

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

PRIMERA PARTE

PROBLEMÁTICA URBANA,
PLANIFICACIÓN Y REFORMA POLÍTICA
DEL DISTRITO FEDERAL 1920-1928

INTRODUCCIÓN

A lo largo de las tres primeras décadas del siglo XX la escasez de vivienda para una población en constante aumento, los problemas de salud pública derivados de la insuficiencia y deficiencia de la infraestructura sanitaria (agua, drenaje, pavimentación), el creciente fraccionamiento de terrenos y construcción de viviendas al margen de los obsoletos marcos legales y reglamentarios, el deficiente funcionamiento y escasez de servicios públicos (transporte y alumbrado), las contradicciones administrativas y desatinos técnicos de las políticas municipales, lo oneroso de las contribuciones fiscales, y los crecientes índices de criminalidad, constituían los problemas más acuciantes de la vida urbana en el Distrito Federal.

Para fines de la década de 1920, las estructuras de gobierno local –Gobierno del Distrito y los ayuntamientos de las 17 municipalidades que entonces conformaban el Distrito Federal –¹ se habían mostrado incapaces de ofrecer soluciones a los permanentes reclamos de la población. Por el contrario, las autoridades municipales practicaban soluciones anacrónicas y parciales a problemas emi-

¹ A raíz de la aplicación de la Ley de 26 de marzo de 1903 sobre organización política y municipal del D. F., el número de municipalidades que integraban el territorio del Distrito Federal se redujo de veintiuna, que tenía hasta entonces, a trece: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa –a la que se fusionaron las de Hastahuacán e Iztacalco–, Mixcoac, Milpa Alta –ampliada con las de Mixquic, San Pedro Atocpan, y San Pablo Ostotepec–, San Ángel, Tlalpan, Tacuba, Tacubaya –a la que se incorporó la de Santa Fe–, y Xochimilco –que ensanchó su demarcación con la supresión de las municipalidades de Tlaltenco, Tláhuac y Tulyehualco. Más tarde, en 1922, se erigió la municipalidad de General Anaya, al año siguiente Iztacalco restauró su condición de municipalidad, al igual que Tláhuac en 1926, y en 1927 se instaló la nueva municipalidad de La Magdalena Contreras. *Vid.* Sergio Miranda Pacheco, *Historia de la desaparición...*, p. 82-83.

nentemente metropolitanos, vivían envueltas en constantes conflictos tanto en su interior como con el Gobierno del Distrito y con aquellas autoridades federales que ejercían alguna atribución dentro del Distrito, y carecían de los fondos suficientes para atender los servicios públicos, amén de que imperaba la corrupción entre los funcionarios municipales encargados de ellos.

Considerada en el contexto de estos problemas, la decisión de eliminar los ayuntamientos del D. F. representa no sólo la solución que ideó la clase política gobernante para resolver el problema de la atomización del poder político que afectó a la capital tras la Revolución, sino también el medio institucional de resolver definitivamente la ambigüedad político administrativa con que la habían gobernado desde el siglo XIX los ayuntamientos, el Gobierno del Distrito y diversas secretarías de Estado, lo cual había dado lugar a continuos conflictos políticos entre autoridades, a graves rezagos y contradicciones en el desarrollo urbano, y a una creciente crisis social que durante la Revolución, y después de que se instituyó constitucionalmente el municipio libre, se agravó con la corrupción e inestabilidad política de las administraciones municipales, alimentadas por las disputas entre las facciones revolucionarias.

Alentado por la crisis social, política, económica, urbana e institucional que vivía el Distrito, y por el interés en eliminar del escenario político a sus enemigos, el ex-presidente Álvaro Obregón, empeñado en ocupar la presidencia del país por segunda ocasión, impulsó la reforma política del Distrito Federal que se exigía desde el siglo XIX.² Sin embargo, la reforma propuesta por Obregón iba en contra de elaborar una ley orgánica o un estatuto de gobierno del Distrito Federal que estableciera claramente las funciones, recursos y atribuciones que correspondieran a cada autoridad con competencia en el Distrito. Por el contrario, como veremos, propuso centralizar recursos y funciones en manos del Poder Ejecutivo.

² Sobre el tema de las demandas y proyectos de reforma política del D. F. en el siglo XIX y comienzos del XX *vid.* el artículo: Sergio Miranda P. "El pasado municipal y la remunicipalización del Distrito Federal", en *Asamblea. Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa del D. F.*, Primera Legislatura, México, n. 24, 2ª época, v. 2, septiembre de 1999, p. 20-23.

LOS POSTULADOS PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU POLÉMICA

En la fundamentación de su iniciativa de ley, dirigida a la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión con fecha de 18 de abril de 1928, y leída en la sesión de la Cámara de Diputados de 14 de mayo, para suprimir por completo del Distrito Federal el municipio libre y encargar su gobierno al presidente de la República, Álvaro Obregón expuso que las causas de los problemas del Distrito y de la incapacidad de los gobiernos municipales para resolverlos se resumían en “los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden”. Por lo que, “para estar de acuerdo con la lógica y la realidad”, la solución que se imponía era reorganizar la administración del Distrito Federal de manera que hubiera “unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público”.³

En apoyo de su propuesta adujo una serie de argumentos que atendían a los aspectos histórico-legales e histórico-políticos de la problemática del Distrito. Los primeros defendían la tesis de que “en todo tiempo el Congreso General y el Ejecutivo Federal han estado controlando la administración municipal del Distrito”, según podía comprobarse con las numerosas disposiciones legales que regían el gobierno del Distrito desde su creación en 1824.

En cuanto a los aspectos histórico políticos, sus argumentos se centraron en defender la idea de que la Revolución había enarbolado la instauración del municipio libre como una demanda legítima y justificada en todo el país, pues los ayuntamientos habían sido subordinados al poder de caciques e intermediarios políticos anulando así sus funciones públicas. Sin embargo, contagiados del entusiasmo por establecer en toda su amplitud el régimen municipal, los constituyentes de 1917 habían extendido esta conquista de la Revolución al Distrito Federal “sin tener en cuenta los precedentes históricos que demostraban la imposibilidad del municipio autónomo en el Distrito, ni la serie de conflictos que siempre había habido entre este poder y el Ejecutivo Federal, ni las dificultades de orden económico, ni otras muchas consideraciones de trascendental importancia[...]”.⁴

³ Véase la iniciativa presentada por Álvaro Obregón en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año de 1928, XXXII Legislatura (sesión del 14 de mayo).

⁴ *Ibidem*.

De ahí que las líneas generales del proyecto de Obregón para alcanzar la mejor eficiencia en los servicios públicos del Distrito dictaban la supresión de los ayuntamientos y la creación de un Consejo Hacendario y de un Consejo Ejecutivo de Administración del Distrito, independientes entre sí, que se ocuparían de la recaudación y vigilancia hacendaria y de la administración de los servicios públicos, respectivamente, sin ninguna función política. En suma, estaba convencido de que reorganizando y controlando el sistema tributario, el gasto y la administración pública se resolverían los problemas del Distrito.

Puede decirse que Obregón tuvo razón en diagnosticar la superposición de autoridades, y los conflictos a que daba lugar ésta, como causas del mal funcionamiento de los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos, así como en destacar la histórica dependencia de éstos del auxilio económico del erario federal para poder atender sus funciones públicas. Sin embargo, en su diagnóstico sólo describió la realidad de las dificultades institucionales por las que atravesaba el gobierno municipal del Distrito, y omitió analizar y explicar las causas de las mismas, tema del cual nos hemos ocupado ya en otro trabajo.⁵

Lo que importa analizar ahora son los fundamentos de la idea defendida por Obregón ante el Congreso de que “después del maduro examen que la experiencia [le había] obligado a hacer sobre el pésimo funcionamiento de los ayuntamientos en el Distrito y sobre los conflictos que su existencia ha creado, se [imponía] la necesidad de la reforma legal necesaria para la mejor eficiencia de los servicios urbanos”.⁶

Como puede observarse, la solución que se imponía en el Distrito, desde la perspectiva de Obregón, era una reforma política y administrativa. La primera consistió en eliminar el gobierno local del Distrito Federal, y la segunda en la creación de un órgano de gobierno centralizado que atendiera debidamente los servicios públicos. Quizás esto último se hubiese conseguido sin la necesidad de modificar el régimen político municipal. Porfirio Díaz ya lo había practicado antes con la creación, en 1903, del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, dependiente del Ejecutivo, y con la conversión de los ayuntamientos en una suerte de

⁵ Vid. Sergio Miranda Pacheco, *Historia de la desaparición*, op. cit.

⁶ Iniciativa presentada por Álvaro Obregón en: *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año de 1928, XXXII Legislatura (sesión del 14 de mayo), p. 9.

consejos consultivos de carácter electivo. Los resultados de la reforma porfirista fueron espectaculares en lo que se refiere a la realización de importantes y costosas obras públicas, como la conclusión de las obras de desagüe del Valle de México, las obras de saneamiento y drenaje de la ciudad de México y de algunas municipalidades como la de Tacubaya, la introducción del alumbrado público de la ciudad, la introducción del transporte eléctrico, la apertura de calles y avenidas para mejorar el tráfico de la ciudad, la fundación de colonias para clases medias equipadas con todos los servicios, la erección de grandes monumentos dedicados a próceres de la historia nacional, etcétera,⁷ pero aún está pendiente profundizar el estudio sobre las contradicciones políticas, sociales, urbanas, y económicas que este régimen centralizado generó en el desarrollo de la capital nacional.⁸ Sin embargo, el fallido proyecto de reforma municipal de Francisco I. Madero permite inferir que la reforma municipal del porfirismo en el Distrito Federal no atinó a resolver el conjunto de problemas que afectaban la vida urbana de sus poblaciones y la administración de sus cuerpos edilicios.⁹

El que Obregón hubiese optado por suprimir los ayuntamientos nos indica que efectivamente, con miras a ejercer su segundo periodo presidencial, no estaba dispuesto a que sus enemigos políticos ganaran posiciones desde la trinchera de los ayuntamientos como lo habían estado haciendo. Pero al margen de sus preocupaciones políticas, Obregón no podía tampoco desentenderse de los problemas sociales, económicos, urbanos e institucionales que vivía el Distrito, de los cuales, como una vía para encubrir sus intereses políticos, culpó a las administraciones municipales, las cuales,

⁷ Sobre el tema de la reforma urbana porfirista y sus fundamentos ideológicos véase el estudio de Claudia Agostoni, *Monuments of Progress. Modernization and Public Health in Mexico City*, University of Calgary Press/University Press of Colorado/Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 2003; y el libro de Sergio Miranda Pacheco, *Tacubaya: de suburbio veraniego a ciudad*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2007.

⁸ Sobre este tema *vid.* Sergio Miranda, *Historia de la desaparición...*, *op. cit.*, y Sergio Miranda, "Problemática urbana y reforma político-institucional en el Distrito Federal, 1903-1914", en María del Carmen Collado (coord.), *Miradas recurrentes. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, 2 v., México, Instituto Mora/UAM-Azcapotzalco, 2004, v. 1, p. 226-247.

⁹ Para ampliar el tema de la reforma municipal de Madero en el D. F. *vid.* Sergio Miranda Pacheco, "Los gobiernos de la revolución y la problemática municipal en el Distrito Federal, 1912-1917", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n. 28, julio-diciembre 2004, p. 77-129.

en efecto, se habían mostrado incapaces de administrar y desarrollar adecuadamente los servicios públicos.

Sobre esto último, Obregón mostró estar al tanto de que la administración de los servicios públicos requería de ajustes institucionales para que las políticas públicas abarcaran las dimensiones metropolitanas que había adquirido la vida urbana del Distrito y que los ayuntamientos no habían sabido acometer:

[...] las cuestiones sobre tráfico, sobre policía, sobre calzadas, sobre instrucción, sobre justicia, sobre higiene y salubridad, sobre beneficencia, no están circunscritas a cada localidad, sino que son realmente comunes a todo el Distrito. [...] El servicio de tráfico es imposible reglamentarlo debidamente, si unas han de ser las disposiciones que rijan hasta el lindero entre México y Tacubaya y otras de ahí en adelante. El servicio de calzadas y carreteras resultaría igualmente imposible de practicarse si los reglamentos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas pugnasen con los de los ayuntamientos foráneos. [...] La cercanía de las poblaciones que pertenecen a las municipalidades del Distrito Federal con la capital de la República hacen que sus conflictos de autoridades, sus dificultades en sus servicios, sus necesidades, sean siempre arregladas con auxilio de los poderes del Centro. Y como si todo lo dicho no fuera bastante para apoyar la reforma que proponemos, queda aun la muy poderosa razón de la gran economía que se conseguiría si en vez de dos tesorerías, la del gobierno del Distrito y la municipal, sólo una se encargase de la recaudación de los fondos públicos, si se quitasen los grandes desembolsos que exige el sostenimiento de todos los doscientos ediles del Distrito, etcétera, etcétera. Además, los servicios públicos de cada municipalidad están ya ligados entre sí, de tal manera, que su atención general es indispensable, y así el servicio de agua y drenaje requiere extenderlo a todas las poblaciones del Distrito, ampliándolo previamente en la extensión de sus necesidades, siendo urgente no sólo atender lo establecido, sino ampliarlo, trayendo agua suficiente de otros lugares, mediante obras que requieren no sólo altos costos, sino posibilidad de garantizarlas y ejecutarlas debidamente. Las mismas consideraciones deben hacerse respecto de caminos, servicios de policía, tráfico, etcétera. Seguramente una importantísima cifra podría destinarse, sin recurrir al fácil medio de creación de nuevos impuestos, a estos servicios; y fácil será calcular la transformación que podría operarse en el Distrito Federal, en pocos años en que sus poblaciones puedan disfrutar de las inversiones que en servicios públicos inaplazables podrán hacerse, de las economías, reducciones y supresión de un sinnúmero de oficinas con servicios similares en cada municipalidad, amén de gran número de gastos que po-

drán ser suprimidos como consecuencia de la nueva organización que pueda darse al Distrito.¹⁰

Visto lo anterior estaba claro que el mejoramiento de los servicios públicos dependía, desde la perspectiva de Obregón, de eliminar la superposición de autoridades, establecer una administración unificada y metropolitana, reducir los costos de la administración invertidos en el pago de una excesiva burocracia municipal, y elevar y garantizar la inversión en la atención, ampliación y planeación de los servicios mediante el ahorro que produciría la supresión de oficinas municipales.

En resumen, el diagnóstico en que Álvaro Obregón fundamentó su iniciativa de reforma resultaba integral en cuanto identificó los problemas administrativos y los problemas urbanos del Distrito y reconoció la estrecha relación entre ambos. Según se desprende de sus argumentos, las administraciones municipales habían sido incapaces de sacudirse la tutela económica y política del gobierno federal para asumir sus funciones. Sus prácticas de gobierno y administración habían dado lugar a numerosos conflictos interinstitucionales y políticos, y no habían sabido enfrentar la creciente complejidad urbana del Distrito que exigía unidad de mando y administración, todo lo cual se había traducido en el pésimo funcionamiento de los servicios públicos.

Sin embargo, en opinión de los opositores de Obregón en la Cámara de Diputados, su iniciativa de ley resultaba infundada porque no consideraba “todo el problema en su amplitud”. No observaba que los problemas del Distrito exigían una solución técnica y no política, visible por el hecho concreto de que la región que correspondía al gobierno administrativo municipal no era la ciudad de México, sino la unidad geográfica, económica y social del Valle de México, lo cual dictaba reorganizar los límites políticos y reorganizar la administración municipal “desde el punto de vista integral: sociológico, económico, político, moral, estético”, y que como tal resultaba incompatible solucionar un problema administrativo con una decisión política que, por lo demás, contravenía el principio democrático constitucional del municipio libre conquistado por la Revolución.

Esta diferencia de opiniones podría explicarse por el hecho de que quienes se oponían a la solución propuesta por Obregón, los

¹⁰ Véase la iniciativa presentada por Álvaro Obregón en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año de 1928, XXXII Legislatura (sesión del 14 de mayo), p. 10.

militantes del Partido Laborista Mexicano, verían perdido su poder político en el Distrito de aprobarse la supresión de los ayuntamientos, pues un buen número de éstos estaban bajo su control.

Sin embargo, dejando a un lado el interés político que tuvieron los laboristas en defender la vigencia del gobierno municipal, resulta importante analizar los argumentos que expuso en la tribuna legislativa el diputado Vicente Lombardo Toledano, porque dejan ver, a todas luces, que efectivamente los problemas del Distrito Federal habían adquirido tal magnitud y complejidad que se imponía la reforma de su administración, pero no necesariamente en dirección a suprimir su gobierno municipal. Se trata pues de un diagnóstico que coincidía con el de Obregón en la necesidad de la reforma del Distrito a partir del reconocimiento de los problemas urbanos y administrativos del mismo, pero se separaba de aquél en cuanto no concebía una solución político-administrativa para los mismos, sino una de carácter técnico-administrativo.

Partiendo del principio de que el problema de la reforma del Distrito Federal era “fundamentalmente un problema técnico y no un problema político”, Lombardo Toledano remitió en su crítica a las soluciones que se debatían en algunos países del mundo, especialmente en algunas capitales europeas, sobre los problemas que aquejaban a las ciudades modernas y que habían dado lugar a la realización de estudios, reuniones y publicaciones de especialistas.¹¹

De acuerdo a la opinión de los especialistas, según Lombardo, había que resolver conjuntamente los problemas de salubridad, economía, moral, arquitectura, crecimiento físico, etcétera, de las grandes ciudades, las cuales debían integrar legalmente a sus ciudades circunvecinas, pero no existía acuerdo sobre el sistema de gobierno que convenía establecer en estos grandes núcleos de población. “Solamente razones de orden político, razones de orden moral, razones de orden económico, razones quizá hasta históricas, propias de los lugares en donde los problemas deben resolverse,

¹¹ De entre las obras que cita Lombardo en su oposición a la iniciativa de Obregón en la Cámara de Diputados están: “Circulaciones y transportes”, de Augusto Bruggeman y Jacques Gréber, profesores del Instituto de Urbanismo de la Universidad de París; “Métodos de descentralización”, del doctor Raymond Unwin, arquitecto jefe del Ministerio Británico de Salubridad Pública; “Ciudades satélites y gobierno local” de G. Montagu Harris, abogado del Ministerio Británico de Salubridad, y Van Poelje, del Departamento de Educación en La Haya; “Cómo proveer a las ciudades de espacios abiertos y cubiertos por la vegetación”, de J. Stubben (Westfalia); y “La ciudad jardín como medio de evitar la amenaza de las grandes ciudades”, de Lawrence Veiller.

indicarán cuál es el sistema de gobierno que conviene a las grandes áreas municipales".¹²

Atendiendo a esta recomendación de los especialistas, y quizás influido por las teorías del urbanista escocés Patrick Geddes,¹³ Lombardo expuso ante los legisladores el que a su juicio era el problema de reorganización que presentaba la ciudad de México, y lo hizo considerando los antecedentes de carácter social, económico y moral que tenían relación con sus problemas de crecimiento y reorganización administrativa de aquel momento. A falta de estudios históricos y sociológicos sobre el tema, remitió a las conclusiones que podían extraerse del examen de los planos y mapas de la ciudad y Valle de México que databan de la época colonial hasta comienzos del siglo XX, a saber:

- 1) el Valle de México es la región geográfica y económica dentro de la cual ejerce una influencia directa la ciudad de México;
- 2) la ciudad siempre ejerció en toda su historia esa influencia; no pudo lograrla de una manera rápida y convertirla en una influencia indiscutible, en virtud de que el crecimiento de la ciudad de México tuvo que hacerse a expensas de los lagos y canales que la circundaban;
- 3) de la misma manera que la ciudad se ha incorporado en su cuerpo físico a las antiguas ciudades que hoy son sus barrios, en la misma forma la ciudad guarda actualmente una relación semejante a la que antes guardaba respecto de sus barrios; la misma relación que guarda hoy respecto de su crecimiento y su cuerpo físico con relación a otras ciudades que todavía pasan del límite político del Distrito Federal;

¹² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión del miércoles 16 de mayo de 1928, p. 16.

¹³ La idea de abordar una solución integral a los problemas de las ciudades modernas considerando su entorno geográfico, histórico y cultural dio origen a la planificación regional, cuyo primer gran expositor fue el biólogo, sociólogo, historiador y urbanista escocés Patrick Geddes (1854-1932), quien a comienzos del siglo XX introdujo el concepto de región en las teorías de la planificación y la arquitectura de ciudades. Este interés lo convirtió en el primer planeador que advirtió la importancia de preservar los centros históricos dentro de los proyectos de renovación urbana, según puede constatarse por su participación en los trabajos realizados en la ciudad de Edimburgo. Lugar, trabajo y *folk* —correspondientes a la geografía, historia y cultura de las ciudades—, constituyen los conceptos básicos de su teoría urbana. Vid. Volker M. Welter, *Biopolis. Patrick Geddes and the City of Life*, New York, MIT Press, 2002.

- 4) ampliando el cuerpo físico de la ciudad hasta este extremo, puede decirse que la ciudad no es el municipio político actual de la propia ciudad de México; que la ciudad de México, desde el punto de vista económico y social, es el núcleo principal conocido con el nombre de ciudad de México; y que aun y cuando se llamen desde el punto de vista político "municipios libres", no son sino barrios de la ciudad de México. Por tanto,
- 5) no es posible resolver el problema de las ciudades barrios de la ciudad de México, así como los problemas internos de las ciudades satélites de la gran ciudad de México, sin tomar en consideración los hechos desde el punto de vista económico y social con objeto de darles carácter legal a estas situaciones; de no hacerlo así se dará lugar a problemas cada vez más difíciles de resolver en tanto las ciudades siguen creciendo. En suma, el problema de la reorganización administrativa del Valle y ciudad de México es un problema fundamentalmente técnico y no político.¹⁴

Hasta aquí, los argumentos esgrimidos por Lombardo Toledano resultaban certeros en cuanto que explicó la realidad urbana, económica y social del Distrito en el contexto geográfico del Valle y en términos de lo que esto supuso para su crecimiento físico. Esto le llevó a reconocer la primacía que había ejercido históricamente la ciudad de México en el conjunto de las poblaciones del Valle hasta el punto de anexar éstas a su cuerpo físico y rebasar las fronteras que les separaban, constituyendo así una nueva realidad económica, social y urbana que ya no se correspondía con los límites administrativos impuestos por la organización municipal. Por tanto, se hacía necesaria una reforma que partiera del reconocimiento de esta realidad histórica la cual dictaba que la misma debía ser de carácter técnico administrativo y no político.

Concebida desde esta perspectiva la problemática urbana del Distrito, Lombardo inscribía la solución a los problemas del Distrito en el debate que desde comienzos de la década de 1920 sostenía un sector de la comunidad nacional de arquitectos y planificadores urbanos sobre la necesidad de planificar el crecimiento de la capital, debate que tuvo uno de sus momentos culminantes en la fundación de la Asociación Nacional para la Planificación, en septiembre de 1927, misma que reclamó a los futuros candidatos a la presiden-

¹⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión del miércoles 16 de mayo de 1928, p. 18, 19.

cia que incluyeran en sus programas de gobierno la planificación del crecimiento y urbanización de las ciudades del país que siempre habían omitido por ignorancia o indiferencia, no obstante su crucial importancia en los destinos de la nación.¹⁵

Además, políticamente, según Lombardo, resultaba infundado argumentar sobre el fracaso del municipio libre en el Distrito Federal porque, en general, en toda la República los gobiernos y las legislaturas estatales, teniendo como tenían la facultad de calificar las elecciones municipales, habían favorecido siempre la integración de ayuntamientos dóciles o subordinados a sus intereses y no a los de sus respectivas localidades.

Resolver este problema era una tarea que habían dejado pendiente los primeros gobiernos de la Revolución; que si se resolvía en el D. F. eliminando a sus ayuntamientos, haciendo depender “esta gran entidad administrativa del Ejecutivo Federal”, no sólo se produciría “una disociación cívica en la población más importante de la República” que llevaría a que a nadie le importara el destino de la ciudad de México, sino que daría pauta para que los gobiernos de los estados intentaran lo propio con las capitales de las entidades federativas, como ocurrió finalmente.¹⁶

Había que mantener vigente el gobierno local electo, y para lograr el consenso de “una población tan heterogénea, tan disímbola, tan difícil como es la población de la ciudad de México y de las poblaciones limítrofes”,¹⁷ Lombardo sugirió recurrir a un sistema de representación proporcional que incluyera al sector capitalista, a los artesanos, a los pequeños comerciantes, a los asalariados, a los rentistas, a la clase media y al gobierno.¹⁸

¹⁵ “La Asociación Nacional para la Planificación”, en *Excelsior*, 25 de septiembre de 1927.

¹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión del miércoles 16 de mayo de 1928, p. 19-22. El vaticinio de Lombardo se cumplió meses después, pues el 18 de septiembre de 1928 la Secretaría de Gobernación se vio obligada a dirigir una circular a los gobernadores de los Estados y Territorios instándolos a detener las iniciativas para reformar las constituciones locales y suprimir los ayuntamientos de la capital estatal que se habían presentado ya en algunos de ellos, “secundando erróneamente la supresión que se hizo de los municipios en el Distrito Federal, y la cual obedeció a razones muy especiales, que se dieron a conocer en la iniciativa correspondiente, que no existen en los estados, ni son aplicables a los ayuntamientos de sus capitales”. *Vid.* Secretaría de Gobernación, “Circular a los CC. Gobernadores de los Estados y Territorios”, 18 de septiembre de 1928, *Archivo General de la Nación* (en adelante AGN), Dirección General de Gobierno, 2-302.1 (29) 11, foja 1.

¹⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sesión del miércoles 16 de mayo de 1928, p. 21.

¹⁸ *Ibidem*. Esta propuesta de representación sería retomada bajo la figura de los consejos consultivos dentro de la Ley Orgánica del D. F. de diciembre de 1928.

Como sabemos, los argumentos de Lombardo y sus camaradas de partido fueron desoídos en la Cámara. Privó entre los legisladores adeptos al manco de Celaya la misma idea de aquél, a saber, que los ayuntamientos eran nidos de corrupción y de ineptitud, y la de que siempre habían sido un apéndice oneroso de los recursos de la federación. Agregaron además que los problemas de la ciudad requerían de soluciones prácticas y no de grandes teorías librescas, ni de la experiencia de otros países, como las defendidas por Lombardo. Así que, bajo estos supuestos, los diputados aprobaron la iniciativa de suprimir los ayuntamientos del Distrito, dando continuidad así al trámite constitucional para que las legislaturas estatales y al final el Congreso de la Unión aprobaran esta decisión definitivamente.

Como puede observarse, tanto la iniciativa de Obregón como los argumentos de Lombardo en la Cámara en contra de la misma, coincidían en un punto: no había correspondencia de la gestión administrativa municipal con la problemática urbana del Distrito, pues los servicios públicos que atendían los ayuntamientos se extendían por todo su territorio y no se circunscribían a cada localidad. Esta situación obligaba a ajustar el gobierno del Distrito a su realidad urbano-espacial. Sin embargo, fue precisamente en la solución propuesta para resolver esta necesidad en la que ambos se separaron radicalmente, y es la que permite identificar la posición desde la cual la clase política de aquella época interpretó las causas que habían originado la problemática municipal del Distrito y la forma de resolverla.

Mientras que para Obregón el desajuste entre el gobierno municipal y la realidad urbana del Distrito provenía primordialmente de las deficiencias del municipio, históricamente probadas por su extrema dependencia del Congreso General y del Poder Ejecutivo, así como por los reiterados conflictos político-administrativos con otras autoridades a que daba lugar su gestión, para Lombardo este desajuste tenía su origen principalmente en las peculiaridades del sistema geográfico, económico y social del Valle de México dentro del cual la ciudad de México fue creciendo sin que la administración municipal ajustara sus funciones a la dinámica de crecimiento urbano que imponía dicho sistema.

Interpretado así el problema, es explicable que Obregón pensara que éste requería una solución político-administrativa y no una únicamente técnico-administrativa. La primera suponía eliminar los ayuntamientos y crear un nuevo órgano de gobierno. La segun-

da consideraba preservar el régimen municipal pero reformándolo para ajustarlo a la realidad urbana del Distrito, lo cual políticamente no le sería favorable.

En cambio, para Lombardo la solución no era eliminar los ayuntamientos del Distrito, pues éstos, como los del resto del país, en realidad nunca habían ejercido plenamente su autonomía. Por el contrario, había que reformar el gobierno del Distrito preservando los ayuntamientos, pero no sin tomar en cuenta su realidad geográfica, económica, social y urbana con objeto de dar un cauce legal a la solución de sus problemas, pues de no hacerlo así se daría lugar a otros cada vez más difíciles de resolver en tanto la capital seguiría creciendo.

Vistas así las dos posturas con que se diagnosticaron los problemas del Distrito Federal, no puede decirse que no existía una conciencia, en el ámbito de la clase política del México posrevolucionario, sobre la necesidad de una reforma integral del Distrito, una que al tomar en cuenta tanto los aspectos políticos y administrativos, como los aspectos económicos, sociales y urbanos del mismo, estableciera las bases para resolver sus problemas más inmediatos y sentara al mismo tiempo los cimientos de su futuro crecimiento. Sin embargo, la solución final que se adoptó estuvo influida por la coyuntura política. Obregón no inventó el problema de la ineficacia de los municipios y el del desastre de los servicios públicos en el Distrito para encubrir sus verdaderas intenciones políticas, que eran, como ya dijimos, deshacerse de la presión política de sus enemigos en los ayuntamientos. Ambos problemas eran reales, tenían décadas perpetuándose y la sociedad capitalina esperaba que el nuevo régimen revolucionario les diera solución. Obregón, sin embargo, utilizó políticamente dichos problemas, se valió de ellos para apuntalar sus aspiraciones a ocupar nuevamente la presidencia del país. Esto le llevó a ignorar la necesidad de fortalecer la institución municipal mediante reformas legales que establecieran claramente sus tareas y responsabilidades, su autonomía política y administrativa y, lo más importante, la provisión de los recursos económicos que requería para cumplir con sus funciones, cosa que entonces requería el conjunto de los municipios del país. En lugar de esto, pasaron a manos del Ejecutivo las funciones y recursos de las municipalidades del Distrito, y se instituyó el Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno dependiente de aquél. En su decisión, como veremos, se valió del desprestigio de los ayuntamientos que reinaba entre los ciudadanos.

EL DESCONTENTO CIUDADANO CON LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La insatisfacción ciudadana con la gestión municipal abarcaba todos los ámbitos en los que las autoridades locales ejercían sus facultades de gobierno, y se remontaba a la misma época en que se fundó el Distrito Federal. Para 1928 las quejas y demandas de la ciudadanía en contra de los ayuntamientos eran cosa de todos los días, no sólo por su ineficacia para atender y satisfacer las necesidades de la población, sino también por la corrupción que imperaba en sus oficinas. Aunado a esto, amplios sectores de la población elevaban sus protestas por el deficiente marco legal que regulaba la administración municipal, por los conflictos y abusos que suscitaban las elecciones municipales y por la desatención a las demandas de urbanización de sus colonias.

El ámbito administrativo

Jesús Ramírez Flores, un agudo observador y crítico de los males que afectaban a los habitantes del Distrito hacia 1928, nos legó varios testimonios que permiten conocer cuál era en general la percepción que tenían los capitalinos de la gestión de los gobiernos municipales en vísperas de que éstos fueran suprimidos.¹⁹

En principio, Ramírez Flores consideró que la organización política y administrativa del D. F., esbozada en las bases de la fracción VI del artículo 73 constitucional, y desarrollada y reglamentada en la Ley de 13 de abril de 1917, era deficiente y ambigua y que, por lo mismo, había causado frecuentes conflictos entre los poderes federales, los ayuntamientos y el Gobierno del Distrito, que se tradujeron en perjuicio de los intereses públicos, pues todas estas autoridades “sin ningún plan definido, atendían los diversos servicios públicos necesarios en el D. F. dictando en muchas ocasiones disposiciones que chocaban unas con otras, porque no estaban definidas sus esferas administrativas ni sus atribuciones”.²⁰

¹⁹ Vid. Jesús Ramírez Flores, *Nueva organización del Distrito Federal. Ley de 14 de agosto de 1928*, México, Universidad Nacional de México, diciembre de 1928 (tesis de licenciatura en Derecho).

²⁰ Ramírez Flores, *op. cit.*, p. 32.

Ejemplo de estos conflictos fue que los ayuntamientos estaban autorizados para vigilar las cantinas, al igual que lo estaba el Gobierno del Distrito. Aquéllos concedían licencias, mediante el cobro de la cuota correspondiente, para que las cantinas permanecieran abiertas después de las horas reglamentarias, mientras que la policía dependiente del Gobierno del Distrito procedía a levantarles infracciones ignorando tales licencias.²¹

En otra esfera de las actividades públicas, el Departamento de Salubridad estaba autorizado para vigilar la instalación de establecimientos que vendían sustancias alimenticias, e iguales facultades correspondían al Gobierno del Distrito y a los ayuntamientos, por lo que los propietarios de dichos expendios nunca sabían a qué autoridad sujetarse y terminaban casi siempre incurriendo en infracciones.²²

El ámbito fiscal

En materia hacendaria los conflictos entre autoridades eran todavía más perjudiciales para los causantes, pues tanto los poderes federales, como el Gobierno del Distrito y los ayuntamientos tenían atribuciones fiscales y los impuestos y derechos que recaudaban cada uno no estaban sujetos a un sistema fiscal definido, por lo que se daba el caso de que un mismo objeto o persona se gravara por diversos conceptos, y aun, a veces, por un mismo concepto, con impuestos o derechos exigidos por cada autoridad.

Por ejemplo, una tienda de abarrotes estaba obligada a pagar derecho de licencia para los ramos de manteca, jabón, tabacos, dulces, limonadas, pan, vinos y licores en botella cerrada. Debía pagar también una placa de registro, gastos relacionados con la apertura, sellado y timbrado de sus libros de contabilidad, contribución de patente de 50 % para el Ayuntamiento y otro 50 % para el Gobierno del Distrito, además de 25 % sobre el total por concepto de contribución federal y el impuesto sobre la renta, con obligación de presentar una declaración provisional y otra definitiva durante el año. A todas estas obligaciones fiscales se agregaban otras como la de pagar por horas extraordinarias, por venta de licores al menudeo,

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem*, p. 33.

cuota anual por el sello y resello de pesas y medidas, sin mencionar los recargos, cobranzas y multas por infracciones.²³

Lo más desafortunado de esta onerosa carga fiscal era, según Ramírez Flores, que los ingresos que por esta vía obtenían tanto el Gobierno del Distrito —20 millones de pesos anuales— como el Ayuntamiento de México —11 millones anuales— se destinaban en su mayor parte a sostener una enorme burocracia innecesaria y eran dilapidados por los funcionarios superiores del Gobierno del Distrito y por los regidores, en perjuicio de la atención que exigían los servicios públicos.²⁴

El ámbito político

A los problemas que derivaban de la esfera administrativa se sumaba otro más grave incluso que el fiscal que era el de la práctica del municipio libre en el Distrito. Esta institución teóricamente se presentaba como la más apta para el gobierno local pero tenía, según Ramírez Flores, graves defectos a causa de la amplia libertad de que disponían los ayuntamientos en la administración de su hacienda y por la falta de límites a su forma de elección popular directa, todo lo cual daba lugar a una amplia serie de abusos y corruptelas.

Los habitantes del D. F. —dice Ramírez Flores— han sido testigos de la forma escandalosa e irregular en que se llevaban a cabo las elecciones para ayuntamientos. Partidos políticos, organizados por individuos carentes de toda moralidad, pero hábiles en intrigas electorales, se adueñaban de los ayuntamientos de la ciudad de México y de las demás municipalidades. [...] Los asuntos municipales y los servicios públicos quedaban en manos de individuos inmorales y faltos de conocimientos técnicos para el desempeño de los cargos que se les encomendaban; pero, en cambio, al amparo de éstos realizaban negocios poco honestos y en ocasiones robaban impunemente los fondos pertenecientes al municipio. [...] Frecuentes fueron los contratos para la compra de útiles y maquinaria necesarios para los servicios públicos a precios exorbitantes en los que los encargados de la compra tenían su participación. [...] Era público que por medio del dinero era factible conseguir con los ayuntamientos cualquier concesión por inmoral que ésta fuere. [...] Los adeudos fiscales eran objeto de transacción entre los causantes y los regidores. Muchos de éstos se jactaban de que sus

²³ *Ibidem*, p. 34.

²⁴ *Ibidem*, p. 34-35.

sueldos no significaban nada para ellos y que sus principales entradas estaban en los negocios que realizaban. [...] La anarquía en los asuntos municipales aumentaba, a más de la inmoralidad de sus miembros, por la falta de reglamentación de los diversos servicios públicos que le estaban encomendados al Ayuntamiento. La situación que reinaba en los municipios del Distrito Federal es semejante a la que reina en los municipios de toda la República.²⁵

En efecto, en las postrimerías del gobierno del presidente P. E. Calles, y en medio de la efervescencia política que encendieron las pretensiones reeleccionistas del expresidente Álvaro Obregón, los ayuntamientos del Distrito se vieron envueltos en conflictos que alteraron el funcionamiento de la administración y la atención de los servicios públicos.

Por un lado, las pugnas entre el obregonismo y la oposición antireeleccionista encabezada por Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano se instalaron en la capital, donde los partidarios del general Obregón, empleando medios poco ortodoxos, se apoderaron de los ayuntamientos supuestamente adversos a su reelección. Por otro, las elecciones municipales de cada año abrían paso a conflictos políticos y judiciales que alteraban el funcionamiento de las administraciones municipales durante meses, cuando no por varios años, hasta que el Gobierno Federal imponía alguna suerte de solución política. Ésta es la constante que podemos observar en los conflictos que, entre 1926 y 1928, afectaron el funcionamiento de varios ayuntamientos del Distrito.

La Municipalidad de Guadalupe Hidalgo, por ejemplo, vivió en una permanente conflictividad desde mediados de 1926 hasta fines de 1928, a causa de las intrigas políticas entre los mismos regidores y de los malos manejos de la administración municipal. En agosto de 1926 el presidente municipal, León G. Rojas, y otros siete regidores fueron acusados de “coalicción” y escaparon de ser encarcelados.²⁶ Al año siguiente, en el mes de agosto, el presidente municipal en funciones, Jesús Cortés, y otros regidores fueron depuestos de sus cargos, acusado el primero de abuso de autoridad y de complicidad con el movimiento sedicioso de Gómez y Serrano, aunque en su defensa alegó ser perseguido por “no hacer profesión de fe de ninguna clase a favor de ningún candidato presidencial”.²⁷

²⁵ *Ibidem*, p. 35-36.

²⁶ AGN, *Dirección General de Gobierno*, 2/317.4 (29) 2.

²⁷ *Ibidem*, 2/317.4 (29) 3.

Igual suerte corrieron los regidores de Coyoacán, J. Remedios López y Trinidad Vivas, y Antonio Ramos e Ignacio Rodríguez, ediles de Mixcoac, depuestos de sus cargos sin mediar justificación alguna por órdenes del Centro Director Obregonista.²⁸

En todos estos conflictos tuvo participación protagónica Jesús Vidales, presidente del Ayuntamiento de Guadalupe Hidalgo en 1927, brazo político de los diputados Ricardo Topete y Tomás A. Robinson –representantes del Centro Director Obregonista– y presidente de la Liga de Ayuntamientos Obregonistas del Distrito Federal –formada en 1927 por los de Guadalupe Hidalgo, Coyoacán, General Anaya y Mixcoac–, agrupación política que mes a mes exigía de cada empleado municipal un día de su sueldo para su sostenimiento, según denunciaron ante la Secretaría de Gobernación los regidores afectados por las intrigas de Vidales.²⁹

Las elecciones fueron otra de las causas de inestabilidad en los ayuntamientos, sobre todo porque el deficiente marco legal que las regulaba se prestaba a toda clase de maniobras políticas. Por ejemplo, las realizadas el 13 de diciembre de 1925 fueron motivo de un grave conflicto entre el gobierno federal y el grupo que, transgrediendo los reglamentos electorales, se había alzado con el triunfo. Sus integrantes –agrupados en la Confederación de Partidos, dirigida por Enrique Delhumeau, y apoyada por el Gobierno del Distrito–, llevaron a cabo diversas maniobras para integrar a su satisfacción el Consejo Electoral y depurarlo de militantes del Partido Laborista, alteraron el padrón municipal de votantes, falsificaron credenciales, inventaron “hombres de paja”, repartieron boletas sólo entre sus adeptos, falsificaron la insaculación de la Junta de Vigilancia, violaron el contenido de las urnas y desaparecieron otras, en las demarcaciones donde los laboristas ejercían dominio resultaron votaciones muy escasas, dieron direcciones falsas de las casillas, no registraron el nombre de quienes habían votado, y entregaban boletas a los electores con la planilla de sus candidatos engomada al reverso, y sustituyeron boletas y documentos electorales por otros previamente confeccionados dándoles el triunfo.³⁰

²⁸ “Memorandum al secretario de Gobernación, 11 de septiembre de 1928”. AGN, *Dirección General de Gobierno*, 2/317.4 (29) 3.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ “Dictamen con relación a las elecciones municipales de todo el Distrito Federal”, 17 de diciembre de 1925. AGN, *Dirección General de Gobierno*, 2-311 M (5-1) 3.

Aunque todas estas irregularidades configuraban la invalidez de las elecciones municipales, resultaba difícil anularlas a causa de la deficiencia y poca claridad de las leyes electorales de entonces, según juzgó el abogado consultor Vicente E. Matus, a quien la Secretaría de Gobernación había solicitado un dictamen de las citadas elecciones.

Así, pues, la administración municipal del Distrito Federal en vísperas de ser suprimida estaba envuelta en conflictos administrativos, hacendarios y políticos. Realizaba gastos excesivos en sostener una burocracia corrupta e innecesaria, sus funcionarios se caracterizaban más que por su preparación técnica para entender y solucionar los problemas de la ciudad, por su libertinaje político y su natural disposición a valerse de su cargo para satisfacer sus intereses personales. En el manejo de sus fondos privaba la corrupción, todo ello en perjuicio de la ciudadanía y del funcionamiento de los servicios públicos de la ciudad.

Frente a estos males, para estudiosos de la época como Ramírez Flores, la Ley de 14 de agosto de 1928, por la cual se reformaron las bases 1^a, 2^a y 3^a de la fracción VI del artículo 73 constitucional, no obstante que fue aprobada gracias a la docilidad y sumisión que tuvieron los diputados hacia Obregón, y que establecía la “dictadura presidencial” en el Distrito, ofrecía la oportunidad histórica de trascender los efectos negativos de la radicalidad de los dos sistemas con que se había gobernado el Distrito, el porfirista y el revolucionario, mismos que la experiencia histórica había condenado. El primero caracterizado por la centralización del Gobierno del Distrito en manos del Consejo Superior de Gobierno y del presidente de la República, y por la anulación de la participación activa de los ayuntamientos en la administración de los negocios municipales. El segundo, caracterizado por la recuperación extrema de la libertad municipal que dio lugar a un indiscriminado manejo de la hacienda municipal y a la ambición e intriga como factores dominantes en las elecciones y en el ejercicio del gobierno municipal.³¹

El ámbito urbano

La urbanización del Distrito se vio afectada también por los problemas derivados del deficiente marco legal que regulaba la adminis-

³¹ Ramírez Flores, *op. cit.*, p. 39-40.

tración municipal, las conflictivas relaciones entre las autoridades locales y las federales, la lucha política en el interior de los ayuntamientos, los conflictos suscitados en periodo de elecciones, y la corrupción que privaba en los funcionarios municipales en el ejercicio de su cargo. El fraccionamiento y urbanización de terrenos, y los negocios fraudulentos que en torno a esta actividad se realizaban, ejemplifican lo antes dicho. A fines de 1928, en vísperas de entrar en vigor el nuevo orden institucional del Distrito, la actuación impune de fraccionadores, que incumplían sus contratos de urbanización con la complicidad de las autoridades municipales, se había consolidado en la práctica como un factor negativo del crecimiento urbano del Distrito pues al no seguir ni autoridades ni fraccionadores un plan integral de urbanización ni cumplir con la escasa y deficiente legislación vigente, brotaron por doquier colonias que no contaban con la infraestructura y los servicios mínimos de urbanización, causando así grandes gastos a las administraciones municipales, conflictos con los colonos, y enormes problemas de salud pública y tensiones sociales que alimentarían los movimientos de la siguiente década.

Si bien éste fue un fenómeno que se reprodujo desde el último tercio del siglo XIX hasta, por lo menos, la década de 1940,³² en la década de 1920 cobró singular importancia por su magnitud, tanto por el número de fraccionamientos que se erigieron, como por la crisis social e institucional que empezaba a manifestarse a causa de la falta de solución a los problemas que este tipo de crecimiento urbano provocaba en amplios sectores de la población y en las estructuras de gobierno municipal.

Así, durante dicha década se erigieron muchos fraccionamientos que se sumaron a aquellos fundados años atrás y que en conjunto presentaban el mismo problema: no habían sido autorizados legalmente y tampoco contaban con los servicios de urbanización, y en ello habían tenido responsabilidad las mismas autoridades municipales.

En el cuadro 1 podemos observar las colonias que se encontraban en esta situación, tan sólo en la Municipalidad de México.

³² Testimonios de los reclamos ciudadanos al gobierno federal en la década de 1940, por los abusos de fraccionadores y compañías urbanizadoras que incumplían sus contratos, pueden verse en Jorge H. Jiménez Muñoz, *La traza del poder...*, México, Codex, 1993, p. 232-244.

Cuadro 1
 INFORME MUNICIPAL DE COLONIAS DE LA CIUDAD
 DE MÉXICO, OCTUBRE DE 1922³³

<i>Colonia</i>	<i>Año de fraccionamiento</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Condiciones de urbanización</i>	<i>Fraccionadores</i>
Morelos	c. 1886	Entre Av. de la Bolsa y del Trabajo	– Autorizada – Urbanizada casi por completo – Recibida	
De la Bolsa	Ya existía en 1902		Octubre de 1912 contrato de saneamiento	
Díaz de León	1894 se solicita y niega su fraccionamiento	Suroeste de la Col. de la Bolsa	– No autorizada – Sin urbanizar – Sin recibir, sólo las calles de Glz. Ortega	Concepción Paredes de Díaz de León
Romero Rubio o del Peñón	7 mayo 1907	Contigua al Peñón de los Baños	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	
Violante o de Tepito		Entre Plaza del Carmen y la de Bartolomé de las Casas	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	
Maza	c. 1897	Sur de la Col. Valle Gómez	– Autorizada – Urbanizada parcialmente	José Maza
Valle Gómez		Sur Río Consulado, y Poniente Col. Rastro	– Sin autorizar – Sin urbanizar – Sin recibir	
Balbuena	c. 1913	Sureste ciudad de México	– Sin autorizar – Sin urbanizar – Sin recibir	José de la Macorra
De la Paz o de la Viga	Ya existía en 1905			
Rastro	1889	Este de la Col. Maza	– Autorizada – Urbanizada parcialmente – Recibida	David de Ghest
Peralvillo	c. 1899	Norte del Hipódromo de Peralvillo	– Autorizada – Sin urbanizar – Sin recibir	David de Ghest, y Cía. de Terrenos de Peralvillo

³³ "Informe sobre Colonias del Ayuntamiento de México de 27 de octubre de 1922". Tomado de Jorge H. Jiménez Muñoz, *La traza del poder...*, México, Codex, 1993, p. 188-191.

<i>Colonia</i>	<i>Año de fraccionamiento</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Condiciones de urbanización</i>	<i>Fraccionadores</i>
Del Cuartelito o Escandón		Entre Calz. del Niño y San Antonio Abad	– Sin autorizar – Sin urbanizar – Sin recibir	
Guerrero		Norte Calz. Nonoalco	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	
Indianilla	c. 1895	Entre Calz. de la Piedad y Av. Chapultepec	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	Francisco Lascuráin
Buenos Aires, Potrero de en medio, Hidalupe o El Tinado		Sur de la Col. Hidalgo, Sureste de Pan-teón Francés	– Sin autorizar – Sin urbanizar – Sin recibir	
Del Chopo	c. 1910	Entre Calz. Nonoalco y Río Consulado	– Autorizada – Urbanizada parcialmente – Sin recibir	
De los Arquitectos		Sur calles Sullivan, norte calle G. Prieto, oeste col. San Rafael	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	
Juárez	c. 1906	Norte Paseo de la Reforma, sur cols. Condesa y Roma	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	Se formó con las colonias de La Teja, Nueva del Paseo y Candelaria Atlapampa
Cuauhtémoc	1904-1907	Norte Calz. de la Teja y Estación Colonia	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	
Condesa	1902	Norte Col. Juárez	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	
Roma	1902-1903	Norte Calz. Chapultepec	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	
Roma Sur	1902-1913	Norte Av. Jalisco	– Autorizada – Urbanizada – Recibida	

En un informe de octubre de 1922 elaborado por regidores miembros de la Comisión Municipal encargada de hacer un censo de las colonias de la municipalidad de México —que incluía el año

de su fundación, su ubicación, y las condiciones de urbanización de cada una —, sus autores concluyeron que los datos obtenidos tras su evaluación comprobaban que “los problemas que al actual ayuntamiento se presentan y seguirán presentando a los que por muchos años los sucedan, tuvieron su origen en los descuidos y lenidades de administraciones de otros tiempos, las que dejaron situaciones de tal manera complicadas, que su allanamiento sin hipérbole, constituye el desenmarañamiento de una madeja de infracciones municipales y sanitarias, y de intereses creados, que ya no pueden ser atacados ni destruidos”.³⁴

Las numerosas colonias fraccionadas ilegalmente, que tenían “en gran parte la culpa de muchos de los males que pesa[ban] sobre la ciudad de México”, no habían sido reconocidas por el Ayuntamiento y, en consecuencia, no recibían atención alguna de las autoridades municipales porque hacerlo implicaba invertir cuantiosas sumas en su urbanización. Tampoco podía la corporación municipal “regularizarlas”, es decir eliminarlas, porque muchas de ellas ya estaban habitadas y sus “propietarios e inquilinos exigen y obtienen, en la medida de lo posible los servicios que son indispensables para el mejor desarrollo de la vida de la comunidad”.³⁵

Resolver esta crítica situación requería invertir, según los regidores, “muchos millones y muchos años que gastar, lo que no [se] evitaría con que el ayuntamiento autónomo de la ciudad de México fuera suprimido para siempre, como algunos lo pretenden y proponen”.³⁶

Para el año de 1928, los vaticinios de los regidores del Ayuntamiento de 1922 se habían cumplido en cuanto a que con el paso de los años la problemática de los fraccionamientos irregulares no sólo no se resolvería, sino que se agravaría con el establecimiento de más colonias sin urbanizar al margen de la ley y con la venia de las autoridades municipales.³⁷ Sólo que este año, la virtual reforma político-institucional del Gobierno del Distrito, aprobada en mayo por el Congreso, ofreció a los habitantes de esos fraccionamientos un

³⁴ “Informe sobre Colonias del Ayuntamiento de México de 27 de octubre de 1922”. Tomado de Jorge H. Jiménez Muñoz, *La traza del poder...*, México, Codex, 1993, p. 191.

³⁵ *Ibidem*, p. 192.

³⁶ *Ibidem*, p. 192.

³⁷ Aunque difieren en sus cálculos, algunos estudiosos de la urbanización de la ciudad de México calculan que durante la década de 1920 se establecieron alrededor de 32 nuevas colonias. Vid. María del Carmen Collado Herrera, “José G. de la Lama en la expansión de los años veinte”, en Graziella Altamirano Cozzi (coord.), *En la cima del poder. Elites mexicanas 1830-1930*, México, Instituto Mora, 1999, p. 198.

nuevo recurso para hacer oír sus viejas demandas y solicitar su solución dentro del nuevo marco legal del Distrito que entraría en vigor al despuntar el año de 1929.

Éste fue el caso de los habitantes de las colonias Peralvillo, Romero Rubio, ex-Hipódromo de Peralvillo, Prolongación Guerrero, Colonia Nueva y Prolongación Zaragoza, que en voz de sus representantes denunciaron en la Navidad de 1928 ante el presidente Emilio Portes Gil los añejos abusos perpetrados en su contra por fraccionadores y autoridades municipales.

En su denuncia señalaron que “en plena Capital de la República” existían colonias fraccionadas veinte años atrás que carecían de servicios completos de urbanización, mismos que los fraccionadores se habían comprometido a realizar mediante contrato, pero que se habían negado a cumplir “criminalmente secundados por la lentitud de las autoridades a quienes competiera exigir el cumplimiento de esos contratos y velar porque el desarrollo de la ciudad se efectu[ara] dentro de condiciones de garantía y estabilidad”.³⁸

Para convencer de la verdad de sus asertos, los colonos informaron al presidente que el decreto de 20 de julio de 1924, expedido por el entonces presidente Álvaro Obregón, por el que se prohibía el fraccionamiento de aquellos terrenos que no contaran con los servicios de urbanización, había sido ignorado por fraccionadores y autoridades municipales, como lo probaban las colonias establecidas en fecha posterior a dicho decreto, entre ellas: Prolongación Guerrero (1924), Bolívar (1925), Colonia Nueva (1927), y Prolongación Zaragoza (1928), en abierto desprecio a la ley y a quienes las habitaban.

Esta situación era todavía más insultante para los habitantes de estas colonias, y se colocaba “fuera de todo principio y moralidad por el hecho de que el Gobierno del Distrito Federal verifica[ba] el cobro de la contribución de predios edificados, y el Ayuntamiento [exigía] además el pago de los siguientes servicios: aguas, limpia, atarjeas y pavimentos en muchas colonias donde, como en la Peralvillo y Prolongación Guerrero, no gasta[ba] un solo centavo en el mantenimiento de esa clase de servicios y en donde además ha sido la iniciativa privada de los señores colonos la que ha logrado realizar obras útiles y de poco monto”.³⁹

³⁸ AGN, *Fondo Emilio Portes Gil*, C. 26/905/808.

³⁹ AGN, *Fondo Emilio Portes Gil*, C. 26/905/808. La práctica ilegal de los fraccionadores y la de las autoridades municipales, de cobrar impuestos por servicios urbanos a los

No obstante el señalado y justificado descontento de los colonos con las administraciones municipales, la solución que propusieron contemplaba la permanencia de dicha estructura de gobierno y la inclusión en ella de uno de sus representantes “como una garantía efectiva de que las condiciones [de sus colonias] mejorarán en forma visible y en concordancia con las conquistas que en otro terreno han alcanzado las clases humildes que en una inmensa mayoría habitan estos nuevos fraccionamientos y de los que poco caso han hecho las anteriores autoridades municipales”.

De esta manera, con la representación de los colonos en la nueva estructura de gobierno, seguramente el nuevo gobierno del Distrito merecería “el aplauso unánime de los habitantes del Distrito Federal llevando a la conciencia de cada uno de ellos la confianza de que aún es posible esperar administraciones municipales honradas que se preocupen por el mejoramiento colectivo y desarrollo de la capital de la República”.⁴⁰

Poco después de haber entrado en funciones, la crítica situación de la urbanización del Distrito certeramente denunciada por los colonos, ocuparía la atención de las nuevas autoridades del Departamento del Distrito Federal, quienes al llevar a cabo una evaluación de la misma corroborarían las dimensiones alarmantes que había alcanzado para 1930.

En abril de ese año el titular del Departamento del Distrito Federal (DDF), José Manuel Puig Casauranc, presentó a los integrantes del Consejo Consultivo del Departamento Central un reporte de las críticas condiciones que presentaba el crecimiento urbano del Distrito. En dicho reporte, tras informar detalladamente de los problemas de urbanización que presentaban las colonias y fraccionamientos “de grande o relativa importancia” de todo el Distrito, se reconoció que en su conjunto los asentamientos urbanos que no contaban con servicios de urbanización abarcaban un área de 36 km² aproximadamente, y que la causa de ello no podía atribuirse, como en su momento se había justificado, al bajo precio con que se habían vendido los terrenos de dichos fraccionamientos, pues existían otros que no obstante haber sido vendidos a un alto precio — como ocurrió en las colonias Roma Sur y Los Pinos, donde se vendió entre 8 y 12 pesos

asentamientos irregulares, fue una constante en la urbanización del Distrito desde tiempos porfirianos. Sobre este tema véase Sergio Miranda Pacheco, *Tacubaya: de suburbio veraniego a ciudad*, *op. cit.*

⁴⁰ AGN, *Fondo Emilio Portes Gil*, C. 26/905/808.

el m²— no contaban con ninguna obra de urbanización. La verdadera causa de este problema había sido la voracidad de los fraccionadores, quienes habían adquirido sus terrenos a precios irrisorios y nunca estuvieron dispuestos a sacrificar “parte de sus utilidades para hacer dichas colonias habitables, en el sentido simplemente humano de la palabra”.⁴¹ Resolver esta problemática exigía una inversión superior a los cien millones de pesos, al margen del presupuesto que requería la sola atención de las tareas a cargo del DDF, como la de obras de construcción de tres millones de metros cuadrados de banquetas que absorberían casi la totalidad de su presupuesto durante dos años.⁴²

EL DIAGNÓSTICO POLÍTICO Y URBANO DE LOS PLANIFICADORES

A finales de la década de 1920, la interpretación técnica de la problemática urbana y municipal del Distrito, defendida por Lombardo Toledano en la tribuna legislativa durante los debates de mayo de 1928, era compartida por un importante sector de la opinión pública.

En periódicos y estudios de la época, diversos autores reconocían que no sólo la ineficacia de las administraciones municipales exigía la reforma de su régimen de gobierno, sino también los problemas que había provocado la enorme expansión y crecimiento de la ciudad de México, que para fines de los 20’s estaba “prácticamente unida con algunas poblaciones de los municipios colindantes”.⁴³

Este vertiginoso y problemático crecimiento de la ciudad imponía “la necesidad de la unidad en la gestión de los asuntos del Distrito Federal con los municipios en que se divide. Se impone que esa gestión se realice por medio de un órgano único, de acuerdo con un plan de conjunto y mediante recursos no proporcionados necesariamente a la importancia de los respectivos municipios, sino a la conveniencia de transformar las condiciones de éstos mejorándolas”.⁴⁴

⁴¹ “Informe del titular del DDF, José Manuel Puig Casauranc, al Consejo Consultivo del Departamento Central sobre las Colonias o Fraccionamientos sin servicios o con servicios muy deficientes. Abril de 1930”. Tomado de J. H. Jiménez Muñoz, *op. cit.*, p. 222.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Ramírez Flores, *op. cit.*, *ibidem*, p. 41.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 44.

La organización y funciones que pudiera tener este órgano único de gobierno podría proporcionarlas el estudio científico de la administración de la ciudad, pues “para administrar una ciudad moderna se necesita algo más que habilidad en los negocios, en el derecho o la medicina. La administración de la ciudad es en sí una profesión”.⁴⁵ Profesión ésta que había surgido a causa del carácter científico de los nuevos descubrimientos e inventos, y a la necesidad de la preparación técnica que exigía su aplicación en la vida de las ciudades, llevando así a un cambio radical en la manera de considerar la gestión municipal.⁴⁶

Lo cierto es que Ramírez Flores lo mismo que Lombardo Toledano, en su argumentación sobre la necesidad de reformar el gobierno del Distrito con base en un examen técnico de las condiciones de su crecimiento urbano y de un plan de urbanización conjunto, se hicieron eco de los postulados de la planificación que desde el último tercio del siglo XIX venían aplicando en Europa, los Estados Unidos y América diversos especialistas en torno a los problemas del crecimiento y urbanización de las ciudades, mejor conocida como la ciencia y arte de la urbanización (*city planning*, en su versión inglesa, *planificación* en su versión americana).

El objetivo general de la *city planning*, de acuerdo a los autores citados por Ramírez Flores, “era hacer posible la mejor y más amplia comunidad de vida que la situación y el medio de la ciudad consientan”. Para ello, debía hacerse un examen cabal de las condiciones positivas de calles, tráfico, servicios públicos en su relación con la estructura física de la ciudad, habitaciones, sanidad, recreos, ubicación de edificios públicos, autoridad legal de la ciudad y sus capacidades financieras. Con base en este examen era posible entonces planear el trazo de calles y vías de la ciudad, la edificación en espacios abiertos, regular el uso de la propiedad, así como el desarrollo progresivo del comercio y la industria, el tráfico urbano y el transporte local, el mejoramiento de la salud pública y la prevención de conductas antisociales.⁴⁷

Esta forma “científica” de entender y resolver los problemas urbanos de las ciudades modernas tiene su propia historicidad. En general, dentro de los países capitalistas, la planeación como método de intervención pública en el libre juego de fuerzas del mercado

⁴⁵ *Ibidem*, p. 41.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 42-43.

se remonta al ascenso de las ciudades en el siglo XIX y a la necesidad de la intervención pública para racionalizar el uso de la tierra particularmente con respecto al diseño y construcción de edificios y espacios públicos.⁴⁸

Fue en Alemania donde se dieron los primeros pasos para que la intervención pública en materia urbana adquiriera las dimensiones de una política de Estado. A fines del siglo XIX y hasta antes de la Primera Guerra Mundial, Alemania era la nación más adelantada en materia de planificación urbana, pues sus grandes y pequeñas ciudades habían sido sujetas a planes distritales en los cuales se establecía una red de rutas principales, calles residenciales, áreas industriales, sistemas de drenaje, y se reservaba tierra para los espacios públicos y el futuro crecimiento de las ciudades. Con el tiempo, las viejas y nuevas zonas urbanas establecidas mediante estos planes parciales fueron incluidas en planes de zonificación, los cuales asignaban a cada distrito una función distinta y le sujetaban a reglas de construcción determinadas. Incluso antes de finalizar el siglo XIX el crecimiento urbano de las pequeñas y grandes ciudades obligó a las autoridades estatales a coordinar los planes de los núcleos urbanos centrales con los de las municipalidades vecinas. Así, a comienzos del siglo XX en la región de Francfort, e incluso en los alrededores de Berlín, surgió la planificación regional, a partir de la cual se desarrollaría años más tarde el interés en introducir el país entero a un detallado programa de planes urbanos locales y regionales.⁴⁹

En los Estados Unidos —que fue el modelo que más influyó en los planificadores mexicanos, debido a su relativo sistema político descentralizado— la planeación urbana moderna tuvo un desarrollo relativamente caótico. Al entrar al siglo XX, a causa del rápido crecimiento de las ciudades norteamericanas más importantes durante las décadas precedentes, la gravedad de los problemas urbanos adquirió tan variadas dimensiones que la ciudad se convirtió en el centro de la atención nacional. La satisfacción de la necesidad de algún tipo de intervención pública a favor de la reforma y la planeación urbana llegó a ser un fuerte sentimiento público que alentó, hacia la segunda década del siglo XX, además de varios discursos y

⁴⁸ Katharine Kia Tehranian, *Modernity, Space and Power. The American City in discourse and practice*, New Jersey, Hampton Press, Cresskill, 1995, p. 6. Cfr. Leonardo Benevolo, *La ciudad europea*, Barcelona, Crítica, 1993, cap. 6 “La ciudad industrial”.

⁴⁹ Anthony Sutcliffe, *The History of Urban and Regional Planning*, New York, Facts on File, 1981, p. 5-6.

movimientos que pugnaban por una reforma urbana, la creación de una nueva profesión: la planeación urbana. Aunque ésta se concentró principalmente en la planeación física de la ciudad, los discursos urbanos que la precedieron fueron ricos en contenido y destacaban grandes preocupaciones sociales. Agrupadas éstas, van de las reformas sociales a los esquemas estéticos, igualitarios e ingenieriles. El eventual triunfo de lo práctico sobre lo estético, lo reformista o lo igualitario puede atribuirse sobradamente al hecho de que la civilización urbana americana fue, y sigue siendo, esencialmente una empresa capitalista.⁵⁰ En este sentido, el surgimiento de la planificación urbana en los Estados Unidos obedeció a la satisfacción de las necesidades de su desarrollo industrial, que exigía tanto la integración de sus ciudades a nivel local, regional, nacional y multinacional, como el control social, la eficacia y la funcionalidad de los espacios urbanos, todo ello en beneficio de la productividad.

Después de la Primera Guerra Mundial, tanto en Europa como en los Estados Unidos, la idea de la conveniencia de la planificación urbana ya había madurado lo suficiente y los estados comenzaron a aplicar una legislación moderna para la urbanización de sus ciudades, siguiendo los preceptos de la ciencia y el arte de la planificación. Sin embargo, muchos aspectos de la terminología, ideología y técnicas de la planificación habían surgido antes de 1914. Las expresiones —nos dice Anthony Sutcliffe— *town planning*, *city planning*, *Städteplanung*, *urbanisme*, *urbanística*, *stadsplanering*, *stedebouw*, y *gradostroitel stvo*, se habían vuelto de uso general entre 1890 y 1914, al tiempo que ya había emergido la institución de un plan integral de desarrollo para una ciudad entera, principalmente en Alemania, y el Estado, que había descubierto la creciente amenaza de los problemas urbanos, se interesaba crecientemente en los asuntos urbanos.⁵¹

En México, los primeros pasos en materia de planificación urbana se dieron bajo el régimen de Porfirio Díaz, aunque la concepción y práctica que tuvo de la misma distó de aquella que difundieron en la década de 1920 arquitectos e ingenieros inspirados en sus colegas norteamericanos, diferencia explicable en términos de los proyectos económicos que caracterizaron al régimen porfirista y a

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Anthony Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning 1800-1914*. The first volume of the trilogy "Planning and the Environment in the Modern World", London, Mansell, 1980, p. 2-3.

los regímenes posrevolucionarios, y del lugar que dentro de los mismos se asignó a la capital mexicana.

Mientras el porfiriato fue un régimen minero, agroexportador y mercantil, que impulsó una urbanización parcial, estética y medianamente funcional de la capital, los gobiernos revolucionarios continuaron impulsando la producción y comercialización del sector agrícola, pero al mismo tiempo emprendieron una paulatina industrialización del sector productivo, una modernización del sector financiero y comercial, y una urbanización sujeta a un plan integral y funcional de los espacios y del orden social, apoyado en un orden político institucional centralizado.

El régimen porfirista emprendió una serie de reformas en el Gobierno del Distrito y llevó a cabo importantes obras de infraestructura y embellecimiento en la ciudad de México que pueden ser interpretadas como la evidencia del intento por modernizar el gobierno y funcionamiento de la capital mexicana, la cual, como sabemos, emprendió, hacia el último tercio del siglo XIX, la recuperación de su primacía como centro urbano y económico de México.

El rápido desarrollo ferrocarrilero, iniciado en 1880, con la concesión otorgada a empresarios norteamericanos para construir las principales líneas troncales que la conectarían con la frontera norte convirtió a la ciudad de México en la localidad urbana mejor comunicada con las principales ciudades y con ello en el centro comercial administrativo más importante del país, no obstante que esto iba en contra de la integración del territorio nacional y de su desarrollo equilibrado.⁵² De igual manera, la introducción de la energía eléctrica para sustituir a la fuerza motriz hidráulica favoreció la concentración de la naciente producción industrial en la capital, al otorgar a la industria una mayor movilidad espacial y una diversificación productiva que no permitían la dependencia de fuentes energéticas hidráulicas.⁵³

Así, los capitales nacional y extranjero volcaron sus inversiones en el comercio y la industria del país y de la capital, protegidos por las concesiones y subsidios del régimen porfirista, a la vez que éste hacía lo propio en materia de infraestructura. Las cifras de los re-

⁵² Gustavo Garza, *El proceso de industrialización en la ciudad de México 1821-1970*, México, El Colegio de México, 1985, p. 109-117.

⁵³ El consumo de electricidad se extendió a la fabricación de prácticamente todo tipo de productos: materiales de construcción, cigarros y puros, productos de hierro y acero, ladrillos, hielo, jabón, llantas de automóvil, zapatos, muebles, productos químicos, harinas, hule, alcoholes y cerveza. Gustavo Garza, *op. cit.*, p. 121.

cursos invertidos no dejan lugar a dudas sobre la importancia que tenía la ciudad de México dentro de las estrategias económicas del gobierno de Díaz.⁵⁴

Como efecto de esta concentración de recursos y actividades económicas sin precedentes, la ciudad de México experimentó un proceso de crecimiento físico y demográfico que, en el transcurso de la última década del siglo XIX y las tres primeras décadas del siguiente, la llevaría a integrar un sistema urbano espacial y económico con el conjunto de los municipios de su periferia que plantearía enormes presiones económicas, políticas y sociales a los ayuntamientos que tenían a su cargo la atención y dotación de servicios públicos en el Distrito Federal.

Al despuntar el siglo XX, el régimen porfirista resolvió suprimir las funciones públicas y absorber los recursos de los ayuntamientos para entregarlos, en 1903, al Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, órgano dependiente del Ejecutivo que, en adelante, se encargaría de reglamentar y conducir la urbanización del Distrito. Esta medida se aplicó con base en los argumentos de que la creciente complicación de los servicios públicos, originada por el notable aumento de habitantes y de actividades económicas, había mostrado lo inadecuado y deficiente de la organización política y municipal para atenderlos debidamente, y de que ésta había dependido siempre de la ayuda financiera y administrativa del gobierno federal. A partir de estas consideraciones era preciso “confiar los servicios locales, cada vez más extensos y complicados, a semejanza de los demás servicios

⁵⁴ En el periodo de 1877 a 1910 las inversiones del gobierno porfirista en infraestructura alcanzaron la suma de 1'036.9 millones de pesos. De éstos 286 millones correspondían a fondos privados, 667 millones fueron contratados con compañías extranjeras y 83.9 millones fueron invertidos por el gobierno. De los 286 millones de inversión privada, 92 se invirtieron en tranvías eléctricos para todo el Distrito Federal, en el alumbrado eléctrico y sistema telefónico de la ciudad de México, 64 se destinaron al resto del país y lo demás, 130 millones, fueron inversiones generales pero que favorecían especialmente al Distrito Federal, como fue el caso del sistema de bancos federales y el tendido de vías férreas. A su vez, de las inversiones contratadas con compañías extranjeras únicamente 20 millones se destinaron a las obras del desagüe del Valle de México y de saneamiento de la ciudad de México, 147 millones a otras regiones del país y el resto al tendido de 18 000 km de vías férreas de concesión federal pero que, como se ha señalado, beneficiaban en especial a la ciudad de México. Por lo que toca a los 83.9 millones invertidos directamente por el gobierno en infraestructura, la capital absorbió 69.2 millones, es decir, un 82.5% de los recursos invertidos en obras de pavimentación, distribución de agua, monumentos públicos, construcción de escuelas, construcción o adaptación de edificios públicos, cárceles y otras obras tanto en la ciudad de México como en el Distrito Federal. Diego López Rosado, *Historia y pensamiento económico de México*, tomo V, México, UNAM, 1968, p. 148-149, citado en Gustavo Garza, *op. cit.*, p. 127-129.

públicos, a funcionarios especiales y de conocimientos adecuados, por no ser ya posible que [...] los [dirijan] y [administren] gratuitamente personas sin estudios ni conocimientos teóricos o prácticos, pero en todo caso especiales en el gobierno de las ciudades”.⁵⁵

Consecuente con estas ideas, el régimen porfirista se dio a la tarea de formar a los profesionales capacitados para el complicado “arte” de administrar las ciudades mexicanas. La vía para garantizar esto fue la reforma a la Ley de Enseñanza Profesional de la Escuela Nacional de Ingeniería de 1897.

Al analizar un conjunto de propuestas de reforma a dicha Ley, Alfonso Díaz Rugama, ideólogo del porfirismo, destacó la relación que existía entre el progreso económico del país impulsado por el gobierno de Díaz con la urbanización de las ciudades en los siguientes términos:

A la sombra de la paz y con el estímulo de la moralidad de nuestros gobiernos, el capital levantará las suntuosas moradas que lo albergan, la clase media buscará higiene y la salubridad, y las autoridades construirán edificios dignos de su categoría y dotarán a las poblaciones de saneamiento y de provisión de aguas. Las construcciones civiles y públicas irán pues en forzoso aumento embelleciendo las ciudades con los palacios y hermoseando los campos con diversas construcciones útiles y hasta bellas. Y todo esto no constituye un acariciado sueño de patriota sino que es una inferencia rigurosamente lógica de la marcha que el país viene siguiendo con toda firmeza hace bastantes años. La ley del progreso es fatal y tenía de verificarse en México, como ha encontrado su sanción en todo el planeta y en todas las edades.⁵⁶

Las portentosas obras de desagüe del Valle de México y de saneamiento de la ciudad de México, así como la fundación de las colonias Juárez, Roma y Condesa en la primera década del siglo XX, sancionarían lo fundado del vaticinio de Díaz Rugama y revelan, al mismo tiempo que evidencian, que la urbanización de la capital no fue un proceso espontáneo sino en cierto modo esperado y planea-

⁵⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año de 1900, XX Legislatura, sesión del 9 de noviembre, México, Imprenta Central, 1901, p. 370. Un estudio de la gestión del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal y de la problemática urbana del Distrito puede verse en: Sergio Miranda Pacheco, “Centralization, Revolution and Urban Order in Mexico’s Federal District (1903-1917)” en Dennis Bocquet et Samuel Fettah (eds.), *Réseaux techniques et conflits de pouvoir. La dynamique historique des villes contemporaines*, Rome, Bibliothèque de l’École Française de Rome, 2007.

⁵⁶ *Archivo Histórico de la UNAM* (en adelante AHUNAM), *Fondo Escuela Nacional de Ingeniería*, Ramo: Asuntos Escolares, Subramo: sociedades y asociaciones, Caja 33, exp. 2, foja 106.

do por el gobierno. De ahí que éste se preocupara porque en la Escuela Nacional de Ingeniería se garantizara, mediante una reforma de su plan de estudios, la formación de ingenieros “bien instruidos en obras públicas y construcciones civiles, en puentes, canales, puertos y caminos”.⁵⁷

No fue sino hasta la década de 1920 que los principios de la moderna planificación urbana fueron introducidos en México por un conjunto de ingenieros y arquitectos mexicanos formados en el extranjero, quienes, desde diversas tribunas durante la segunda y tercera década del siglo XX impulsaron la idea de planificar el crecimiento urbano del Distrito Federal y del país, hasta lograr que el Estado mexicano creara una nueva legislación y nuevas instituciones nacionales y locales de planificación urbana.

Carlos Contreras y José Luis Cuevas Pietrasanta fueron los principales impulsores del movimiento planificador en México en las décadas de 1920 y 1930. Cuevas Pietrasanta visitó Inglaterra en 1920 para estudiar el desarrollo de las ciudades-jardín de Raymond Unwin y participó en una de las primeras reuniones de los congresos internacionales de arquitectura moderna (CIAM). A su regreso a México adaptó los postulados de la ciudad-jardín al desarrollo del fraccionamiento residencial Chapultepec Heights (1922), situado al poniente de la ciudad de México, entre otros proyectos urbanísticos que llevó a cabo.⁵⁸

Pero el más destacado de los impulsores de la planificación urbana en México fue Carlos Contreras, quien en 1918 inició sus estudios en la Universidad de Columbia, Nueva York, de la que fue profesor y en la que obtuvo su título de arquitecto en 1925. A su regreso a México desplegó una enorme actividad tendiente a organizar la planificación de sus ciudades, principalmente la de México. El mismo año difundió en la prensa un proyecto para “La Planificación de la República Mexicana”⁵⁹. Al año siguiente impulsó la fun-

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Vid. Gerardo G. Sánchez Ruiz, *Planificación y urbanismo de la Revolución Mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la ciudad de México, 1917-1940*, México, UAM-A/ Asamblea Legislativa del D. F., 2002. Alfonso Valenzuela plantea que las transformaciones del espacio urbano de la ciudad de México en las primeras décadas del siglo XX estuvieron inspiradas por modelos europeos como el de la ciudad-jardín de Ebenezer Howard y el sistema de parques de Claude Forestier. Vid. “The Place of Nature in the City in Twentieth-Century Europe and North America”, en *GHI Bulletin*, n. 38 (Spring 2006).

⁵⁹ Carlos Contreras “La Planificación de la República Mexicana”, en *El Universal*, 15 de marzo de 1925.

dación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana. En 1927 ocupó la cátedra de Planificación de Ciudades y Arte Cívico, que se impartía desde dos años atrás en la Escuela Nacional de Bellas Artes, de la Universidad Nacional, a cuyos rectores propuso, sin suerte, crear la Facultad de Planificación. Como jefe de la Comisión de Programa de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1929-1932) redactó, junto con el ingeniero Enrique Schulz, la Ley sobre Planeación General de la República Mexicana (1930), y, en 1931, la “Ley de la Comisión Nacional de Planeación”. En 1933 propuso la aplicación de “El Plano Regulador del Distrito Federal”, y, bajo la regencia de Aarón Saénz (1933-1935), redactó la “Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California (1933), y elaboró un plan de vivienda obrera para la ciudad de México. Junto con el impulso dado a la planificación del Distrito Federal, Contreras propuso planos reguladores para otras ciudades mexicanas como Matamoros, Monterrey, Guadalajara, Veracruz, Acapulco, Mexicali y Aguascalientes. Asimismo, desarrolló una labor editorial en pro de la planificación a través de las revistas *Planificación*, y los periódicos *Excelsior* y *El Universal*. En 1938 organizó el XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación, celebrado en la ciudad de México, y al año siguiente y hasta 1965 ocupó el cargo de vicepresidente de la International Federation for Housing and Planning de La Haya. De igual modo, representó a México y a la Sociedad de Arquitectos Mexicanos en los congresos internacionales de planificación celebrados en Nueva York, París, Londres, Israel, San Juan de Puerto Rico. Finalmente, fue miembro de diversas organizaciones como el American Institute of Planners, American Institute of Architects, Royal Institute of British Architects y Colegio Nacional de Arquitectos del Uruguay.⁶⁰

Los estudiosos de la labor desarrollada durante la que podríamos denominar etapa fundacional de la moderna planificación urbana en México gustan de exaltar los proyectos e ideas “visionarias” de sus protagonistas, así como de señalar tanto las influencias de

⁶⁰ Vid. Francis Violich, *Cities of Latin America. Housing and Planning to the South*, New York, Reinhold Publishing Corporation, 1944, p. 162-163. Datos biográficos y un estudio resumido, aunque poco crítico, de las ideas y los trabajos de los urbanistas mexicanos pueden verse en Gerardo G. Sánchez Ruiz, *Planificación y urbanismo de la Revolución Mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la ciudad de México, 1917-1940*, México, UAM-A/Asamblea Legislativa del D. F., 2002; y Gerardo G. Sánchez Ruiz (coord.), *Planificación y urbanismo visionarios de Carlos Contreras. Escritos de 1925 a 1938*, México, UNAM/UAM-A/UASLP, 2003.

las que fueron portadores, como su originalidad. Así, por ejemplo, Sánchez Ruiz destaca que lejos de seguir las ideas urbanísticas de Le Corbusier (1924) y los dictados de la Carta de Atenas de 1933, hasta finales de la década de 1930 los urbanistas mexicanos, liderados por Contreras y Pietrasanta, se plegaron a algunos de los postulados de la planeación moderna de las ciudades tales como la zonificación de la ciudad a partir de un distrito de negocios, las circulaciones con calles radiales, concéntricas y en damero, las densidades bajas en viviendas, el cuidado del medio ambiente, la belleza de las ciudades, y el respeto a la tradición urbano-arquitectónica, a partir de los cuales generaron proyectos e introdujeron modificaciones a algunas de las ciudades mexicanas.⁶¹

Así, bajo el impulso que cobró el discurso de la planificación urbana durante la década de 1920, la ciudad y sus problemas, así como la gestión de su gobierno, fueron sujetos de la mirada científica de urbanistas y arquitectos cuyas opiniones aparecieron en la prensa de la época. Su diagnóstico fue por demás demoledor:

Un resumen de estas opiniones y estudios, nos deja ver que en la década de 1920 el Distrito Federal enfrentaba una problemática urbana caracterizada por.

1. El trazo y fundación de colonias en forma aislada del conjunto de la ciudad, destinados “tan sólo a formar lotecitos, construir casitas y vender”, fuera de “lo adecuado, lo moderno en arte cívico, de lo típico, de lo verdaderamente económico y por lo tanto de lo bello y lo bueno”.⁶²
2. La corrupción y falta de preparación técnica de las autoridades municipales encargadas de vigilar la aplicación de los reglamentos de construcción urbana.⁶³
3. La falta de continuidad, por medio de un área poblada y urbanizada también entre “la masa construida de la ciudad [de México] y la masa de las edificaciones de las poblaciones” de su periferia.⁶⁴

⁶¹ *Vid.* Gerardo G. Sánchez Ruiz, *op. cit.*

⁶² “La manera de trazar una colonia moderna”, en *Excélsior*, 6 de enero de 1924, Sección de Arquitectura.

⁶³ “Nueva reglamentación para construcciones urbanas”, en *Excélsior*, 17 de febrero de 1924, Sección de Arquitectura.

⁶⁴ “Ventajas que ofrece la situación de la Colonia del Valle por su cercanía a la ciudad”, en *Excélsior*, 23 de marzo de 1924, Sección de Arquitectura.

4. La severa especulación con el precio de los predios urbanos que propiciaba la escasez de vivienda, la densificación demográfica de ciertos sectores de la ciudad, y la construcción de viviendas con un alto precio de alquiler pero de baja calidad y corta vida funcional.⁶⁵
5. La existencia de un mercado de terrenos de la periferia de la ciudad dominado por la especulación que obstaculizaba el desarrollo funcional de la ciudad al elevar excesivamente su precio por encima del costo de su urbanización, la cual por lo demás era prometida por los fraccionadores pero no cumplida, y realizada muy deficientemente por sus propietarios y por las autoridades sin ningún plan.⁶⁶
6. La construcción de un sistema de drenaje y aprovisionamiento de aguas en numerosas colonias de la ciudad que, sacrificando las soluciones técnicas y urbanísticas más adecuadas al cálculo comercial de empresarios y propietarios, no previó el completo poblamiento de éstas y su ensanchamiento con las zonas aledañas y con el conjunto de la ciudad, lo cual generó problemas de gran magnitud, de difícil y costosa solución para las administraciones municipales y para el sistema de desagüe de la ciudad.⁶⁷
7. La escasez, reducida superficie y mala distribución de parques para niños, jardines públicos y “zonas de verdor”.⁶⁸
8. La falta de planeación en el trazo de avenidas y arterias principales, sujeta a la lotificación accidentada y caprichosa de manzanas, lo cual provocó que el ensanchamiento de la ciudad no fuera progresivo ni radial sino por zonas o lunares urbanos aislados.⁶⁹
9. La lotificación y venta de grandes extensiones de tierra en las municipalidades de la periferia de la ciudad de México que por no estar en condiciones de ser incorporadas a los gran-

⁶⁵ Juan Galindo Pimentel Jr., “Las cotizaciones actuales de la propiedad urbana y la crisis de casas habitación en la ciudad de México”, en *Excelsior*, 1 de marzo de 1925, Sección de Arquitectura.

⁶⁶ Juan Galindo Pimentel Jr., “Los precios a que se realizan los terrenos urbanos y suburbanos son fatalmente ficticios y su permanencia es nociva para el desarrollo ciudadano”, en *Excelsior*, 8 de marzo de 1925, Sección de Arquitectura.

⁶⁷ Juan Galindo Pimentel Jr., “La urbanización de colonias y barrios nuevos debe sujetarse a un plan de conjunto”, en *Excelsior*, 22 de marzo de 1925, Sección de Arquitectura.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

des ramales de la red de drenaje, por su lejanía con respecto a éstos y por los enormes costos y el buen número de años que exigía la realización de las obras, caían dentro de la prohibición del Ejecutivo de 1924 de no edificar en aquellas zonas que no contaran con la organización completa de servicios sanitarios, pavimentación y servicios municipales de limpia y alumbrado.⁷⁰

10. La falta de planificación y modificación de las vías de circulación y la mezquindad de los fraccionadores, que no concedían los terrenos suficientes para ello en aras de preservar sus ganancias, lo que impedía resolver el problema de la seguridad de los transeúntes y el del tráfico intenso de vehículos.⁷¹
11. Lo equívoco y perjudicial de las soluciones adoptadas por las autoridades federales para corregir los males de la urbanización al no sustentar éstas en el estudio detenido de todos y cada uno de los aspectos de la problemática urbana dieron lugar a soluciones prohibitivas y no de transición y de largo plazo, como ocurrió con el decreto de 1924 que prohibía la edificación en zonas que no contaran con los servicios de agua, drenaje y luz.⁷²
12. El vacío legislativo en materia de construcciones urbanas que daba pie a que se construyera sin tener en cuenta el bienestar colectivo.⁷³
13. La falta de coordinación entre las autoridades federales y municipales del Distrito Federal para encauzar de una manera ordenada y racional su urbanización, exigida por el ensanchamiento irregular y en pésimas condiciones de las poblaciones municipales de los alrededores de la ciudad de México con la que empezaban a unirse.⁷⁴

⁷⁰ Juan Galindo Pimentel Jr., "Problemas que ha planteado el decreto presidencial prohibiendo la edificación en zonas no urbanizadas", en *Excelsior*, 29 de marzo de 1925, Sección de Arquitectura.

⁷¹ "El tráfico en la ciudad es un problema de planificación aún no abordado", en *Excelsior*, 2 de agosto de 1925, Sección de Arquitectura.

⁷² Juan Galindo Pimentel Jr., "Problemas que ha planteado el decreto presidencial prohibiendo la edificación en zonas no urbanizadas", en *Excelsior*, 29 de marzo de 1925, Sección de Arquitectura.

⁷³ "La iniciativa privada puede ayudar a la reglamentación de la edificación urbana", en *Excelsior*, 23 de agosto de 1925, Sección de Arquitectura.

⁷⁴ "Urge un plan conjunto de urbanización y salubridad para el Distrito Federal", en *Excelsior*, 27 de septiembre de 1925, Sección de Arquitectura.

De los problemas arriba apuntados puede inferirse que la urbanización del Distrito Federal registró durante la década de 1920 una actividad febril que se volcó lo mismo en la ciudad de México que en el conjunto de las municipalidades, aunque no bajo las mismas condiciones. Sin embargo, ésta se había realizado y seguía haciéndose sin orden y sin la aplicación de un plan conjunto que satisficiera las necesidades presentes y futuras del crecimiento de la ciudad de México y de sus poblaciones foráneas. Este hecho había provocado un crecimiento urbano desigual, deficiente, anárquico, aislado y problemático.

Pero quizá la causal más grave de los problemas de la urbanización del Distrito que identificaron los impulsores del urbanismo fue, además de su falta de planificación, lo obsoleto de la administración y políticas urbanas del gobierno municipal, el cual había devenido en una organización deficiente, según lo manifestó *El Universal* en su editorial:

Tal vez debamos confesar modestamente que en vista de nuestra lánguida preparación cívica, no merecemos por de pronto más que el severo control del Gobierno del Distrito en la capital. Tendría la ventaja de que bajo su dirección se salvaría la unidad de la ciudad de México y la eficacia de los servicios públicos, a cambio del famoso Municipio Libre. Al fin y al cabo no perderemos un tesoro tan grande si se nos priva del goce de un espectáculo democrático, que hasta como simulacro, resulta cada vez más inverosímil y aburrido.⁷⁵

Convencidos del desastre urbano y municipal de la capital, en septiembre de 1927, en medio de la efervescencia política nacional producida por las aspiraciones reeleccionistas de Álvaro Obregón, los arquitectos, agrupados en la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, denunciaron “el fracaso del municipio libre” y convocaron a que un “Consejo Municipal dependiente directamente del Ejecutivo”, se encargara de “organizar, comprender y resolver los problemas trascendentales que constituye el funcionamiento de una ciudad moderna y termine así de una vez para siempre el caos de nuestro actual urbanismo”.

Componente básico de la reforma que proponían para modernizar la capital fue el papel protagónico que asignaron a los profesionales de la arquitectura y el urbanismo. Dada la importancia que

⁷⁵ “Editorial”, *El Universal*, 13 de enero de 1928.

tenía la ciudad de México como centro político, comercial y financiero de la nación, y como posible centro industrial, “su desarrollo, su urbanismo, la ampliación de sus avenidas, la zonificación de las mismas, la creación de nuevas colonias, la organización de las actuales, los múltiples problemas de tráfico, el embellecimiento monumental de acuerdo con las exigencias de la época, la reglamentación completa y debida de la construcción, la resolución de problemas de actualidad dependientes de la índole especial del subsuelo, etcétera”, todos estos problemas debían “ser resueltos forzosa y justamente con la cooperación científica y artística de los arquitectos mexicanos, de aquellos que se sepa son los más competentes, de quienes se tengan pruebas irrefutables de su valor e integridad personal”.⁷⁶

Así, con sus propuestas sobre la solución que requerían los problemas de la urbanización del Distrito, un sector del gremio arquitectónico se alineó con la reforma político-administrativa del Distrito que, en plena campaña para su reelección, presentaría, en abril de 1928, Obregón a la Cámara de Diputados, y aunque apuntaron algunos de los problemas que derivaban de la incapacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, así como de su corrupción, no razonaron, como tampoco lo hizo Obregón, sobre las contradicciones institucionales que envolvían a la gestión urbana de los ayuntamientos —principalmente su marco legal inadecuado, su erario escaso y su explosividad política alentada unas veces y otras reprimida por el gobierno federal—, y por tanto tampoco sobre las posibles reformas a la administración municipal para resolver los problemas de la urbanización.

Al ignorar la dimensión histórica e institucional de la problemática municipal confiaron en que los poderes y beneficios de la ciencia y de las acciones planificadoras serían iguales a los que cabría esperar de la centralización política y administrativa, o, acaso, que la moderna planificación de la ciudad exigía forzosamente la centralización de su gobierno.

De hecho, a juzgar por la experiencia en otros países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, un componente ideológico en que se sustentó el discurso modernizador de sus urbanistas y planificadores fue la idea de que las instituciones representativas, elegidas por la vía del voto, resultaban opuestas a toda posible conducción

⁷⁶ “La supresión del municipio libre”, en *Excelsior*, 25 de septiembre de 1927, Sección de Arquitectura.

planificada de la urbanización de las ciudades, pues ello llevaba a que los cargos públicos fueran ocupados por individuos incompetentes y no por aquellos que más conocían sobre la materia de gobierno de la que se ocupaban. De ahí que la crítica a las autoridades municipales se traducía en una negación del gobierno representativo y en la exigencia de un gobierno fuerte, autoritario y centralizado.

En ambas naciones latinoamericanas, la aplicación de los planes y la institucionalización del urbanismo como disciplina autónoma, tuvieron lugar bajo regímenes políticos intervencionistas y antiliberales, como los años de Vargas en Brasil (1930-1945), especialmente la dictadura del *Estado Novo* que invitó a urbanistas a convertirse en alcaldes de las ciudades brasileñas (1937-1945), y en Argentina bajo los gobiernos militares del general José F. Uriburu (1930-1932) y los presidentes Agustín P. Justo (1932-1938), Roberto M. Ortiz (1938-1940), y Ramón S. Castillo (1940-1942).⁷⁷

En México, tras el triunfo de la Revolución, iniciada en 1910, había surgido un nuevo Estado que centralizó en sus manos el poder bajo la forma de un régimen presidencialista y autoritario sancionado en la propia Constitución de 1917,⁷⁸ y desde ese poder fue que se fraguó y consolidó la centralización del gobierno del Distrito que, como hemos visto, desde la perspectiva de los urbanistas mexicanos y sus pares extranjeros, era el más propicio para la conducción racional y ordenada de la ciudad capital, como lo postulaba la moderna planificación de ciudades.

⁷⁷ Vid. Joel Outtes e Irene Kazumi, "Disciplinar a la sociedad por medio de la ciudad: la génesis del urbanismo en Brasil y Argentina (1894-1945)", en *Secuencia*, n. 57, septiembre-diciembre 2003, p. 144-145.

⁷⁸ Arnaldo Córdova, "La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana", en A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989, p. 113.