



Artículo: Urbanización, política y cambio institucional: la gestión del Departamento del Distrito Federal, 1929-1941
Autor(es): Miranda Pacheco, Sergio
Revista: Históricas. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM
Número: 67
Año: 2003
ISSN edición impresa: 0187-182X
ISSN de pdf: [en trámite]

Forma sugerida de citar: Miranda Pacheco, Sergio. "Urbanización, política y cambio institucional: la gestión del Departamento del Distrito Federal, 1929-1941" Históricas. Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 67 (2003): p. 8-14. Edición digital en PDF, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2018, Disponible en Repositorio Institucional Históricas UNAM <http://hdl.handle.net/20.500.12525/3650>

D.R. © 2018. Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México

Entidad editora: Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México
Correo electrónico: departamento.editorial@historicas.unam.mx

"Excepto donde se indique lo contrario, esta obra está bajo una licencia Creative Commons (Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional, CC BY-NC-SA Internacional, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es/>)"



Para usos con otros fines se requiere autorización expresa de la institución: departamento.editorial@historicas.unam.mx

Con la licencia CC-BY-NC-SA usted es libre de:

- **Compartir:** copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- **Adaptar:** remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- **Atribución:** debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- **Compartir igual:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



REPOSITORIO
INSTITUCIONAL
HISTÓRICAS
UNAM

○ PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

Urbanización, política y cambio institucional. La gestión del Departamento del Distrito Federal, 1929-1941

Sergio Miranda Pacheco

El tema, sus estudios y lo que está por hacerse

La década de 1920 ha sido interpretada como el periodo durante el cual los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana se dieron a la tarea de reconstruir política y económicamente al país que una década anterior de conflictos violentos había debilitado. En cuanto a las políticas de desarrollo económico implementadas, se prosiguió impulsando el antiguo patrón de crecimiento capitalista inducido por las exportaciones, pero políticamente se emprendió un proyecto de construcción del Estado fincado sobre nuevas formas de organización institucional de la sociedad que darían lugar en la siguiente década a una política de masas mediante la cual el Estado buscó controlar a la sociedad civil: ligas campesinas, sindicatos y gran número de partidos políticos.¹

No obstante los cambios importantes que se produjeron en la vida política y económica nacional, en particular bajo la presidencia de P. E. Calles (1924-1928), los conflictos entre clases, facciones y regiones; la revuelta cristera (1926-1929); el conflicto con los Estados Unidos; la recesión económica que en México fue anterior a la crisis económica mundial de 1929, y el asesinato del entonces presidente electo Álvaro Obregón en julio de 1928 configuraron una crisis política y económica nacional a fines de la década de 1920 que llevó al nuevo Estado revolucionario a intensificar el control que ejercía sobre la sociedad civil.²

En este contexto, al comenzar el año de 1929 los habitantes del Distrito Federal atestiguaron el fin de las administraciones municipales, aprobado por el Congreso de la Unión en mayo de 1928, y la puesta en marcha del Departamento del Distrito Federal (DDF) cuya concepción, estructura y objetivos reflejaban la adecuación del desarrollo urbano y de la vida política de la capital del país a los imperativos de la nueva organización del Estado mexicano.

Esta centralización del régimen político y administrativo del Distrito Federal quedó asentada en la *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928*,³

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

² *Ibid.*, p. 13-15.

³ *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.

en la cual se estableció que a partir del primero de enero de 1929, el gobierno del Distrito Federal lo ejercería el presidente de la República a través del Departamento Central del Distrito Federal, mientras que la ciudad de México y las extintas municipalidades, convertidas en delegaciones políticas, perderían sus ayuntamientos, así como también la administración del sinnúmero de actividades que tenían a su cargo, las cuales pasaron a ser desempeñadas por el DDF.

De esta forma el territorio del Distrito Federal fue dividido en un Departamento Central y trece delegaciones. El primero lo conformaron las anteriores municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, cuya cabecera fue la ciudad de México. Con el resto de las municipalidades se crearon las delegaciones de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Asimismo, como órganos de apoyo en las acciones del gobierno del Distrito Federal, se crearon el Consejo Consultivo del Departamento Central y los consejos consultivos de cada una de las delegaciones.

Las funciones que tendría que desarrollar la nueva jefatura de gobierno del Departamento Central fueron también múltiples y variadas: publicación de todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la República relativos al distrito; la promoción del cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones relativas al Distrito Federal; los servicios de policía; el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; favorecer la constitución de casas higiénicas destinadas a clases humildes; cuidar que se nombraran con oportunidad los consejos consultivos; formar y presentar al Ejecutivo de la Unión el proyecto de Ley de Ingresos y el de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; rendir al ejecutivo anualmente la cuenta de gastos de la administración; cuidar la seguridad pública; contratar los servicios públicos; formar los padrones de alineamiento de la Guardia Nacional; formar el reglamento relativo a la planificación del distrito, conforme al cual debían ejecutarse sus obras de urbanización, y muchas otras más.

Los estudios históricos sobre este cambio en el régimen político administrativo del Distrito Federal y sus efectos en el proceso de urbanización del mismo son prácticamente inexistentes. Han sido la sociología, la ciencia política y la arquitectura los campos disciplinarios que han producido algunos trabajos sobre el tema, pero éstos carecen de una sólida perspectiva histórica en la fundamentación de sus argumentos.⁴ En cambio, son más numerosos aquellos traba-

⁴ Son cinco los trabajos que abordan el tema de la creación y actuación del Departamento del Distrito Federal: Manuel Perló Cohen, *Estado; vivienda y estructura urbana en el Cardenismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1981; Manuel Perló Cohen, *Los regentes del Departamento del Distrito Federal: avance de investigación. Periodo 1929-1940*, México, [s. e.], 1997; Gerardo Sánchez Ruiz, *La ciudad de México durante el periodo de las regencias 1929-1997. Dinámica social, política estatal y producción urbano arquitectónica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco/Gobierno del Distrito Federal, 1999; Diane Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, y Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México 1920-1976*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 1993.

jos interesados en destacar el significado político de este cambio institucional en relación con las pugnas entre facciones políticas por el control del Estado nacional, y por tanto es poco lo que dicen acerca de lo que significó para el desarrollo urbano del Distrito Federal el hecho de que éste dejará de ser conducido por un gobierno municipal y naciera a la práctica de un régimen centralizado dependiente del ejecutivo federal.

Así, por ejemplo, algunos autores coinciden en señalar que la eliminación del municipio tuvo como objetivo inmediato la despolitización de la capital de la república mediante su conversión en una entidad administrativa que resolvería los numerosos conflictos interpartidistas que la habían hecho ingobernable durante los primeros gobiernos de la Revolución.⁵ En particular, estos trabajos plantean que con esta medida Álvaro Obregón y sus aliados políticos buscaron restablecer la gobernabilidad en la ciudad capital y limitar la capacidad de la CROM para afectar la política local y el movimiento laboral nacional,⁶ aunque otros interpretan que se pensó que, “al sustraer a la capital de la república de la competencia por el poder, podía hacerse de ella un terreno neutral en el que se ventilaran las diferencias políticas, con la ventaja adicional de que la fórmula administrativa no comprometía los equilibrios generales de poder”.⁷

Sin embargo, explicado el sentido político del cambio institucional que significó el paso de los municipios al régimen centralizado representado por el DDF, queda por explicar la especificidad de la problemática del desarrollo urbano que entonces enfrentaba el Distrito Federal, cómo se buscó resolverla con la nueva organización institucional y cuáles fueron sus resultados. Ciertamente, la centralización del poder político en la capital mexicana resolvió el problema de la ingobernabilidad en que se había sumergido durante la década de 1920, pero ¿cómo vino a resolver esta medida política los problemas de la ciudad y de su población y cuáles otros generó?

Es verdad que puede hacerse una lectura política de la ciudad y de sus procesos de cambio, pero también resulta cierta y necesaria una lectura de ella en términos de su organización institucional, pues si bien el conflicto político es uno de los procesos sociales que estructura el espacio y la sociedad urbanas, su solo análisis resulta insuficiente para comprender y explicar la complejidad de los fenómenos urbanos dado que no existe una relación causal determinante entre los fenómenos políticos y la producción social del espacio urbano. Más bien intervienen en ésta variedad de factores y prácticas sociales, algunas de las

⁵ Soledad Loaeza, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal”, en *Historia Mexicana*, v. XLV, n. 1 (177), julio-septiembre 1995, p. 100. Algunos de los conflictos políticos que vivió el Distrito Federal durante los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles pueden verse en mi libro *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, [México], Unidad Obrera y Socialista, p. 126-159.

⁶ Vid. Lorenzo Meyer, “Gobierno y evolución política, 1824-1940”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, 2000, p. 647-652, y Diane Davis, *op. cit.*, p. 97.

⁷ Soledad Loaeza, *loc. cit.*

cuales son las que se desprenden de la organización político-administrativa del espacio urbano. De hecho, en el orden y práctica institucional se condensa, por decirlo de alguna manera, la vida social de las ciudades, pues son sus instituciones las gestoras de la vida cotidiana y del cambio urbano, y de ello dan prueba los diversos programas, proyectos y medidas aplicados en diversos ámbitos de reproducción de la sociedad: de urbanización, de educación, de salud, de seguridad, de abasto, de trabajo, de seguridad social, de vivienda, de cultura y esparcimiento, de justicia, etcétera. Así, el análisis de la organización institucional de las sociedades urbanas permite obtener una visión de conjunto de sus necesidades, de sus problemas y de sus transformaciones, todo lo cual vuelve más comprensibles los conflictos políticos que surgen en su seno y que afectan al mismo tiempo su organización institucional.

En este sentido, considero que hace falta un estudio amplio sobre la trayectoria histórica del gobierno contemporáneo del Distrito Federal que permita comprender y explicar, más allá de su dimensión política, las razones de los cambios que ha experimentado en los últimos veinte años y, en esa medida, poder situar su futuro posible. Yo estoy convencido de que la razón principal de estos cambios no ha sido satisfacer exclusivamente una exigencia política, sino también la de reorganizar el gobierno de la ciudad de tal manera que los problemas de ésta y su población tiendan a ser resueltos. Si en el pasado amplios sectores de la opinión pública se manifestaron en favor de la supresión del régimen municipal fue porque éste había sido incapaz de resolver las necesidades y problemas de la ciudad. Sin embargo, la misma incapacidad mostró el régimen centralizado que había sustituido a aquél y la sociedad volvió a exigir un cambio, en el umbral del cual nos encontramos actualmente. Frente a ello cabe preguntarnos ¿de qué naturaleza han sido y son los problemas del Distrito Federal que éstos han rebasado la capacidad de acción institucional de sus sucesivos gobiernos? y ¿cómo podrán ser resueltos con las reformas aplicadas recientemente a su régimen de gobierno?

Me parece que parte de la respuesta a estas cuestiones la debemos buscar no únicamente en el examen de las condiciones políticas, sino también en el análisis histórico de la problemática urbana y de las soluciones institucionales practicadas a lo largo de la historia del Distrito Federal. Una empresa historiográfica de esta naturaleza exige una buena cantidad de tiempo, espacio y dedicación. Por tal razón considero pertinente iniciarla con un estudio de los primeros doce años de gestión del DDF (1929-1941), años durante los cuales, a la par de los cambios que vivía en su conjunto la nación, se produjo un cambio fundamental en el proceso de urbanización de la capital del país que fue acompañado por la emergencia de nuevos fenómenos económicos, políticos y sociales que establecieron las condiciones que habrían de marcar la ruta de su ulterior urbanización.

Bajo los gobiernos del Maximato (1929-1934) y de Lázaro Cárdenas (1934-1940) el cambio fundamental que experimentó la urbanización del Distrito Federal fue la creación y puesta en marcha del DDF en 1929, pues fue esta nueva dependencia del gobierno federal la que se encargaría de dictar y aplicar las po-

líticas de desarrollo urbano en función de los imperativos del gobierno y de las necesidades de la población capitalina. En qué medida las políticas urbanas del DDF respondieron a los planes y proyectos del gobierno y en qué medida a las expectativas sociales de la población capitalina, y cómo se objetivaron en la estructura urbana de la capital del país, es un asunto que el examen de aquéllas y éstas a través de la documentación generada por el propio DDF y de otras fuentes podrá dejarnos en claro.

Por ahora es preciso reconocer que algunos de los fenómenos sociales, económicos y políticos que ocurrieron entre 1929 y 1941 repercutieron notablemente en el posterior desarrollo urbano del Distrito Federal, y por ello resulta pertinente abordar el estudio de este periodo. Entre estos fenómenos merecen citarse, además de la creación del DDF, la fundación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR); la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal introducida por el PNR a fines de 1933; la creación en 1936 de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); el reemplazo del PNR en 1938 con el Partido de la Revolución Mexicana; el reparto a ejidatarios y comuneros de numerosas propiedades agrícolas privadas ubicadas en la periferia de la ciudad de México; la expansión de la estructura urbana a causa de la fundación de colonias proletarias fuera del área central mediante la expropiación gubernamental de grandes extensiones de tierra; las invasiones de terrenos públicos y privados que más tarde con el favor del gobierno se erigirían en asentamientos urbanos; la formación de innumerables fraccionamientos fraudulentos carentes por completo de una infraestructura urbana que sirvieron para formar un vasto aparato de control político en torno a las reivindicaciones urbanas de las clases populares; el inicio de programas de regularización de la tenencia del suelo; la ejecución de obras públicas financiadas con empréstitos públicos destinadas a rentabilizar el suelo del viejo centro histórico; la formación de las primeras organizaciones de colonos urbanos que alimentaron el clientelismo político como instrumento empleado por el Estado para la urbanización del Distrito Federal, y, finalmente, la expedición en 1941 de una nueva *Ley Orgánica para el Distrito Federal* por el presidente Manuel Ávila Camacho. Esta última fundada en que la ley de diciembre de 1928 contenía errores que habían provocado que la administración del Distrito Federal fuera deficiente, por lo que la nueva ley reorganizó la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual se mantendría vigente hasta 1970.

Como señalé antes, son pocos los estudios que examinan la dinámica histórica de la urbanización del Distrito Federal y la actuación del DDF durante estos años.⁸ Todos ellos presentan diferencias de enfoque y de conocimientos sobre el tema, pero lo que es común en ellos es que:

⁸ Vid. Manuel Perló, *op. cit.*; Gerardo Sánchez Ruiz, *op. cit.*; Diane Davis, *op. cit.*, y Armando Cisneros Sosa, *op. cit.*

-
- a) Tienden a circunscribir sus interpretaciones a la consideración de que las políticas urbanas del DDF y la urbanización del Distrito Federal siempre fueron dirigidas de acuerdo con los intereses del Estado, de ahí que sus argumentos se apoyen principalmente en el análisis de los conflictos políticos y de las políticas urbanas del Estado.
 - b) No analizan a profundidad las condiciones locales, los problemas urbanos, las demandas y expectativas del conjunto de la población capitalina.
 - c) Ignoran el diagnóstico institucional de los problemas y necesidades de la ciudad realizado por las autoridades del DDF, sus proyectos y programas, así como las dificultades internas de esta institución en sus primeros años de arranque para gobernar y administrar la ciudad.
 - d) Emplean escasamente documentación de archivo, en particular no se apoyan en la documentación del propio DDF.

En lo particular el trabajo de Manuel Perló, *Estado, vivienda y estructura urbana en el Cardenismo* (1981), realizado desde la perspectiva de la sociología urbana, resulta ser el más propositivo en términos analíticos, aunque al concentrarse en el análisis de las políticas urbanas y los patrones espaciales de la ciudad de México otorga una importancia exclusiva al poder del Estado nacional y a la lógica general de acumulación de capital, y deja fuera de consideración las políticas e iniciativas del DDF, además de que su estudio se limita a las políticas urbanas en materia de vivienda durante el Cardenismo. Otro de sus trabajos, *Los regentes del Departamento del Distrito Federal: avance de investigación. Periodo 1929-1940* (1997), constituye una serie de biografías políticas de los sucesivos regentes que dirigieron el DDF hasta 1940, que sin embargo resulta útil para contextualizar la actuación política de éstos.

A su vez, aunque el trabajo de Armando Cisneros, *La ciudad que construimos* (1993), intenta ser desde una óptica sociológica un análisis del gobierno del DDF, a partir de su nacimiento en 1929 hasta 1976, en la parte que se refiere a nuestro periodo de estudio termina siendo un recuento incompleto de las obras, los planes y los proyectos de dicha institución. No obstante, resulta ser un trabajo útil que aporta datos sobre la gestión del DDF.

Un tercer trabajo es el de Gerardo G. Sánchez, *La ciudad de México en el periodo de las regencias 1929-1997* (1999), el cual, siendo su propósito ofrecer un análisis cualitativo y cuantitativo de la forma como se condujeron la dinámica social, las políticas estatales y las modalidades urbanoarquitectónicas en la ciudad de México durante el periodo de 1929-1997, establece relaciones causales entre las políticas urbanas del Estado y las políticas locales del DDF, por lo que el análisis que realiza de estas últimas es casi nulo. Sin embargo, su mayor aporte es el examen que realiza de las ideas arquitectónicas y de la planificación urbana y cómo algunas de éstas se materializaron en la estructura urbana del Distrito Federal.

Por su parte Diane Davis, aunque ha señalado con acierto en su trabajo *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX* (1999) que el no tomar en

cuenta debidamente las dimensiones locales y nacionales del proceso de desarrollo urbano es una limitante analítica y metodológica que tienen en común todas las obras de la literatura sobre las políticas urbanas en México,⁹ y que ella se propone superar esta limitante, la interpretación sociopolítica que hace del proceso de urbanización del Distrito Federal no se separa de la tesis de que las políticas urbanas locales son condicionadas por las políticas del Estado nacional. Centrándose en el análisis de los conflictos políticos y cómo estos se vinculan con las políticas urbanas del Estado, la conclusión a que llevan sus razonamientos es que la producción del espacio urbano de la capital ha sido resultado de las contradicciones y de las imposiciones del poder del Estado. Sin embargo, las evidencias empíricas en las que apoya su interpretación resultan insuficientes en la medida en que éstas no muestran un conocimiento amplio de la problemática urbana de la capital, del diagnóstico de la misma que tenían las autoridades, de las políticas urbanas locales ni de las dificultades que enfrentaron las instituciones encargadas de formularlas y de instrumentarlas.

En resumen, las limitantes que tienen los trabajos que se han dedicado a tratar de explicar las políticas urbanas en la ciudad de México en el periodo de nuestro interés (1929-1941) provienen no sólo de una diferencia de enfoques, sino también de una incomprensión de la naturaleza histórica de la ciudad de México. Para poder comprender y explicar la experiencia urbana del Distrito Federal se hace necesario, en principio, distinguir las políticas urbanas del Estado de las del gobierno local del Distrito Federal en términos de cómo ambas se ajustaban a las necesidades urbanas del Distrito Federal y en qué medida buscaban la instauración de un nuevo orden urbano institucional. Para ello hay que reconocer la importancia que tienen en la organización y producción del espacio urbano las instituciones, y que éstas no actúan exclusivamente a partir de criterios políticos, sino también técnicos, administrativos y sociales. De ahí que se haga necesario separar en el análisis de la problemática urbana del Distrito Federal la conflictividad política de las ideas, las concepciones y las iniciativas que rigieron la organización y las prácticas institucionales del gobierno local y federal que incidieron en la producción y organización del espacio urbano, cuyo conocimiento sólo es posible obtenerlo a través de la documentación que ellas mismas generaron, lo cual no es visible en los trabajos que hemos reseñado arriba. Este examen permitiría, entre otras cosas, constatar la supuesta determinación de las políticas urbanas del DDF a partir de las necesidades y proyectos del Estado al margen de las necesidades de las distintas poblaciones del Distrito Federal, además de revelar la lógica secular de la problemática urbana del mismo que sirva para dimensionar la comprensión que alcanzaron de ella las administraciones del Maximato y el Cardenismo y, con ello, evaluar también el verdadero alcance de sus políticas urbanas. □

⁹ Esta tesis la argumenta a lo largo del capítulo introductorio de su libro. *Vid.* Diane Davis, *op. cit.*, p. 15-41.