

Sergio Miranda Pacheco

La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional, 1920-1934

México

Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Históricas

2008

106 p.

(Serie Historia Moderna y Contemporánea, 50)

ISBN 978-970-32-5106-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 4 de abril de 2016

Disponible en:

<http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/creacion/ddf.html>



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

DR © 2016, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, Ciudad de México

INTRODUCCIÓN

El tema

En la historia de México, los años posteriores al triunfo de la Revolución han atraído sobremanera el interés de estudiosos y especialistas, principalmente porque la sociedad mexicana se enfrentó a la serie de retos y problemas que supuso la destrucción de un viejo orden, al menos en el terreno político y militar, y la instauración, en teoría, de uno nuevo. En tal sentido, durante la década de 1920 el país entró a un proceso de cambios y reformas en su dinámica y estructuras fundamentales.

Así, por ejemplo, en materia de desarrollo económico no hay acuerdo unánime entre los estudiosos sobre el carácter del proceso de reconstrucción de la economía emprendido por los gobiernos de la posrevolución. Algunos consideran que las autoridades del nuevo Estado, dominado por el grupo de políticos y militares revolucionarios oriundos del estado de Sonora, continuaron impulsando el modelo de acumulación capitalista porfiriano mediante un proyecto económico basado en la modernización agraria, la industrialización y el nacionalismo, lo cual llevó a reorganizar las estructuras y las relaciones económicas del país con los intereses extranjeros y con el sector privado doméstico.¹

Otros estudios consideran que 1925 fue el año del comienzo del proceso de reestructuración del capital, cambiando de las empresas mineras y extranjeras hacia el capitalismo agrario con un fuerte apoyo estatal.² Y unos más señalan que tras la crisis económica mundial de 1929, en la década de 1930, tuvo lugar un cambio fundamental en la estructura de la economía nacional, uno en el que el sector industrial comenzó a adquirir preponderancia y un relativo dinamismo independiente, características que madurarían en las

¹ E. V. K. Fitzgerald, "Restructuring through the Depression: The State and the Capital Accumulation in Mexico, 1925-1940", en Rosemary Thorp (ed.), *Latin America in the 1930's. The Role of Periphery in World Crisis*, Oxford, St Antony's College, 1984, p. 244.

² Rosemary Thorp, "Introduction", en Rosemary Thorp (ed.), *Latin America in the 1930's. The Role of Periphery in World Crisis*, Oxford, St Antony's College, 1984, p. 10.

décadas siguientes. En tal sentido, la Gran Depresión contribuyó a esta transformación lo que facilitó la maduración de instituciones y la creación de las condiciones económicas que promovieron la industrialización doméstica que encendió el motor del crecimiento durante la década de 1930, parcialmente debido a que otros sectores se habían estancado (agricultura, minería y en alguna medida el petróleo).³

Por otro lado, en materia política, algunos trabajos destacan que durante la década de los veinte se emprendió un proyecto de construcción del Estado fincado en nuevas formas de organización institucional de la sociedad que darían lugar, en la siguiente década, a una política de masas mediante la cual el Estado buscó organizar y controlar a la sociedad civil: cooperativas, ligas campesinas, sindicatos y partidos políticos.⁴

No obstante los cambios importantes que se produjeron en la vida política y económica nacional, en particular bajo la presidencia de P. E. Calles (1924-1928), los conflictos entre clases, facciones y regiones, la revuelta cristera (1926-1929), el problema con los Estados Unidos, la recesión económica que comenzó con el derrumbe bursátil de la Bolsa de Nueva York en 1929, pero que en México comenzó antes, y el asesinato del entonces presidente electo Álvaro Obregón, en julio de 1928, configuraron una crisis política y económica nacional a fines de la década de 1920 que llevó al nuevo Estado revolucionario a intensificar el control que ejercía sobre la sociedad civil.⁵

En este contexto, al comenzar el año de 1929, con el argumento central de que así lo imponía “la mejor eficiencia de los servicios públicos”,⁶ los habitantes del Distrito Federal atestiguaron la supresión de las administraciones municipales y la puesta en marcha de una nueva institución, que habría de gobernar la capital mexicana hasta las postrimerías del siglo XX: el Departamento del Distrito Federal (DDF), creado por efecto de la reforma constitucional apro-

³ Enrique Cárdenas, “The Great Depression and Industrialization. The Case of Mexico”, in Rosemary Thorp (ed.), *Latin America...*, p. 223.

⁴ Alan Knight, “México, c. 1930-1946”, en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina. Tomo 13. México y el Caribe desde 1930*, 1ª edición en inglés 1990, Barcelona, Crítica Grijalbo Mondadori, 1998, p. 13.

⁵ *Ibidem*, p. 13-15.

⁶ Iniciativa de ley presentada por Álvaro Obregón relativa a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año de 1928, XXXII Legislatura (Sesión del 14 de mayo).

bada por el Congreso de la Unión en julio de 1928 a iniciativa del entonces expresidente y candidato presidencial general Álvaro Obregón.

El marco legal de este nuevo orden institucional del Distrito Federal fue establecido en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928,⁷ en la cual se estableció que a partir del primero de enero de 1929 el gobierno del Distrito Federal lo ejercería el presidente de la República a través del Departamento Central del Distrito Federal, mientras que la ciudad de México y las extintas municipalidades, convertidas en delegaciones políticas, perderían sus ayuntamientos, así como también la administración del sinnúmero de actividades que tenían a su cargo, las cuales pasaron a ser desempeñadas por el nuevo órgano de gobierno.

Los estudios sobre el tema y sus limitaciones

Los estudios históricos sobre esta reforma en el régimen político administrativo del Distrito son prácticamente inexistentes. Han sido la sociología, la ciencia política y la arquitectura los campos disciplinarios en los que se han producido algunos trabajos sobre el tema.⁸ La limitante en común que tienen todos estos trabajos es que sus interpretaciones privilegian los aspectos políticos coyunturales como factores explicativos de dicha reforma, y dejan sin analizar la historicidad del marco político-institucional del gobierno del Distrito y los conflictos que se generaron, a raíz de sus ambigüedades e indefiniciones, entre autoridades locales y superiores. Del mismo modo, dichos estudios ignoran la variedad de problemas urbanos que afectaban la vida cotidiana de los habitantes de la capital y que ejercían una enorme presión sobre las estructuras del gobierno municipal de la capital.

⁷ *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.

⁸ Son cinco los trabajos que abordan el tema de la creación y actuación del Departamento del Distrito Federal: Manuel Perló Cohen, *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, México, UNAM/IIS, 1981; Manuel Perló Cohen, "Los regentes del Departamento del Distrito Federal: avance de investigación. Periodo 1929-1940", México [s.e.], 1997; Gerardo Sánchez Ruiz, *La ciudad de México durante el periodo de las regencias 1929-1997; dinámica social, política estatal y producción urbano arquitectónica*, México, UAM-Azcapotzalco/Gobierno del Distrito Federal, 1999; Diane Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, FCE, 1999; y Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México 1920-1976*, México, UAM-I, 1993.

Así, por ejemplo, algunos autores coinciden en señalar que la eliminación del municipio tuvo como objetivo inmediato la despolitización de la capital de la República mediante su conversión en una entidad administrativa que resolvería los numerosos conflictos interpartidistas que la habían hecho ingobernable durante los primeros gobiernos de la Revolución.⁹ Más detenidamente, estos trabajos plantean que con esta acción Álvaro Obregón y sus aliados políticos buscaron restablecer la gobernabilidad en la ciudad capital y limitar la capacidad de la Confederación Regional Obrera Mexicana para influir en la política local y en el movimiento laboral nacional.¹⁰

Otros autores han interpretado que con la reforma política del Distrito se pensó que “al sustraer a la capital de la República de la competencia por el poder, podía hacerse de ella un terreno neutral en el que se ventilaran las diferencias políticas, con la ventaja adicional de que la fórmula administrativa no comprometía los equilibrios generales de poder”.¹¹

Es innegable que la centralización del poder político en la capital mexicana apuntaba a resolver el problema de la ingobernabilidad en que se había sumergido en la década de 1920, propiciada por la contienda electoral que año tras año se realizaba para renovar por mitad a los regidores de los ayuntamientos del Distrito y en la cual medían fuerzas los grupos políticos interesados en mantener o alcanzar su predominio en el ámbito nacional, principalmente callistas y obregonistas.¹² Pero éste no era con mucho el problema que más afectaba a los capitalinos. Puede decirse que, junto con la desenfrenada, y a veces violenta, contienda por el control de los ayuntamientos, y la amenaza que esto representaba para la estabilidad

⁹ Soledad Loaeza, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal”, en *Historia Mexicana*, v. XLV, n. 1 (177), julio-septiembre 1995, p. 100. Algunos de los conflictos políticos que vivió el Distrito durante los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles pueden verse en mi libro: *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, FP/Uníos/Soner, 1998, p. 126-159; y en el libro de Juan Hoffman Calo, *Crónica política del ayuntamiento de la ciudad de México (1917-1928). Los partidos, las elecciones, los gobernantes*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

¹⁰ Vid. Lorenzo Meyer, “Gobierno y evolución política, 1824-1940”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México/Gobierno del D. F., 2000, p. 647-652; Diane Davis, *op. cit.*, p. 97; y Rafael Loyola Díaz, *La crisis Obregón-Calles y el estado mexicano*, 3ª ed, México, Siglo XXI Editores/UNAM, 1987.

¹¹ Soledad Loaeza, *loc. cit.*

¹² Sobre el tema de las elecciones municipales en el Distrito Federal véase mi libro *Historia de la desaparición...*, *op. cit.*, y el libro de Juan Hoffman Calo, *Crónica política...*, *op. cit.*

política del nuevo régimen, otros problemas que afectaban la vida diaria de los habitantes del Distrito eran la ineficacia de las administraciones municipales para atender los servicios públicos y resolver los males que ello producía, la corrupción de sus autoridades, lo oneroso de las contribuciones fiscales federales y municipales, y otros problemas derivados de las contradicciones y ambigüedades del marco institucional del gobierno local que exacerbaban los conflictos seculares entre el gobierno federal y el gobierno municipal.

Así, a fines de la década de 1920 confluyeron tres grandes problemáticas que alentaron la idea de suprimir los ayuntamientos del Distrito Federal: una urbana, una institucional y otra política.¹³ Ello explica, como veremos más adelante, que los pilares sobre los cuales se fundó el Departamento del Distrito Federal fueran la reorganización de la representación política, de la estructura fiscal y administrativa del gobierno local, y del territorio urbano.

Por las razones anteriores es que interesa analizar las continuidades y cambios en la gestión urbana institucional y en la problemática social generada por el éxito o fracaso de las medidas adoptadas por el gobierno del Distrito. En el presente trabajo nos ocuparemos de examinar el primero de estos aspectos, aunque no sin referirnos a los problemas sociales asociados a las políticas urbanas de los primeros gobiernos de la Revolución. Al analizar el tema desde esta perspectiva, los factores políticos pierden su centralidad y capacidad explicativa y, en cambio, los factores institucionales y la realidad espacial y social de los problemas urbanos adquieren mayor importancia en la explicación del cambio institucional representado por la supresión de los ayuntamientos y la fundación del Departamento del Distrito Federal en 1929.

¹³ Véanse mis trabajos: *Historia de la desaparición...: "El municipio y la Revolución en el Distrito Federal"*, en Celia Maldonado y Carmen Reyna (coords.), *Tacubaya. Pasado y presente*, México, INAH, 1996, p. 227-236; "El pasado municipal y la remunicipalización del Distrito Federal", en *Asamblea. Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Primera Legislatura, México, n. 24, 2ª Época, v. 2, septiembre de 1999, p. 20-23; y "El legado colonial en el régimen político-institucional del Distrito Federal, 1824-1857", en María Dolores Morales y Rafael Mas (coords.), *Continuidades y rupturas urbanas en los siglos XVIII y XIX. Un ensayo comparativo entre México y España*, México, Gobierno de la Ciudad de México, Consejo del Centro Histórico de la Ciudad de México, 2000, p. 401-417 (Serie Muy Noble y Leal Ciudad de México).

UNAM - IIH