siglo XIX" en *Secuencias. Revista Americana de Ciencias Sociales*, mayo-agosto 1987.

- y Regina Hernández, *Memoria y encuentros. La ciudad de México y el Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1987, 3 vols.
- De la Maza, Francisco, “El urbanismo neoclásico de Ignacio de Castera” en *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, México, UNAM, vol. 22, pp. 93-101.
- De Pagés, Aniceto, *Gran diccionario de la lengua castellana (autoridades)*, Barcelona, Fomento comercial del libro, s/f, vol. 4.
- De Vries, Jan, *La urbanización de Europa, 1500-1800*, traducción de Ramón Grau, Barcelona, Crítica, 1987.
- Del Arenal, Jaime, “Comentario” en Brigitte Boehm de Lameiras (coord.), *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987, pp. 88-94.
- Díaz Zermeño, Héctor, “La escuela nacional primaria en la ciudad de México, 1876-1910” en *Historia Mexicana*, vol. 29 (1), julio-septiembre 1979, pp. 59-90.
- Diccionario de historia, biografía y geografía de México*, México, Ed. Porrúa, 1979, 2 vols.
- Durkheim, Emilio, *De la división del trabajo social*, traducción de David Maldavsky, Buenos Aires, Ed. Schapire, s/f.
- Eguiarte, María Estela, “Espacios públicos en la ciudad de México: paseos, plazas y jardines” en *Historias*, núm. 12, enero-marzo 1986, pp. 91-102.
- Enciclopedia de México, México*, Enciclopedia de México, Secretaría de Educación Pública, 1988, 14 vols.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.
- Ferrin Weber, Adna, *The Growth of the Cities in Nineteenth Century. A Study in Statistics*, Cornell University Press, 1965 (primera edición 1899).
- Flanagan, Maureen A., “Charter Reform in Chicago. Political Culture and Urban Progressive Reform” en *Journal of Urban History*, vol. 12 (2), febrero 1986, pp. 109-130.
- Foucault, Michel, *La arqueología del saber*, traducción de Aurelio Garzón del Camino, México, Siglo XXI, 1984.
- Frisch, Michel H., “The Community Elite and the Emergence of Urban Politics: Springfield, Massachusetts, 1840-1880” en Stephan Thernstrom y Richard Sennet, *Nineteenth-Century Cities*, Yale University Press, 1969, pp. 277-296.
- Galarza, Ernesto, *La industria eléctrica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- Gamboa, Ricardo, “Las finanzas municipales en la ciudad de México, 1800-1850” en Regina Hernández F. (comp.), *La ciudad de México en la primera parte del siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, vol. 1.
- García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981.
- Garcíadiego, Javier, “Los movimientos estudiantiles en la revolución mexicana” en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992.
- Garza, Gustavo, *El proceso de industrialización en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1985.
- Glabb, Charles N. y A. Theodore Brown, *A History of Urban America*, Nueva York, Londres, Macmillan Publishing Co.-Collier Macmillan Publishers, 1983, tercera edición.
- Goldfield, David R. y Blain A. Brownell, *Urban America. A History*, Boston, Houghtton Mifflin Company, 1990, tercera edición.

- González Navarro, Moisés, *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985.
- , “México en una laguna” en *Historia Mexicana*, vol. 4 (4), abril-junio 1955.
- Greenfield, Gerald M., “Privatism and Urban Development in Latin America. The Case of Sao Paulo, Brazil” en *Journal of Urban History*, vol. 8 (4), agosto 1982, pp. 397-426.
- Guedea, Virginia, “Las primeras elecciones populares en la ciudad de México, 1812-1813” en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 7 (1), Invierno 1991, pp. 1-28.
- Guerra, François X., *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, traducción de Sergio Fernández Bravo, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 2 vols.
- Haber, Stephen H., *Industry and Underdevelopment. The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Standford, Standford University Press, 1989.
- Hale, Charles, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, traducción de Purificación Jiménez, México, Vuelta, 1991.
- Halperin, Tulio, “Revolutionary Militarization in Buenos Aires, 1808-1815” en *Past and Present*, 40, julio 1968.
- Hammack, David C., *Power and Society. Grater New York at the Turn of the Century*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1982.
- Hamill Jr., Hugh M., “Un discurso formado de angustia. Francisco Primo de Verdad el 9 de agosto de 1808” en *Historia Mexicana*, vol. 28 (3), enero-marzo 1979.
- Handlin, Oscar, “The Modern City as Field of Historian” en Oscar Handlin y John Burchard, *The Historian and the City*, Princeton, The MIT Press, 1966.
- Hernández Chávez, Alicia, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, El Colegio de México, 1992.
- , “La Guardia Nacional y la movilización de los pueblos” en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, SR Books, 1992, pp. 207-225.
- , *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1993.
- , “Origen y ocaso del ejército porfiriano” en *Historia Mexicana*, vol. 39 (1), julio-septiembre 1989, pp. 257-296.
- Hernández Franyuti, Regina, “Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760-1850” en Regina Hernández F. (comp.), *La ciudad de México en la primera parte del siglo XIX*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, vol. 1.
- Huarte, María Concepción, “La política de urbanización de nuevas áreas habitacionales en el Porfiriato (1900-1910)” en *Revista Fuentes*, año 2, núm. 3, II semestre 1991, pp. 38-45.
- Hughes, Thomas P., *Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, Londres, The John Hopkins University Press, 1983.
- Hunt, Lynn A., *Revolution and Urban Politics in Provincial France. Troyes and Reims, 1786-1790*, Standford, California University Press, 1978.
- Illades Aguiar, Carlos, “Los propietarios españoles y la revolución mexicana” en Clara E. Lida (comp.), *Una inmigración privilegiada. Comerciantes, empresarios y profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp. 170-189.
- Issel, William, “Business Power and Political Culture in San Francisco, 1900-1940” en *Journal of Urban History*, vol. 16 (1), noviembre 1986, pp. 52-77.
- Janik, Allan y Stephen Toulmin, *La Viena de Wittgenstein*, traducción de Ignacio Gómez del Llano, Madrid, Taurus, 1981.

- Jarquín, María Teresa, "La población española en la ciudad de México según el padrón general de 1882" en Clara E. Lida, *Tres aspectos de la colonia española en México*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 178-225.
- Jiménez Muñoz, Jorge H., *La traza del poder*, México, Dédalo, 1993.
- Kaplan, Barry J., "Metropolitics, Administrative Reform, and Political Theory. The Greater New York City Charter of 1897" en *Journal of Urban History*, vol. 9 (2), febrero 1983, pp. 165- 193.
- Katz, Friedrich, "Las rebeliones rurales a partir de 1810" en Friedrich Katz (comp.), *Revolución, rebelión y revolución*, traducción de Paloma Villegas, México, Ed. Era, 1990, vol. 2.
- Knight, Alan, "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución" en *Historia Mexicana*, vol. 35 (1), julio-septiembre 1985, pp. 59-92.
- , "Popular Organization and Political Transformation in Mexico: A Historical Perspective", *Texas Papers on Mexico*, núm. 90-02.
- , *The Mexican Revolution*, Lincoln y Londres, University of Nebraska Press, 1990, 2 vols.
- , "The Working Class and the Mexican Revolution, c. 1900-1920" en *Journal of Latin American Studies*, 16, pp. 51-79.
- Konvitz, Josef W., "Does the Century 1650-1750 Constitute a Period in Urban History? The French Evidence Reviewed" en *Journal of Urban History*, vol. 14 (4), agosto 1988, 419-454.
- Ladd, Brian, *Urban Planning and Civic Order in Germany, 1860-1914*, Cambridge, Londres, Harvard University Press, 1990, 326 pp.
- Lear, John R., "Workers, *Vecinos* and Citizens: The Revolution in Mexico City, 1909-1917", tesis doctoral, Universidad de California en Berkeley, 1993.
- Lees, Andrew, "Critics of Urban Society in Germany, 1854-1914", *Journal of History of Ideas*, vol. 40 (1), 1979, pp. 61-84.
- Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1983.
- , "El contencioso administrativo y el poder judicial en México a mediados del siglo XIX. Notas sobre la obra de Teodosio Lares" en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 621-634.
- , "La creación del Distrito Federal" en *La República Federal. Gestación y nacimiento*, México, 1974, vol. VII.
- , "Idea y realidad en la formación constitucional del municipio" en Brigitte Boehm de Lameiras (coord.), *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987, pp. 51-66.
- López Rosado, Diego G., *Los servicios públicos en la ciudad de México*, México, Ed. Porrúa, 1976.
- Ludlow, Leonor, "El Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano: radiografía social de sus primeros accionistas, 1881-1882" en *Historia Mexicana*, vol. 39 (4), abril-junio 1990, 979-1028.
- Lynch, Kevin, *La buena forma de la ciudad*, traducción de Eduardo Mira, Barcelona, Gustavo Gilli editor, 1985.
- Macune, Charles jr., *El estado de México y la federación mexicana*, traducción de Julio Zapata, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Maria y Campos, Alfonso, "Porfirianos prominentes: orígenes y años de juventud de ocho integrantes del grupo de los Científicos, 1846-1876" en *Historia Mexicana*, vol. 34 (4), abril-junio 1985, pp. 610-661.

- Margadant, Guillermo F., "Los funcionarios municipales indianos hasta las reformas gadatinas", *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, vol. II, pp. 685-711.
- Marichal, Carlos, "El nacimiento de la banca en el contexto latinoamericano: problemas de periodización" en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México*, México, Grijalbo, 1985.
- Mazzaferri, A. J., "Public Health and Social Revolution in Mexico: 1877-1930", tesis doctoral, Kent State University, 1968.
- McGowan, Gerald L., *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*, Toluca, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, 1991.
- , *El estado del Valle de México, 1824-1917*, Toluca, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, 1991.
- McShane, Clay, "Transforming the Use of Urban Space: A Look at the Revolution in Street Pavement, 1880-1924" en *Journal of Urban History*, vol. 5 (3), mayo 1979.
- Meisner, Rosen C., "Infrastructural Improvement in Nineteenth-Century Cities: A Conceptual Framework and Cases" en *Journal of Urban History*, vol. 12 (3), mayo de 1986.
- Miranda Pacheco, Sergio, "La desaparición del municipio en el Distrito Federal, 1917-1929", tesis de licenciatura en historia, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1993.
- Morales, María Dolores, "Cambios en la traza de la estructura vial de la ciudad de México, 1770-1855" en Regina Hernández F. (comp.), *La ciudad de México en la primera parte del siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, vol. 1.
- , "El desarrollo urbano de la ciudad de México en el siglo XIX" en *Historia del Arte Mexicano*, México, SEP-INBA-Salvat, 1982, fasc. 81.
- , "Francisco Somera y el primer fraccionamiento de la ciudad de México, 1840-1889" en Ciro F. S. Cardoso (coord.), *Formación y desarrollo de la burguesía en México en el siglo XIX*, México, Siglo XXI Editores, 1981 (segunda edición), pp. 188-230.
- , "La distribución de la propiedad en la ciudad de México entre 1813 y 1848" en *Historias*, núm. 12, enero-marzo 1986, pp. 81-90.
- , "La expansión de la ciudad de México (1858-1910)" en *Atlas de la ciudad de México*, México, Departamento del Distrito Federal-El Colegio de México, 1987, pp. 64-68.
- , "La expansión de la ciudad de México en el siglo XIX: el caso de los fraccionamientos" en Alejandra Moreno Toscano (coord.), *Ciudad de México, ensayo de construcción de una historia*, México, SEP-INAH, 1978.
- Morales Moreno, Jorge, "Discurso, urbanismo y ciudades: de la ciudad de la razón a la ciudad de México" en *Sociológica*, 3 (6), primavera de 1988, pp. 35-72.
- Moreno Toscano, Alejandra y Carlos Angulo, "Cambios en la estructura interna de la ciudad de México (1753-1882)" en Jorge Hardoy y Richard P. Schaedel (eds.), *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina*, Buenos Aires, SIAP, 1977.
- Morgan, Anthony L., "Industry and Society in the Mexico City Area, 1875-1920", tesis doctoral, Universidad de Cambridge, 1984.
- Murilo de Carvalho, José, "Pueblo y política en Río de Janeiro en el cambio de siglo" en Jorge E. Hardoy y Richard P. Morse (comp.), *Nuevas perspectivas en los estudios sobre historia urbana latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, pp. 91-124.

- Nedell, Jeffrey D., "Making the Carioca 'Bel Epoque' Concrete. The Urban Reforms of Rio de Janeiro under Pereira Passos" en *Journal of Urban History*, vol. 10, (4), agosto 1984.
- Newland, Carlos, "La educación elemental en Hispanoamérica: desde la Independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales" en *Hispanic American Historical Review*, vol. 71 (2), mayo 1991, pp. 335-364.
- Ortiz Escamilla, Juan, "Insurgencia y seguridad pública en la ciudad de México, 1810-1815" en Regina Hernández F. (comp.), *La ciudad de México en la primera parte del siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, vol. 2.
- , "Las fuerzas militares y el proyecto de Estado en México, 1820-1835" en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (eds.), *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, vol. 2.
- Parra, Alma L., "Los orígenes de la industria eléctrica en México: las compañías británicas de electricidad (1900-1929)", *Historias*, núm. 19, octubre 1987-marzo 1988, pp. 139-158.
- Pérez Toledo, Sonia, "Los hijos del trabajo. Los artesanos de la ciudad de México, 1780-1855", tesis doctoral, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 1993.
- Perló, Manuel, *Historia de las obras, planes y problemas hidráulicos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1989 (Taller de investigación), 63 pp.
- , "Las glorias de don Porfirio. La obra hidráulica en el Valle de México durante el Porfiriato", inédito.
- Perry, Laurens B., *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 1978.
- Pescador, Juan Javier, *De bautizados a fieles difuntos. Familia y mentalidad en una parroquia urbana, 1668-1820*, México, El Colegio de México, 1992.
- Peset, Mariano y Margarita Menegus, "Rey propietario o rey soberano" en *Historia Mexicana*, vol. 53 (4), abril-junio 1994.
- Pinkney, David, *Napoleon III and the Rebuilding of Paris*, Princeton, 1972.
- Popper, Karl R., *El universo abierto. Un argumento en favor del indeterminismo*, edición preparada por W. W. Bartley III, traducción de Marta Sansigre, Madrid, Taurus, 1986.
- Rice, Jacqueline A., "The Porfirian Political Elite: Life Patterns of Delegates to the 1892 Union Liberal Convention", tesis doctoral, Los Ángeles, Universidad de California, 1979.
- Ratcliffe, Barrie M., "The Business Elite and the Development of Paris: Intervention in Ports and Entrepots, 1814-1834", *The Journal of European Economic History*, vol. 14 (2), 1985, pp. 95-142.
- Rodríguez, Miguel, *Los tranviarios y el anarquismo en México (1920-1925)*, Puebla, UAP, 1980.
- Rodríguez Kuri, Ariel, "Distrito Federal: la gestión del agua, un viejo dilema" en *Ciudades*, núm. 11, julio-septiembre 1991, pp. 31-35.
- , "El discurso del miedo: *El Imparcial* y Francisco I. Madero" en *Historia Mexicana*, vol. 40 (4), abril-junio 1991, pp. 697-740.
- , "Política e institucionalidad. El ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850" en Regina Hernández F. (comp.), *La ciudad de México en la primera parte del siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, vol. 2.

- Rohlfes, Laurence J., "Police and Penal Correction in Mexico City, 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico", tesis doctoral, Universidad de Tulene, 1983.
- Romero Lankao, Patricia, "Historia de las obras de abastecimiento de agua y drenaje de la ciudad de México y de su impacto socioambiental", tesis de maestría en sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1991.
- Rutherford, John, *La sociedad mexicana durante la Revolución*, traducción de Josefina Castro, México, Editorial El Caballito, 1978.
- Sábato, Hilda, "Ciudadanía, participación política y la formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880" en *Siglo XIX. Revista de Historia*, segunda época, núm. 11, enero-junio 1992.
- Sánchez de Tagle, Esteban, "La Asamblea Municipal de la ciudad de México durante la ocupación norteamericana" en *Historias*, núm. 27, octubre 1991-marzo 1992, pp. 115-120.
- Sánchez Luna, Gabriela, "La facultad económica-coactiva en México del siglo XIX" en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1984, pp. 641-668.
- Santoni, Pedro, "A Fear to the People: The Civic Militia of Mexico in 1845" en *Hispanic American Historical Review*, vol. 68 (2), mayo 1988, pp. 267-288.
- Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, traducción de Marcos Lara, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Scobie, Richard, *Buenos Aires: From Plaza to Suburb, 1870-1910*, Nueva York, Oxford University Press, 1974.
- Sebastià E., y J. A. Piqueras, *Pervivencias feudales y revolución democrática*, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim, 1987.
- Segurajáuregui, Elena, *Arquitectura porfirista. La colonia Juárez*, prólogo de Ariel Rodríguez Kuri, México, UAM-Tilde, 1990.
- Shaw, Frederick J., "Poverty and Politics in Mexico City, 1824-1854", tesis doctoral, Universidad de Florida, 1975.
- Shorske, Carl E., *Viena Fin-de-Siècle*, traducción de Iris Menéndez, Barcelona, Editorial Gustavo Gilli, 1981.
- Simmel, George, *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, traducción de J. Pérez Bances, Buenos Aires, Espasa Calpe Argentina, 1939, 2 vols.
- Stevens, Donald F. "Conditions and Convictions: Social Aspects of Political Factionalism in Early Republican Mexico City" en *La ciudad y el campo en la historia de México. Memoria de la VII Reunión de Historiadores Mexicanos y Norteamericanos*, México, UNAM, vol. I, 317-336.
- Szuchman, Mark. D., "The Limits of the Melting Pot in Urban Argentina: Marriage and Integration in Córdoba, 1869-1909" en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 57 (1), febrero 1977, 24-50.
- Taracena, Alfonso, *La verdadera revolución mexicana. Primera etapa, 1901-1913*, México, Editorial Jus, 1960.
- Télliz, Francisco y Elvia Brito, "La hacienda municipal en Puebla en el siglo XIX" en *Historia Mexicana*, vol. 39 (40), abril-junio 1990, pp. 933-950.
- Thompson, E. P., *Tradición, revuelta y conciencia de clase. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial*, traducción de Eva Rodríguez, prólogo de Josep Fontana, Barcelona, Editorial Crítica, 1984.
- Thompson, Lanny, "Artisans, Marginals and Proletarians: The Households of the Popular Classes in Mexico City, 1876-1950", en Virginia Guedea y Jaime E. Rodríguez (eds.), *5 Centuries of Mexican History/ Cinco siglos de historia de México*,

- México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-University of California, Irvine, pp. 307-324.
- Torres Tello, Jesús A., "Apuntes para el estudio del uso del tiempo libre de los trabajadores en la ciudad de México durante el Porfiriato, 1888-1903", tesis de maestría en historia, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- Tovar de Teresa, Guillermo, *La ciudad de los palacios: crónica de un patrimonio perdido*, México, Fundación Cultural Televisa-Vuelta, 1991 (segunda edición), 2 vols.
- Tutino, John, "Cambio social agrario y rebelión campesina en el México decimonónico: el caso de Chalco" en Friedrich Katz, *Revolución, rebelión y revolución*, traducción de Paloma Villegas, México, Ed. Era, 1990, vol. 1.
- Urquijo y Goitia, José Ramón de, *La revolución de 1854 en Madrid*, Madrid, Consejo Superior de Investigación Científica-Instituto de Historia "Jerónimo Zurita", 1984.
- Valadés, José C., *Historia general de la revolución mexicana*, México, Manuel Quesada Brandi editor, 1963, vol. 1.
- Van Young, Eric, "Islands in the Storm: Quiet Cities and Violent Countryside in the Mexican Independence Era" en *Past and Present*, 118, febrero 1989, pp. 130-155.
- Vaughan, Mary Kay, *Estado, clases sociales y educación en México*, traducción de Martha Amorín de Pablo, México, Fondo de Cultura Económica-SEP 80, 1982, 2 vols.
- , "Primary Education and Literacy in Nineteenth-Century Mexico. Research Trends, 1968-1988" en *Latin American Research Review*, vol. 25 (1), 1990, pp. 31-66.
- Walker, David, "Porfirian Labor Politics: Working Class Organizations in Mexico City and Porfirio Díaz, 1876-1902" en *The Americas*, vol. 37 (3), enero 1981, pp. 257-289.
- Waller, P. J., *Town, City and Nation. England, 1850-1914*, Nueva York, Oxford, Oxford University Press, 1983.
- Warren, Richard A., "Vagrants and Citizens: Politics and the Poor in Mexico City, 1808-1836", tesis doctoral, Universidad de Chicago, 1994.
- Wionczek, Miguel S., *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, traducción de Jorge Eduardo Navarrete, México, Siglo XXI Eds., tercera edición, 1975.
- Wrigley, "A Simple Model of London's Importance in Changing English Society and Economy, 1650-1750" en *Past and Present*, núm. 37, julio 1967.
- Yearley, C. K., "The 'Provincial Party' and the Megalopolies: London, Paris and New York, 1850-1910" en *Comparative Studies in Society and History*, vol 15 (1), enero 1973, pp. 51-88.

*La experiencia olvidada.
El Ayuntamiento de México: política
y gobierno, 1876-1912*

se terminó de imprimir en junio de 2011
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.
Presidentes 189-A, col. Portales, 01460 México, D.F.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

Este libro trata de la experiencia de gobierno municipal en la ciudad de México en el periodo 1876-1912. La investigación consta de ocho capítulos que abordan otras tantas problemáticas del gobierno municipal durante el Porfiriato y la fase maderista de la Revolución mexicana. La historia de las instituciones, que es la perspectiva dominante en este libro, es un momento clave en la reescritura y reinterpretación de la historia política del México moderno y contemporáneo. La historia de las instituciones, como la historia de lo político, debe reinsertarse, con toda legitimidad, en el programa historiográfico actual.

Dada la escasez de investigaciones sobre la forma en que las personas y las instituciones generan, acumulan, utilizan y transmiten conocimientos sobre prácticas, hábitos y técnica de gobierno, este libro pretende ser una contribución a ese campo donde se intersecan lo político, lo social y lo institucional.



ISBN-968-12-0706-8

C EL COLEGIO
M DE MÉXICO

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo

AM
Azcapotzalco