

# REZAGOS DE LA MODERNIDAD

Memorias de una ciudad presente



**Ma. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández**

Cultura Universitaria/Serie Ensayo • 83  
Universidad Autónoma Metropolitana

Cristina Sánchez-Mejorada Fernández (mexicana, con residencia en el Distrito Federal) tiene estudios de maestría en Investigación y Ciencias Sociales (CIESAS) y doctorado en Diseño Urbano. Es profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, en el área de Sociología Urbana. Ha sido coordinadora de la maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas (2000-2002) y coordinadora divisional de posgrados en la División de Ciencias Sociales y Humanidades (2002-2003). Su trabajo de investigación se ha centrado fundamentalmente en la línea de políticas públicas, gobierno y sociedad civil en la ciudad de México, en el marco de definición e implementación de las políticas urbana y social. Tiene diversas publicaciones acerca de la evolución histórica (de 1928 a la fecha) de la participación ciudadana en la ciudad. Desde la perspectiva de género ha realizado diversos trabajos sobre la problemática y vida cotidiana de las mujeres pobres en la ciudad, así como su participación política y social.





# REZAGOS DE LA MODERNIDAD

MEMORIAS DE UNA CIUDAD PRESENTE

---



MA. CRISTINA SÁNCHEZ-MEJORADA FERNÁNDEZ

2293076



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Cultura Universitaria/Serie Ensayo • 83



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

Luis Mier y Terán Casanueva

**RECTOR GENERAL**

Ricardo Solís Rosales

**SECRETARIO GENERAL**

Hernán Lara Zavala

**COORDINADOR GENERAL DE DIFUSIÓN CULTURAL**

Juan Carlos Rodríguez Aguilar

**JEFE DEL DEPARTAMENTO EDITORIAL**

Primera edición: 2005

© Universidad Autónoma Metropolitana

ISBN COLECCIÓN: 970-620-770-8

ISBN: 970-31-0130-5

Medellín 28, col. Roma, México, DF, 06700

<http://www.uam.mx/difusion>

e-mail: [editor@correo.uam.mx](mailto:editor@correo.uam.mx)

Cuidado de edición: Alberto Dogart

Diseño: Ma. Isabel Cervantes Juárez

Elaboración de planos: José Castro L.

Departamento de publicaciones

Sección de diseño y producción editorial

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>I. LAS BASES POLÍTICAS E INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD</b>	<b>31</b>
1.1 El Departamento del Distrito Federal	33
1.2 El Consejo Consultivo de la Ciudad	50
1.3 El partido oficial y el gobierno de la ciudad	57
1.4 Los procesos electorales en el Distrito Federal	75
1.5 La cámara de diputados	84
<b>II. LAS FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>99</b>
2.1 La legislación fiscal	100
2.2 Ingresos	107
2.3 Egresos	142
<b>III. POLÍTICAS HABITACIONALES Y PROCESO DE POBLAMIENTO</b>	<b>171</b>
3.1 Distribución de la población y tipos de poblamiento	173
3.2 Caracterización de los tipos de poblamiento	181
3.3 Las rentas congeladas	216
3.4 Política y gestión en las colonias proletarias	224
<b>IV. LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD Y EL DESARROLLO URBANÍSTICO</b>	<b>275</b>
4.1 Los ordenamientos y la política de desarrollo urbano	276
4.2 Los órganos de planificación	288
4.3 Los grandes proyectos urbanísticos y el papel de los diversos actores	305
<b>V. LOS CONFLICTOS EN TORNO AL TRANSPORTE</b>	<b>339</b>
5.1 Los tranvías	341
5.2 El servicio de autobuses	375
5.3 Automóviles de alquiler	408
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>439</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

### Capítulo I

Organigrama del Distrito Federal	38
Cuadro No. 1.1 Crecimiento demográfico por delegaciones	47

### Capítulo II

Cuadro No. 2.1 Ingresos del Departamento del Distrito Federal por año	108
Cuadro No. 2.2 Ingresos del Departamento del Distrito Federal por rubro y por sexenios	110
Cuadro No. 2.3 Ingresos del Departamento del Distrito Federal por impuestos por año	112
Cuadro No. 2.3a Ingresos del Departamento del Distrito Federal por impuestos por año	113
Cuadro No. 2.4 Ingresos del Departamento del Distrito Federal por concepto de derechos	130
Cuadro No. 2.5 Ingresos del Departamento del Distrito Federal por productos	138
Cuadro No. 2.6 Ingresos del Departamento del Distrito Federal por concepto de aprovechamientos por año	140
Cuadro No. 2.7 Egresos del Departamento del Distrito Federal	145
Cuadro No. 2.8 Personal ocupado en el Departamento del Distrito Federal	146
Cuadro No. 2.9 Egresos para obras de beneficio público	148
Cuadro No. 2.10 Obras materiales en el Distrito Federal	150
Cuadro No. 2.11 Inversión en el Sistema del Lerma	163

### Capítulo III

Cuadro No. 3.1 Crecimiento demográfico del Distrito Federal	174
Cuadro No. 3.2 Unidades y valores de las construcciones según su destino	177
Cuadro No. 3.3 Superficie que ocupaba cada tipo de habitación en el Distrito Federal en 1952	179
Cuadro No. 3.4 Ubicación de las colonias proletarias por año de fundación	210
Cuadro No. 3.5 Superficie y población de las colonias proletarias por cuartel y delegación	213



	Cuadro No. 3.6	Origen de la propiedad de las colonias proletarias por año	226
<b>Capítulo V</b>			
	Cuadro No. 5.1	Total de pasajeros transportados por autobuses y tranvías	342
<b>ÍNDICE DE PLANOS</b>			
<b>Capítulo I</b>			
	Plano 1.1	División política del Distrito Federal, 1941	43
<b>Capítulo II</b>			
	Plano 2.1	Zonas catastrales en el Distrito Federal, 1946	119
<b>Capítulo III</b>			
	Plano 3.1	Proceso de densificación del D.F., 1940-1952	175
	Plano 3.2	Zonas de habitación de acuerdo al tipo de vivienda	180
	Plano 3.3	Localización de las colonias proletarias en el DF, según periodo de fundación	211
	Plano 3.4	Colonias proletarias con servicios (agua y drenaje)	214
	Plano 3.5	Colonias proletarias con servicios (pavimento y luz)	215
	Plano 3.6	Origen de la propiedad de las colonias proletarias	227
	Plano 3.7	Localización de las colonias con asociaciones pro-mejoramiento	240
	Plano 3.8	Colonias proletarias de acuerdo al tipo de demandas	242
<b>Capítulo IV</b>			
	Plano 4.1	Plano regulador de la ciudad de México, 1943	281
	Plano 4.2	Principales vialidades en 1952	284
	Plano 4.3	División por zonas para las obras de planificación según el plano regulador, 1950	286



*A mi querida familia:  
Gil, Ger y Adri*

*A tí...*



## PRÓLOGO

A la manera de una arqueóloga, María Cristina Sánchez Mejorada ha excavado para encontrar las estructuras básicas del gobierno de la ciudad de México. Debido a su inmediatez y a las relaciones cotidianas que se desprenden de su existencia y de sus funciones, la pirámide de gobierno de la capital nacional, sobre todo a partir de 1940, se nos aparecía como un hecho dado, casi como un dato del paisaje de la cuenca de México.

Desnaturalizar la mirada y problematizar las relaciones políticas e institucionales ha sido uno de los principales objetivos de este libro. Y con toda seguridad, en ese acto de hacer ajeno pero comprensible el fenómeno local, Sánchez Mejorada está haciendo una contribución importante al entendimiento de la política nacional. Sabemos en estos momentos que la historiografía de tema mexicano muestra un déficit preocupante en los estudios referidos al desarrollo (con sus momentos de evolución, cambio y ruptura) de la política en la segunda posguerra. Muchos de nuestros conceptos y explicaciones provienen de la extrapolación de modelos fincados en la ciencia y la sociología política, pero son muy pocos los estudios que de manera sistemática hayan acudido a los archivos, las hemerotecas y a las memorias de protagonistas y testigos para sustentar las afirmaciones y negaciones de cómo, en realidad, funcionó la política en México en los años maravillosos del partido casi único. Si fuera la única, esa sería una razón suficiente para leer con detenimiento esta investigación de Sánchez Mejorada.

Por fortuna hay otras razones. El proyecto historiográfico de la autora, que trata de relacionar el modelo jurídico-institucional, la ocupación del territorio por los migrantes, los cambiantes patrones de asentamiento, las relaciones entre el gobierno local y el gobierno federal, el flujo de los recursos fiscales y, en fin, los estilos personales de gobernar en la ciudad, abren un panorama que en principio alentará otros trabajos de investigación. Sin embargo, ya se perfila una primera conclusión: Sánchez Mejorada muestra que sí es posible concebir y documentar una historia política local de la ciudad de México, lo que constituye un desmentido a las tendencias interpretativas, de claro talante reduccionista, que han hecho asumible e intercambiable la historia del Estado, del gobierno federal y de la

ciudad capital. Esa historia local existe, a condición de que la visualicemos desde un enfoque metodológico complejo, que reúna variables en apariencia dispares, y aspire a una explicación de los hechos sociales totales.

Más allá de estas grandes coordenadas que organizan y dan sentido al libro, éste representa también una contribución al entendimiento de la manera como funcionó el partido oficial (el Partido Revolucionario Institucional) y el corporativismo sobre el territorio urbano, en lo que fueron quizá sus años clásicos. De hecho, no está por demás notar que, sin desestimar sus muy altos niveles de imbricación, su mutua dependencia, y su representación en los imaginarios colectivos como asociados hasta el grado de hacerlos indistinguibles, la historia del partido y del gobierno debe ser diferenciada con fines analíticos e interpretativos.

María Cristina Sánchez Mejorada ha corrido los riesgos del caso, y nos presenta los resultados netos del trabajo universitario. La pertinencia de este libro en el contexto político mexicano actual está fuera de toda duda, y aunque no es de manera necesaria el fin último del trabajo del historiador, estamos ante la posibilidad de que la historia siga siendo la maestra de la política. El tiempo dirá.

Ariel Rodríguez Kuri  
El Colegio de México  
otoño, 2004

## INTRODUCCIÓN

Soledad Loaeza<sup>1</sup> afirma que el Distrito Federal podría reprochar a los historiadores la misma objeción que les hacen los estados, cuando los acusan de escribir una historia nacional sembrada de silencios o distorsiones que no toma en cuenta sus experiencias particulares. Lo mismo se puede decir de aquellos urbanistas, sociólogos, politólogos y demás estudiosos de la ciudad que sin dejar de reconocer la importancia que tiene el periodo de 1940-1952 le destinan tan sólo uno o dos párrafos de su análisis.

Sabemos que a partir de 1940 la capital empezó a crecer de manera considerable y así mismo que la génesis e incluso muchos de los problemas que enfrentamos en la actualidad proviene de esos años; y aunque a grandes rasgos, se conoce también la respuesta del Estado al fenómeno de la expansión urbana. Sin embargo, casi nadie se ha ocupado de analizar en forma minuciosa los problemas que se generaron en la ciudad en ese lapso, principalmente por el acelerado crecimiento urbano, el impacto de la segunda guerra mundial, las difíciles condiciones internacionales, el cambio en la política económica, y el fortalecimiento y consolidación del partido oficial y de la estructura político administrativa y la refundación e institucionalización del Departamento del Distrito Federal; así como tampoco se ha revisado con cuidado la respuesta a las demandas de los diversos sectores de la población, en el periodo mencionado.

Es por ello, que este estudio analiza, en un sentido amplio, las políticas de gobierno y de desarrollo urbano implementada por el Estado en la capital, a mediados del siglo XX, así como la respuesta y participación de los diversos actores expresadas en la política urbana y la administración de la capital.

Con la supresión del régimen municipal<sup>2</sup> en el Distrito Federal se pensaba, que al sustraer a la capital de la república de la competencia por el poder, podía hacerse de ella el terreno neutral donde se ventilan las diferencias políticas, con la ventaja adicional de que la fórmula administrativa no compromería los equilibrios generales del poder. El efecto colateral de esta medida fue que la individualidad política de la ciudad quedara sumergida bajo el peso de los temas, las restric-

ciones y los equilibrios de la política nacional.<sup>3</sup> Pero, ¿cómo ocurrió eso? ¿Cómo afectaba ese peso de la política nacional a la política urbana y en general a la gestión de los problemas de la ciudad? ¿Qué medidas para el control y la negociación se tomaron? ¿Cuál era el peso de la problemática urbana sobre el comportamiento político (expresado en las elecciones, las movilizaciones obreras y populares, etcétera) de diversos sectores de la sociedad? ¿Cómo se conciliaban los intereses de los diversos grupos y actores sociales? ¿Cómo y a través de qué mecanismos se establecían las relaciones entre personas con diversos rangos de autoridad, entre la gente común y los políticos y funcionarios? ¿Cómo se gestionaban los problemas de la ciudad? ¿Cómo se fueron diseñando las políticas públicas y el papel de los diversos actores? ¿Cómo se institucionalizó el Departamento del Distrito Federal y cómo se puso en práctica la política de desarrollo urbano?

Inserto en el contexto de la segunda guerra mundial, el gobierno de Manuel Ávila Camacho inició en el país un acelerado proceso industrial sustentado en el modelo económico de sustitución de importaciones y para ello se impulsaron políticas fiscales y comerciales que protegieron y promovieron la inversión privada, nacional y extranjera, en la ciudad. Ya en la posguerra, Miguel Alemán, quien sucedió a Ávila Camacho en el gobierno, no sólo continuó, sino que fortaleció esa política de industrialización; por lo que enormes y crecientes inversiones públicas redundaron en el desarrollo de la infraestructura que soportaba la urbanización asociada a ella, en la ciudad que, ambos mandatarios, determinaron sería el centro del desarrollo del país: la capital.

Dentro de una racionalidad de desarrollo y progreso, había que pasar de una economía basada sustancialmente en actividades agrícolas a otra de corte industrial, lo que desembocó en una urbanización masiva y acelerada principalmente en la capital del país. Esta política produjo una desigualdad patente en la distribución geográfica de los beneficios sociales del desarrollo, con lo cual se acentuó por partida doble la concentración y expansión urbana en la capital. La fuerte emigración de personas del campo a la ciudad y la reducción generalizada en la tasa de mortalidad llevaron que la población del Distrito Federal casi se duplicara entre 1940 y 1950, pues de acuerdo con los censos de esos años, de 1'773, 627 habitantes que había en 1940, se pasó a 3'050,442, en 1950. Con ello se facilitó el crecimiento



intempestivo y voluminoso de una población nueva con pretensiones, aspiraciones, demandas y necesidades que se sumaron al de por sí complejo cuadro de los desajustes sociales ya existentes en la ciudad.

El Distrito Federal se incorporaba así al desarrollo del capitalismo mundial y en ese contexto la urbanización era vista como una parte constitutiva del mismo. Era necesario que el capital, en un principio nacional y posteriormente internacional, dispusiera de condiciones generales favorables a su desarrollo y multiplicación; por tanto, se implementaron diversas políticas que incidieron de manera directa en el gobierno y desarrollo de la ciudad.

En las leyes de planificación de entonces se retomó la idea de que los centros urbanos debían desarrollarse en forma racional y estética, lo que sumado a la renta, usos y destino del suelo incrementó la segregación de la ciudad y justificó una serie de medidas francamente manipuladoras e incluso represivas. En los planes para el desarrollo urbano del Distrito Federal, que mostraron su relación con los conceptos de la época, se plantearon, entre otras medidas: la separación de las funciones urbanas, la modernización de los grandes equipamientos colectivos, los cruces a desnivel de la red vial, la construcción de grandes conjuntos habitacionales, etcétera. Con la implantación de estas políticas se daba prueba de la apertura de México hacia el capitalismo mundial y de la entrada de la ciudad a “la vida moderna”.

Los particulares que invirtieron en estos proyectos, lo hicieron en tanto que ello representara una fuente de valorización de su capital. De ahí que le correspondió al Estado encargarse de la vivienda, la infraestructura y el equipamiento colectivo, cuya producción se orientó de acuerdo a planes de racionalización urbana. En este intento de ordenamiento, casi siempre infructuoso, el gobierno de la ciudad se enfrentó a la pluralidad de intereses, los cuales, desde el ámbito de la clase dominante, perturbaban sus propósitos. A su vez, el capital presionó también sobre la renta del suelo, activando la anarquía, la competencia y el desorden en la configuración urbana. La contradicción entre el capital y la reproducción de la fuerza de trabajo se abordó mediante una serie de factores y arreglos políticos. La pertenencia a un cierto grupo y la necesidad de contrarrestar otras fuerzas políticas, así como las propias expectativas de los grupos y la satisfacción de las

necesidades y demandas de las diferentes clases sociales, las alianzas, etcétera, incidieron de manera importante en el discurso y la dirección de las políticas públicas.

Por otra parte, para lograr el desarrollo económico, político y social se requirió de un Estado interventor, que reuniera por lo menos tres características: la centralización de funciones apoyadas en la normatividad, la planeación y la mediación de conflictos; el fortalecimiento del ejecutivo (el presidente) con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política; y la incorporación y representación, en la esfera ejecutiva del gobierno, de los intereses y necesidades populares y, en general, de los diversos sectores de la población, incluyendo los de la creciente clase media. En esa perspectiva hubo también que establecer medidas que permitieran y fomentaran la concentración del poder en la ciudad, como centro generador del desarrollo económico, político y social del país. Procesos que llevaron a una “re fundación” del gobierno del Distrito Federal en cuanto a su estructura, funciones y relaciones con los diversos actores sociales y políticos.

Aprovechando la segunda guerra mundial, la estrategia del gobierno consistió en evitar la polarización entre grupos. Para ello se dio paso a una alianza vertical basada en la “unidad nacional”, a través del fortalecimiento del Partido de la Revolución Mexicana, que en la gestión de Miguel Alemán se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional. A este organismo político se incorporaron —además de los campesinos y los obreros ya insertos— los sectores medios que incluían, entre otros, a los grupos de colonos, inquilinos, madres de familia, etcétera, los cuales cada día aumentaban y se fortalecían más en torno a una serie de demandas poco atendidas por el gobierno de la república y menos aún por el de la ciudad. El movimiento inquilinario y la intervención del Estado mediante el control de los arrendamientos,<sup>4</sup> con objeto de abaratar el precio de la vivienda de los trabajadores, fue muestra de ello.

Como se puede apreciar, en los años que nos ocupan, el sistema político logró consolidarse a partir de las grandes organizaciones populares, formadas durante el cardenismo, y también con la institucionalización de los órganos gubernamentales que le dieron forma oficial a la vida nacional. El carácter populista del Estado fincado en el “clientelismo” se convirtió en un hecho social que determinó la formación misma de las instituciones.

Si algún nuevo sello tuvo el alemanismo, éste fue haber institucionalizado la política de masas, esto a la vez quiere decir que la relación con los grupos sociales entró en una etapa de burocratización. Burocratización que implicó haber tomado una actitud mucho más rígida frente a dichos grupos. Cosa que conjugó perfectamente con la necesidad que se tenía de reforzar el control para favorecer la explotación del proletariado, y así incrementar la acción del capital nacional y extranjero.<sup>5</sup>

Así, la estructura del Estado y del partido oficial se conjugaron por medio de las relaciones burocráticas y el manejo de la clientela. Las primeras vinculaban al partido con el Estado y las segundas al Estado y al partido con la población. La asistencia a mítines, las manifestaciones de apoyo en favor de algún candidato o funcionario, así como un buen número de votos depositados en las urnas en pro del partido oficial, eran aportaciones de la clientela; la obediencia, por cierto no necesariamente habitual, respondía a razones de conveniencia. La organización del partido gubernamental, semejante a la del Estado, fue concebida para ejercer el poder, no para conquistarlo en contienda abierta.<sup>6</sup> El problema era que la población no tenía claro el juego de “toma y daca”, y tampoco consideraba ni ubicaba sus demandas como un derecho al que el Estado tenía, por mandato constitucional, la obligación de atender, sino, antes al contrario, lo tomaba como un gesto “generoso”, una dádiva, de las autoridades.

La evolución del sistema político y del orden jurídico en nuestro país, ha dado como resultado que la gestión estatal, sea más un ejercicio de facultades gubernamentales que de derechos de los gobernados. Por tanto, el carácter de dádiva que ha adquirido en buena medida la gestión pública de los bienes y servicios urbanos, puede observarse en dos de los procedimientos administrativos más importantes en la vida de la ciudad: el acceso al suelo y la regularización de la tenencia de la tierra y el régimen de licencias.<sup>7</sup>

Detrás del cúmulo normativo que convierte en dádiva la gestión urbana está toda la tradición del Estado interventor. Por otro lado, las decisiones del Estado promovidas desde la esfera del ejecutivo necesitaban legitimarse. Como no se contaba con los procesos electorales y el voto ciudadano para legitimar las decisiones,

había entonces que fortalecer al ejecutivo y al aparato burocrático, en su conjunto; y fortalecer, también, de manera importante al aparato de gestión, al que incorporarían de manera sistemática los procedimientos del clientelismo.

Tanto políticos como administradores públicos reconocían como algo necesario la participación de los diversos sectores de la población en la toma de decisiones. Aunque identificaban el voto ciudadano como un instrumento decisivo en la acción del público hacia la administración, reconocían que no era tan importante como la acción continua y de presión de los grupos a través de: el mitin de masas, las demostraciones de todas clases, las encuestas por medio de los periódicos y revistas y, aunque poco utilizadas, las acciones y demandas ante el congreso. Desde el gobierno, uno de los métodos de mayor alcance político fue el de las comisiones que se integraron en los consejos consultivos para escuchar a los afectados o interesados.

Diversos analistas se han preocupado por indagar por qué el régimen mexicano, sin contar con un sistema electoral competitivo, gozó de una indiscutible legitimidad que, por supuesto, no provenía de las urnas y de un proceso electoral limpio y transparente. Rogelio Hernández, junto con otros, identifican al corporativismo como un elemento central para que, a pesar de la desigualdad en el ingreso y la carencia de beneficios sociales, (prometidos desde la revolución de 1910), el Estado haya logrado la legitimidad que requería para ejercer el control político; especialmente, sobre los trabajadores y sectores populares, al implantar modelos de crecimiento, a todas luces, injustos para ellos.<sup>8</sup>

Schmitter define al corporativismo como un sistema de representación de intereses cuya cualidad esencial es vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales, las cuales toman las decisiones mediante organizaciones que la parten y dividen en sectores. La representación de intereses equivale a la posibilidad de negociación con el Estado, o simplemente, a la capacidad para transmitir las demandas particulares de los sectores organizados. Los orígenes mismos del corporativismo están más relacionados con la necesidad de reproducir las fuentes de acumulación y regular el conflicto social, que con una competencia de intereses políticos, por lo cual resulta un mecanismo muy eficaz para racionalizar la toma de decisiones."

Es por ello que el corporativismo jugó un papel fundamental al incorporar prácticamente a todos los sectores sociales de la época y evitar que el posible descontento dañara la estabilidad del sistema. Sin embargo, esa práctica no fue la única que monopolizó los mecanismos de control político: el fortalecimiento y la centralización de las relaciones burocráticas también representaron un papel central en el control de la demanda. Es más, sostengo que en el caso del Departamento del Distrito Federal, el fortalecimiento del sistema burocrático fue de primordial importancia para controlar la gestión social y política desde los espacios y mecanismos que el propio Departamento establecía.

Disponer, en esos años, de un sistema burocrático dúctil y organizado significó contar con un gran apoyo para el proceso de desarrollo del capitalismo mexicano. Como se trató de una forma de organización unitaria que respondió a criterios basados en el orden estatal, cualquier acción tendió de manera inevitable a la centralización. Esta centralización burocrática aportó una importante cuota de poder dentro del Estado y, por ende, una alta capacidad de movilización y control a las instituciones. Las decisiones que afectaron a las masas partieron de distintos centros estatales y no sólo del partido, el cual, por cierto, se vio obligado a plegarse a estas decisiones. Lo que antes era de uso particular del partido, como la negociación y las alianzas con las organizaciones populares, se empezó a convertir en asuntos que se trataban en las oficinas públicas; en buena medida, porque en estas últimas se encontraba la posibilidad de resolución de las demandas, lo que se aprecia con claridad en el caso del Departamento del Distrito Federal que actuó frente a las masas en dos sentidos: en la dirección política y en el dominio administrativo.

Al iniciarse el periodo de gobierno de Alemán, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado<sup>10</sup> que derogaba la de 1939. Con dicha ley se pretendió contar con una administración más acorde a las necesidades del momento, la cual comprendía 13 secretarías (cinco más que la anterior) y dos Departamentos.<sup>11</sup> Lo más novedoso de la ley fue la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a la que se le encargó, entre otras: la administración y conservación de los bienes nacionales, la contratación de las obras y adquisiciones del gobierno federal —incluyendo el Departamento del Distrito Federal— y la tarea de realizar estudios y sugerencias para el mejora-

miento y buen funcionamiento de la administración pública. A partir de la Dirección de Organización y Administración se empezaron a aplicar técnicas y estudios propiamente administrativos —y no legalistas— para organizar mejor el aparato público. No obstante, la cohesión y la verticalidad de la estructura estatal se mantuvo resguardada, debido a la centralización del poder en la figura del ejecutivo federal, y del regente, para el caso del Distrito Federal.

La razón técnica invadió la razón política, pero nunca se apartó de ella. La vida social se fragmentó en sectores y se le hizo entrar en los compartimientos de la resolución burocrática. Los acontecimientos universales se particularizaron, dice Fernández Santillán.

Al acaparar un poder de esta naturaleza la burocracia se apartó del espíritu general que la animaba y manifestó intereses propios. El poder político nacional sufrió una deformación que lo paralizó, sus propios ejecutores se convirtieron de transmisores entre la sociedad y el Estado a elementos de sustracción del poder. La administración pública definida originalmente como la relación entre la sociedad y el Estado, distorsionó sus objetivos. Bajo la razón técnica administrativa se escondió y determinó la razón política. Ahí está el gran ropaje en el que enmascaró la burocracia, su actividad.<sup>12</sup>

A la par de las movilizaciones políticas de grandes masas, las fuerzas políticas se fueron acomodando en estructuras controladas de manera burocrática. Así, la vida nacional comenzaba a burocratizarse.

A una pacificación y control de las masas sociales correspondió una ampliación de las estructuras gubernamentales, en las cuales la decisión política se tomó con mucha más flexibilidad según los criterios e intereses de reducidas camarillas burocráticas sobre los cuales ya no pesaba el control de grupos antiguamente movilizados. Democratización y burocratización son dos conceptos profundamente distanciados. La relación con las masas populares ahora se discutía en las oficinas y no en el campo de los hechos: la política de masas cobraba el sentido de administración de masas.<sup>13</sup>

Pero no sólo eso, sino que al no tener que rendir cuentas los funcionarios a las grandes masas que se encontraban ampliamente controladas, apareció la corrupción, la cual, desde mi perspectiva, se convirtió en un elemento importante en la definición y orientación de las políticas urbanas, hipótesis que trataré de probar a lo largo del trabajo.

Coincido con diversos autores en que la corrupción es producto de una larga evolución histórica; otros dirían que incluso es intrínseca a la naturaleza humana, y que en nuestro país se hace visible desde la conquista de los españoles. Sin embargo, no cabe duda que en los años que estudio se institucionaliza y se vuelve parte de la estructura de gobierno, de las prácticas políticas, a pesar de que en las plataformas de campaña y en el ejercicio de gobierno los funcionarios siempre se plantearon como meta abatir la corrupción e impulsar programas de moralización de la administración pública.<sup>14</sup>

La corrupción puede ser definida como un intercambio clandestino entre dos “mercados”: por una parte el “mercado político y/o administrativo”, y por la otra el “mercado económico y social”. Este intercambio es oculto porque viola las normas públicas, legales y éticas, y también porque sacrifica el interés general en aras de intereses privados (ya sean individuales, corporativos, partidistas, etcétera). Los actores públicos corruptos, al participar en esta transacción que permite que los actores privados accedan a los fondos o a las decisiones públicas de una manera privilegiada o de favoritismo, obtienen beneficios materiales inmediatos o futuros para ellos o para las organizaciones de las que son miembros.<sup>15</sup>

Mény considera que más allá de las diferencias entre las prácticas de corrupción, existen marcas de referencia o constantes comunes: las relaciones de intercambio, prácticas de “toma y daca”, formas residuales de patrimonialismo y formas obsoletas o modernizadas de nepotismo o clientelismo a través de los cuales se constituye, capta y define la demanda social.<sup>16</sup> En un sistema en el que la corrupción abunda y ocurre casi de manera abierta, la relación entre los funcionarios electos y los ciudadanos es sustituida por una relación de dependencia personal, asimismo, por el clientelismo que destruye los vínculos civiles y los sustituye por la lealtad y el compromiso, como ocurrió durante esos años. Humberto Njain

apoya esa explicación al señalar que una forma de organización socio política que permite el funcionamiento de la corrupción es el clientelismo.<sup>17</sup>

El clientelismo no sólo está compuesto de obligaciones y prestaciones tangibles, sino también de un sutil y complejo intercambio de obligaciones y prestaciones simbólicas, en las cuales juega un papel decisivo el arte del dar, del recibir y del retribuir. “En lo interno, el clientelismo está sometido a una tensión entre el énfasis en relaciones puramente solidarias o espirituales o en obligaciones concretas de poder o instrumentales. Se da así una mezcla peculiar entre lo utilitario y lo valorativo, entre lo rastrero y lo elevado, que da lugar tanto a las defensas como a las caricaturas usuales”.<sup>18</sup>

El clientelismo es protección “alivio contra la inseguridad económica y la impotencia política”, constituye una prestación difusa cuya potencialidad no necesariamente se agota porque en un momento determinado no se haya satisfecho ninguna demanda concreta del cliente. El agradecimiento del cliente ofrece, en ese sentido, un gran margen de flexibilidad para el patrón (líder o cacique). Aquí también entra la habilidad de éste para crear la impresión —aunque no se haya dado nada concreto— de que algo, de todas maneras, se le debe y cuando en efecto se da, hace ver al que recibe que no se le da por casualidad, pero tampoco porque tenga derecho de exigir tal o cual dádiva o favor. “El patrón a menudo no exige la contraprestación inmediata por el otorgado, sino que acumula un crédito a su favor que se hará exigible en el futuro, por ejemplo, en época electoral. Es obvio que todo esto genera un sentimiento de dependencia, que no por ser manipulable es menos eficaz”.<sup>19</sup> Además, hay que tener en cuenta que el sistema de favores basado en el clientelismo, no es público ni transparente. El patrón —en este caso, el gobierno del Distrito Federal— maneja la información completa sobre lo que da y a quiénes da, lo que es muy importante en las situaciones de escasez, cuando “el pastel” no puede repartirse por partes iguales e incluso hay quienes se quedan sin un pedazo. Por consiguiente, reteniendo tal información o dosificándola de manera conveniente, los líderes políticos evitan o capotean muchas de las inconformidades que se pueden suscitar entre sus seguidores como consecuencia de repartos desiguales.<sup>20</sup>

Si bien este es un elemento que caracterizó la gestión de la ciudad en el periodo estudiado, no debe dejarse de lado, que el diseño y desarrollo de las políti-



cas no sucedió en un espacio jurídico tranquilo y neutro sino en una arena política en la que convergían, luchaban y concertaban diversas fuerzas políticas en busca del poder. Aunque las más de las veces las políticas públicas surgieron del aparato estatal; en su definición y orientación, hay que incorporar las decisiones tomadas por actores diversos (gubernamentales y no gubernamentales), que prepararon y condicionaron la decisión central, le dieron forma y la llevaron después a la práctica haciéndola y rehaciéndola, como se verá con claridad en el caso de algunas de las políticas fiscales, de poblamiento, desarrollo urbano y transporte.

En síntesis, considerando los elementos hasta aquí descritos, con este trabajo trato de explorar las formas como se definían las políticas públicas para la capital; en especial, aquellas vinculadas con el desarrollo urbano y el papel que los diversos actores (funcionarios y autoridades del gobierno, colonos, propietarios de casas, inquilinos, partidos políticos, planificadores, constructores, transportistas, choferes, y otros) jugaban en su orientación e implementación, a través del análisis y los instrumentos y mecanismos de gestión.

Por política urbana me refiero al conjunto de procesos a través de los cuales las instancias oficiales definen, instrumentan y regulan las formas de intervención pública sobre la ciudad. Estos procesos son: la organización, apropiación y usufructo del espacio urbano, la producción, distribución y acceso a los bienes y servicios públicos de uso colectivo, así como aquellos que tienden a organizar, operar y administrar la oferta de estos bienes y servicios. Esta referencia es genérica, sin embargo, como ya he señalado, no hay una sola política para la ciudad sino que de ciertos lineamientos generales se derivan políticas específicas para el suelo, la vivienda, el transporte, la seguridad pública, la introducción y prestación de servicios, por solo mencionar algunas. Para diferenciarla de la política de desarrollo urbano, por gestión urbana entiendo los procesos políticos que se desarrollan con relación a la administración urbana; es decir, con la acción estatal sobre el proceso de urbanización y la respuesta de la población a ello. Dichos procesos políticos tienen una inscripción territorial, “lo urbano”, empero se insertan a su vez dentro de un sistema político global y en medio de formas específicas de estructuración del Estado.

Por tanto, planteo como hipótesis: que si bien las políticas y la gestión urbana en la capital se configuran con relación a las transformaciones de la política na-

cional y del sistema político del país, en los gobiernos de los presidentes Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952), se encontraban mediadas y terminaron definiéndose por las relaciones y alianzas políticas del regente y las fortalezas y alianzas de los diversos grupos de presión. Aunque también vale la pena indagar hasta que punto las características y mecanismos de gestión se encontraban asociados a las características y a la actitud del gobernante en turno y a la dinámica que relacionaba a los principales protagonistas de la ciudad entre sí.

Las diversas políticas establecidas para la ciudad generaron un cúmulo de contradicciones sociales y políticas entre el Estado, los dueños del capital y los colonos de diversas clases sociales. Pero sin lugar a dudas los conflictos más agudos —además de la carestía de la vida— surgieron en torno a los problemas vinculados con la ocupación del suelo, el acceso a la vivienda, la vialidad y los transportes,<sup>21</sup> por lo que son las políticas y los procesos de gestión a los que me aboco en esta investigación.

## ESTRUCTURA DEL LIBRO

El estudio de la gestión urbana implica, por un lado, la revisión de elementos diversos del sistema de gobierno, como son: la estructura y funcionamiento del aparato administrativo y las dependencias gubernamentales, la infraestructura y recursos con los que cuentan; y por el otro, el análisis de los procesos administrativos, incluyendo aspectos tales como: legitimidad, institucionalización y procesos a través de los cuales se constituye, capta y define la demanda social y se define la relación entre el gobierno y la sociedad.

De acuerdo a los objetivos de la investigación, el hilo conductor de este trabajo lo constituye el análisis de algunas de las políticas implantadas (hacendaria, planeación urbana, acceso al suelo y la vivienda y de transporte público), poniendo el acento sobre la actuación, participación, discusión y persuasión recíproca de los diversos actores políticos, sociales y gubernamentales que incidieron en la definición y aplicación de las mismas durante los dos gobiernos: el de Javier Rojo Gómez bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y el de Fer-

nando Casas Alemán, durante el periodo de Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Pues considero que las características y condiciones de la participación social y en general los mecanismos de gestión, determinaron la formalización de la estructura jurídica y política de la ciudad y de su gobierno, las cuales habían de operar durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo xx.

Lo primero que había que entender era precisamente la estructura jurídico administrativa del gobierno de la ciudad. Por ello, en el primer capítulo trato de mostrar el grado de institucionalización y fortalecimiento del gobierno del Distrito Federal, la evolución de su estructura orgánica y las funciones y atribuciones de cada una de sus instancias (incluyendo al Consejo Consultivo). Así mismo reflexiono sobre el impacto que tienen en el ejercicio de gobierno de la ciudad: la centralización del poder presidencial, las medidas de emergencia tomadas durante la segunda guerra mundial y el manejo ideológico-político que se hizo durante la misma; la incidencia de los procesos electorales y el papel del partido oficial y de la cámara de diputados, en el gobierno de la ciudad.

Un elemento central en la definición de las políticas públicas son los recursos asignados a cada rubro, pero también es importante el análisis de la política fiscal. Debido a ello era indispensable identificar las implicaciones del modelo fiscal para la hacienda y el desarrollo de la ciudad; el impacto de la centralización de dicha hacienda y, en general, en el manejo de las finanzas; el destino del gasto y su evolución a lo largo de los dos sexenios, así como el manejo político del mismo y, desde luego, la respuesta de la población frente a estas acciones. Estos asuntos los desmenuzo en el capítulo II.

Dado el acelerado crecimiento de la ciudad, no podía dejar de lado el estudio del proceso de poblamiento y sus implicaciones. Por ello, en el capítulo III, efectúo un análisis sobre las diversas modalidades del poblamiento, sus características e implicaciones en el ejercicio de gobierno. Pretendo mostrar el impacto de los distintos tipos de poblamiento en la configuración de la ciudad, pero sobre todo las formas de relación y gestión de los diversos actores. Debo señalar que los conflictos en torno al suelo, vinculados con la formación de las colonias populares fueron centrales durante los dos sexenios revisados y ocupan gran parte de la atención de las autoridades del Departamento, por lo que profundizo en ello.

En el capítulo IV me ocupó de la planificación de la ciudad. Se seleccionó este tema pues en dicha actividad confluye buena parte de las necesidades y problemas que condicionan el desarrollo de una ciudad, a la vez que se encuentra íntimamente relacionado con la ordenación territorial y funcional de la urbe. La generalización del uso del automóvil (privados y colectivos), el incremento de las líneas de transporte, las vías inadecuadas y los problemas derivados del intenso y desordenado crecimiento de la ciudad ocasionaron problemas de tránsito frecuentes, lo que derivó en el planteamiento de diversas propuestas y resoluciones. Esta situación obligó a la revisión del Plano Regulador y las obras derivadas de éste, lo cual llevó necesariamente al análisis del papel jugado por las autoridades y funcionarios en las distintas instancias de planificación, así como de la respuesta de ciertos sectores de la población ante los grandes proyectos urbanísticos.

Vinculado con lo anterior, el problema del transporte se había convertido para 1940 en un problema agudo, no sólo por la falta de vías de comunicación sino por la escasez de transportes y la anarquía que privaba en la prestación del servicio. En 1940, se calculaba que cada día se transportaban 935,482 personas en camiones y 332,407 en tranvías, un total de 1'267,889, personas de las que más del 50% pasaban por el centro de la ciudad; en 1941, se decía que al zócalo de la ciudad entraban diariamente 9,376 tranvías y 25,640 camiones.<sup>22</sup> Además de los problemas estructurales, durante los años de la guerra, se presentaron otros de carácter coyuntural. El más importante y que incidió mucho en el problema del transporte en general, lo constituyó la falta de llantas y refacciones, así como la imposibilidad de adquirir nuevos vehículos. Por otro lado, los problemas propios de cada uno de los subsistemas de transporte: tranvías, autobuses y taxis, requirieron de la permanentemente intervención de las autoridades del Distrito Federal y de ello nos ocupamos en el último capítulo.

Como ya señalaba, son pocos los historiadores y en general los científicos sociales que se han ocupado de estudiar la ciudad durante estos años, de ahí que la reconstrucción histórica implicara necesariamente la revisión exhaustiva y sistemática de fuentes primarias y secundarias. Cartas al presidente y documentos del Archivo General de la Nación; revistas y periódicos de la época; leyes, reglamentos, acuerdos, así como el Diario de Debates de las cámaras de diputados y senadores,

los Informes de Gobierno de los regentes de la ciudad y los presidentes. Se completó esta información con literatura de la época, tesis y algunas entrevistas.

La revisión de los periódicos y revistas de la época ayudaron a reconstruir los procesos políticos y sociales y el papel y la opinión de los diversos actores sociales. Cada una de estas fuentes ponía énfasis en disintos aspectos, algunas prácticamente no abordaban los problemas de la ciudad, otras lo hacían de manera cotidiana y hasta destinaban un espacio o una sección para abordarlos.

Para no quedarnos con una sola visión, se revisaron distintos periódicos: *El Nacional* (que era el periódico oficial), el *Excelsior*, el *Notedades* (tendientes hacia una posición de derecha), el *Universal* (que mantenía una posición más moderada, aunque de franco apoyo al gobierno), el *Popular* (de la CTM, cuyo objetivo, decía, era contrarrestar los embates de la prensa comercial y de la derecha contra el movimiento obrero y campesino); y entre las publicaciones semanales: *Tiempo* (apoyaba al gobierno pero también era favorable al movimiento obrero y campesino). *Hoy* (con posiciones más bien de derecha) y la *Nación* (órgano oficial del Partido Acción Nacional). Algunas de las publicaciones de izquierda como *El Machete* (órgano oficial del Partido Comunista) se revisó pero se dejó de lado, pues poco abordaba los problemas de la ciudad. Si bien esto sesga un poco el análisis pues predomina la visión de derecha, también da cuenta de la preponderancia de este tipo de posiciones sobre la opinión pública y los problemas de la ciudad.

La estrategia consistió en revisar alternadamente los periódicos, es decir, un año uno y al siguiente año otro y cuando se identificaron cuestiones relevantes se consultaron todos los periódicos con objeto de contrastar las opiniones y tener una visión más objetiva del asunto. Para no perder el hilo de los procesos, se revisaron las emisiones de los 365 días, durante los 12 años de estudio.

Con la revisión del material hemerográfico y bibliográfico he intentado seguir y describir lo más detalladamente posible los procesos urbanos y políticos que se desarrollaron en la ciudad durante esos 12 años. Asimismo busqué identificar los principales problemas, la respuesta del Estado y la participación de los actores más relevantes en la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.



# **CAPÍTULO I**





## LAS BASES POLÍTICAS E INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD

En 1940, el Distrito Federal era la entidad más importante de la república mexicana puesto que en ella se asentaban los poderes económicos y políticos del país y su gobierno dependía del presidente de la república. Pero como al presidente le era imposible hacerse cargo directamente del gobierno de la ciudad capital, encomendó dicha tarea a un departamento administrativo —el Departamento del Distrito Federal—, colocando al frente de este a un jefe nombrado y removido por él. De esta manera, el Distrito Federal contaba con un gobierno con casi todas las atribuciones y funciones de un gobierno estatal, sólo que, por su dependencia del ejecutivo, sin autonomía ni soberanía propias. Debido a ello, tampoco se disponía de un congreso local y los asuntos legislativos relativos a la ciudad eran debatidos y legislados junto con los de la federación. Asimismo, la administración de justicia estaba a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales y como auxiliar de ésta y para el ejercicio de la acción penal se encontraba la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, ambas instituciones colaboraban, en este aspecto, con el gobierno del Distrito Federal, aunque cada una sujeta a su respectiva ley orgánica.<sup>23</sup>

Ariel Rodríguez Kuri sostiene que ya con la Ley de Organización Política y Municipal de 1903, el ejecutivo federal había asumido el control de todos los niveles de la administración local del Distrito Federal.

En otro plano, diríase que se consumó la estatización plena del gobierno del Distrito Federal, esto es, se resolvió en el más puro estilo porfiriano la vieja contradicción política y jurídica, que al menos se remonta a 1812, entre la lógica ejecutiva (gobernar la ciudad por medio de los delegados del presidente de la república) y la lógica representativa (gobernar la ciudad con la mediación y contrapesos de un Ayuntamiento electo popularmente).<sup>24</sup>

Pocos años después, con la anulación de los ayuntamientos, en 1928, y con la constitución del Departamento del Distrito Federal, esa lógica ejecutiva a la que

hace referencia Rodríguez Kuri, no sólo se fortalecería sino que acabaría por prevalecer sobre la lógica representativa.

Durante la década de los treinta, el Estado mexicano empezó a consolidarse y tanto el gobierno federal como el de la ciudad buscaron acomodo y se institucionalizaron. Empero, el camino hacia la consolidación e institucionalización de las estructuras de gobierno estuvo lleno de contradicciones que se fueron evidenciando en la medida en que ambos gobiernos (el federal y el local) crecían y se fortalecían. Por ejemplo, a partir de 1946, cuando el proceso de centralización burocrática del poder en la figura del presidente incrementa la dependencia del gobierno de la ciudad hacia el ejecutivo, es posible observar como se formulan políticas *ad hoc* para el Distrito Federal que resuelven las demandas y fomentan el intercambio entre los diversos actores y grupos de interés de la ciudad; con lo que se brinda cierto margen de autonomía a la entidad al mismo tiempo que se fortalece el poder local.

El resultado fue la gestación de una institución de gobierno híbrida que operaba como una secretaría de estado a la vez que tenía que atender y resolver los problemas propios de un gobierno local. El regente era nombrado y removido por el presidente de la república, lo que implicaba que dependiese plena y absolutamente de él aunque por otro lado requería legitimar su gestión y establecer sus propios mecanismos de control, ya que una de sus tareas fundamentales era lograr mantener el control político de los habitantes de la ciudad.

Los datos aportados en este capítulo muestran lo centralizada que se encontraba la estructura de gobierno del Distrito Federal y también cómo a pesar de que las delegaciones fueron cobrando mayor relevancia política, en la medida en que aumentaban su población, nunca dejaron de ser simples gestoras e intermediarias. Asimismo permiten conocer y reflexionar acerca del papel que jugó el consejo consultivo, espacio que se constituyó en 1928 para sustituir los espacios de representación (cabildos) que fueron eliminados con la desaparición de los municipios.

A principios de la década de los cuarenta el control político de la nación quedó prácticamente a cargo del partido oficial y en el caso del Distrito Federal en buena medida también ocurrió así. No obstante, para precisar con exactitud lo

acontecido en esos años en la capital será necesario identificar el papel del partido en la gestión pública así como los mecanismos, estructura y características que le imprimió a ello el propio gobierno del Distrito Federal.

La segunda guerra mundial aportó el argumento ideal para fomentar la unidad nacional y fortalecer la estructura del partido en el Distrito Federal, sobre todo el ámbito de la representación territorial sobre la cual se fincaban las elecciones. Por esa necesidad de representación y por la lealtad que le debían al partido funcionarios y políticos tuvieron que apoyarse de manera mutua, más aún porque varios de los candidatos provenían de las centrales obreras vinculadas al gobierno del Distrito Federal. Reconociendo esto, intento indagar como incidieron dichos elementos en la gestión y gobierno de la ciudad.

En síntesis, en este capítulo reflexiono acerca de la situación jurídico administrativa del gobierno del Distrito Federal (lo cual incluye a las delegaciones políticas) y asimismo sobre los papeles desempeñados por el consejo consultivo y los partidos políticos —en especial por el partido oficial— en dos de sus ámbitos más relevantes de acción: el de las elecciones y el de la cámara de diputados. Centraré mi atención en los procesos de centralización y burocratización de la estructura político administrativa y de institucionalización y consolidación de los diversos ámbitos de gobierno. Todo ello con objeto de entender, a lo largo del trabajo, la serie de contradicciones que se manifestaron en la gestión de la ciudad y la definición de políticas públicas.

## 1.1. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL SITUACIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVA

La fracción xxviii del artículo 50 de la constitución otorgó al congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación y la de ejercer dentro de su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. El 18 de noviembre de 1924 el congreso señaló a la ciudad de México como sede oficial de los poderes de la nación y le asignó al Distrito, que desde entonces

se llama Federal, la superficie comprendida en un círculo de 2 leguas (8,800 m) de radio con centro en la plaza mayor.<sup>25</sup> La ciudad, antes capital del virreinato, se convirtió desde entonces en residencia oficial del gobierno y de los poderes federales y por decreto pasó a formar parte del Distrito Federal.

Fueron innumerables las reformas, tanto en la organización como en las formas de gobierno, que sufrió el Distrito Federal desde que se estipuló que sería la sede del poder político; y aunque de hecho nunca funcionó con autonomía ya que siempre se encontró supeditado al gobierno federal, las reformas durante los siglos XIX y XX tuvieron en común el paulatino deterioro de las funciones municipales y, a la vez, la centralización del poder en manos del ejecutivo.

A principios del siglo XX, destacó una iniciativa del presidente Díaz, a partir de la cual, en 1901, se autorizó al congreso para legislar todo lo concerniente con el Distrito Federal y con ello se aniquiló, de hecho, toda función real de elegir con sentido a las autoridades políticas, municipales y judiciales para la ciudad. Dos años más tarde, en la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal,<sup>26</sup> se estableció que los ayuntamientos seguirían existiendo; sus miembros serían electos por votación indirecta en primer grado, pero sólo tendrían funciones consultivas y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto. El gobierno del Distrito Federal lo ejercía el Consejo Superior de Gobierno, integrado por el gobernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas; los tres nombrados y removidos directamente por el presidente, lo que claramente marcaba la subordinación del gobierno de la capital y la casi supresión del ayuntamiento.<sup>27</sup>

El control sobre las 13 municipalidades en las que se encontraba dividido el territorio del Distrito Federal se ejercía a través de un prefecto político —también nombrado por el presidente—, quien se convirtió en la primera autoridad política local en las municipalidades; en tanto que los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y derechos ya mencionados. Bajo este esquema, el Ayuntamiento de México fue prescindido de toda personalidad jurídica, haciéndose cargo el gobierno federal de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones del municipio y de todos los gastos que demandaba la administración política y municipal del mismo.<sup>28</sup>

Sin embargo, algunos años después, con la Constitución de 1917, se restableció a los ciudadanos del Distrito Federal la posibilidad de hacerse presentes en los municipios, conforme a las siguientes bases constitucionales: el Distrito Federal y los territorios se dividirían en municipalidades con extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes; cada municipio estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa; y el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de gobernadores que dependían en forma directa del presidente de la república, quién los nombraba y removía libremente.<sup>29</sup>

En ese mismo año, con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales,<sup>30</sup> se estableció una sola unidad de mando para el gobierno del Distrito Federal y se ampliaron las facultades del gobernador y sus colaboradores. Ahora, se le atribuía la responsabilidad en materia de educación técnica, normal y preparatoria; así como amplias facultades en la seguridad y beneficencia públicas, entre otras.

Los ayuntamientos actuaban en esos asuntos en el ámbito puramente local, y cuando tales servicios, por su extensión o alcance, abarcaban dos o más municipalidades, su atención quedaba a cargo del gobierno de la entidad. Entre las principales funciones del gobernador se encontraban: la ejecución de las leyes federales y locales, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de obras públicas, y el mando de la policía, entre otras. El Ayuntamiento de la Ciudad de México quedó instalado el 1° de julio de 1917 y se formó por 25 concejales designados por elección popular y las demás municipalidades del Distrito Federal por quince cada una.<sup>31</sup> La principal autoridad política municipal era el presidente municipal quien se auxiliaba con delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad.

El acelerado crecimiento demográfico y la demanda de infraestructura en numerosas colonias que empezaron a surgir, requirió de programas y presupuestos muy vastos frente a los cuales el ayuntamiento siempre se declaró imposibilitado económicamente, por lo que el gobierno federal tuvo que intervenir.<sup>32</sup> Por otro lado, la ambigüedad de la ley para definir las facultades de cada instancia de gobierno federal, territorial y local<sup>33</sup> y también las propias vicisitudes y competencia

políticas, dieron lugar a una serie de conflictos de orden político y social, lo que llevó a que Alvaro Obregón, entonces candidato a la presidencia, propusiera a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de ley que suprimía el municipio en el Distrito Federal, con base en los siguientes argumentos:

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el D.F. no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público... el poder municipal en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería de ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que, desde por encima de la creación, el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría.<sup>44</sup>

Aunque Álvaro Obregón fue asesinado el 17 de julio de 1928, la iniciativa fue acogida por un grupo de diputados y aprobada el 20 de agosto. Pocos meses después, el 31 de diciembre de 1928, siendo Presidente Emilio Portes Gil, se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la que quedaron establecidas las facultades de gobierno y administración que ejercería el presidente de la república a través de un departamento administrativo y político, el Departamento del Distrito Federal. Las funciones encomendadas al Departamento serían desempeñadas por un jefe del Departamento para todo el Distrito, quien a su vez sería jefe nato del Departamento Central y también de los 13 delegados, en las poblaciones foráneas.

Estos cambios afectaron los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal por lo menos en lo que se refería a la elección de los integrantes del gobierno local, en los ayuntamientos; por lo que con la intención de restaurar los equilibrios rotos por esta situación se crearon el consejo consultivo del

Distrito Federal y los consejos delegaciones, órganos cívicos de consulta, que en principio tuvieron una actuación relevante, pero con el tiempo irían perdiendo atribuciones.

A comienzos de los años cuarenta, en una ciudad de México en creciente expansión, había la necesidad impostergable de mejorar el aparato administrativo a cargo de su territorio y lograr con ello una prestación eficiente de los servicios; al mismo tiempo, se requería de mayor control de las demandas y necesidades de los habitantes. Esta situación llevó a que, a sólo unos meses de haber tomado posesión Ávila Camacho, se modificara la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Estos cambios dieron cuenta de la necesidad de fortalecer y ampliar la institución y en general la estructura de gobierno, considerados elementos claves para mantener el control político y económico en la capital a la cual el gobierno federal había identificado como centro vital para reactivar la economía del país.

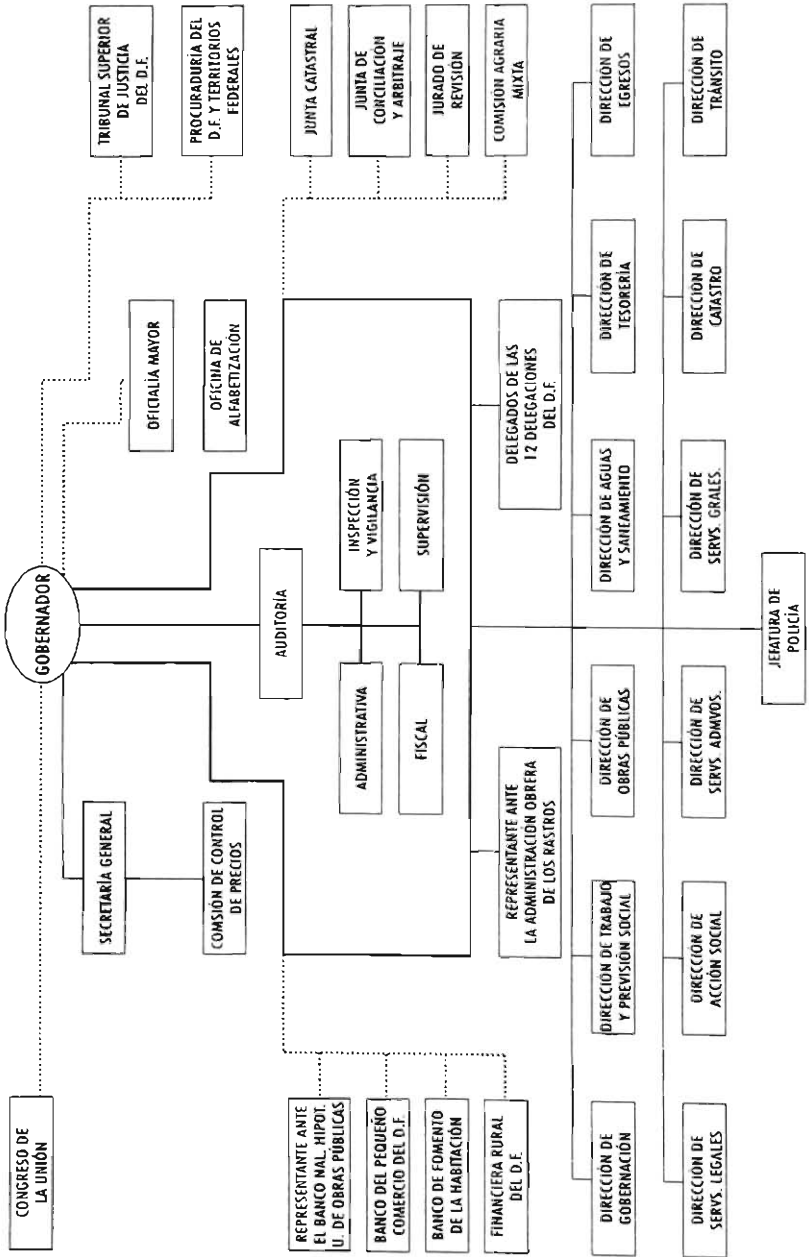
En dicho ordenamiento se normaron las disposiciones básicas que rigieron la vida del Distrito Federal. La acción gubernamental del Departamento se planteó en varias áreas: administrativa, política y gubernativa, de policía y tránsito, hacienda, servicios públicos y acción cívica-social. Así fueron constituidas 12 direcciones y diversas oficinas. (Véase el organigrama de la p. 40).

Si bien se respetaron los límites establecidos para el Distrito Federal, fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, por disposición de la Ley Orgánica el territorio se reestructuró,<sup>35</sup> dividiéndose en la ciudad de México y 12 delegaciones.

Por lo que respecta al gobierno de la ciudad, se siguió reconociendo al presidente de la república como jefe de la administración local pero se le otorgó la facultad de tal ejercicio al jefe del Departamento del Distrito Federal. Al tomar posesión de la presidencia Manuel Ávila Camacho nombró como jefe del Departamento del Distrito Federal a Javier Rojo Gómez, quien se mantuvo en el cargo durante los seis años de gobierno.<sup>36</sup> Al cabo de ese tiempo, tomó posesión como presidente Miguel Alemán y como regente Fernando Casas Alemán.

También se estableció que el jefe del Departamento sería auxiliado y sustituido en su ausencia, por un secretario general de gobierno con funciones técnicas

# GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ESQUEMA FUNCIONAL 1946





y un oficial mayor con funciones administrativas. Además, durante el sexenio de Rojo Gómez se le encomendó al secretario general el control de los precios y al oficial mayor la campaña pro alfabetización, funciones que se prolongaron hasta el siguiente gobierno. En estas oficinas recaía la mayor parte de las atribuciones de gobierno por lo que se les consideraba las oficinas superiores de relación.<sup>37</sup>

Aunque el gobierno del Distrito Federal se encontraba en manos del presidente éste debía atender la difícil y compleja problemática en el ámbito internacional, nacional y local. Esto llevó a que se fortaleciera necesariamente la figura del jefe del Departamento y que el mismo fungiera, no como un funcionario más de la administración, dependiente del ejecutivo, sino como aquél que “rige” los destinos de la ciudad capital, dotado de la facultad necesaria para resolver y atender los problemas con relativa autonomía; pues si bien el presidente de la república tenía la última palabra en lo que concernía al gobierno del Distrito Federal, el diseño y ejecución de los programas, la permanente relación con los grupos de interés locales y la atención y solución a las demandas cotidianas de los capitalinos correspondían al regente de la ciudad.

Por lo anterior, en 1945, Rojo Gómez solicitó al presidente, que se cambiaran las denominaciones de Departamento del Distrito Federal y de jefe del mismo, por las de gobierno y gobernador del Distrito Federal. El objetivo central de la propuesta, misma que al firmarse el decreto fue aceptada por el presidente, era otorgar al que ejerciera el gobierno de la ciudad mayores atribuciones y “autonomía” en su régimen interno y asimismo la posibilidad de “acordar” de manera directa junto con el presidente de la república la política a seguir y las medidas a tomar en el Distrito Federal. Pero sobre todo, aun cuando eso nunca ocurriría, se le daba la posibilidad de disentir del ejecutivo, en caso de que alguna de las medidas ordenadas por este no fuera la más adecuada para la capital. Una facultad por cierto de la que sólo gozaban los secretarios de estado pero no así los jefes de Departamento.

En teoría las funciones del refrendo, además de constituir una limitación material a la voluntad del presidente, debían ser la base de la responsabilidad ministerial. Sin embargo, decía Gabino Fraga,<sup>38</sup> esta medida era incompleta, puesto que la falta de conformidad del gobernador del Distrito Federal no impedía al

presidente llevar a cabo su determinación, pues con la facultad que tenía de removerlo libremente podía sustituir al reacio por otro que estuviera más dispuesto a refrenar sus decisiones.

Por otra parte, aunque con el refrendo el secretario o, en este caso, el gobernador del Distrito Federal contrajera dicha responsabilidad, ésta era prácticamente nugatoria dada la fuerza del ejecutivo. Por lo tanto, el refrendo más bien cumplía una función formal de carácter certificativo, aunque desde luego en determinadas circunstancias podía adquirir un considerable sentido político. Al respecto, lo importante a destacar es que con esta medida se elevó el rango y la jerarquía del gobierno de la ciudad al de una secretaría de estado, rango que le daba fortaleza administrativa e institucional.

Congruente con la política de centralización seguida por Miguel Alemán, en 1947, se revocó el citado decreto y se retomó de nuevo la denominación de jefe del Departamento del Distrito Federal para identificar a quien asumiera tal encargo. No obstante, las atribuciones asignadas al regente durante los años de la guerra lo fortalecerían, tanto en su relación con el presidente como en el trato con los ciudadanos, obteniendo con ello un mayor margen de movilidad política y poder de decisión y control,<sup>39</sup> prácticas que para entonces se habían institucionalizado.

Para resolver de manera oficial el problema del estatus del Departamento se estableció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que no habría preeminencia alguna entre las diversas secretarías y departamentos, por lo que no había razón legal para concederle al Departamento del Distrito Federal el privilegio especial de manejarse con autonomía. Entre las autoridades y algunos sectores de la sociedad seguía vigente la idea de que si aún sin autonomía fiscal y administrativa había desorden y caos en el Distrito Federal, con autonomía y una actitud autoritaria y arbitraria por parte de las autoridades la ciudad sería entonces ingobernable.

Ha de señalarse que a finales del sexenio en 1952 la prensa hizo referencia a una serie de rumores que corrían acerca de que en el siguiente gobierno se suprimiría el Departamento del Distrito Federal, incorporándose sus diversas dependencias a las secretarías. Tales suposiciones, aunque drásticas, se fundamentaban en el ejercicio centralista de Miguel Alemán. Se ordenaba que las actividades hacendarias y todo lo relativo a los ingresos y egresos del Departamento del

Distrito Federal pasaran a ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; mientras que los bienes de la institución debían quedar bajo el control de la Secretaría de Bienes Nacionales, tal como quedó normado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.<sup>40</sup> Por fortuna eso no ocurrió, pero lo que sí es cierto es que el Departamento del Distrito Federal se fue convirtiendo en una institución *sui generis* la cual no tenía las características de un departamento administrativo ni tampoco las de una secretaría de estado. Era un órgano centralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y, a diferencia de las secretarías de estado y departamentos administrativos, no se encontraba organizado sobre la base de una determinada actividad funcional. Por ello se encontraba como encajado a la fuerza entre las demás dependencias del ejecutivo.

Por su naturaleza y función —el Departamento del Distrito Federal— contaba con las atribuciones políticas y gubernativas de un gobierno local, con la salvedad de que no había autoridades electas por los ciudadanos obligadas a tomarles su opinión y mucho menos a rendirles cuentas. Por ello, algunos sectores de la población y partidos de oposición, en especial el Partido Acción Nacional, se pronunciaron por el restablecimiento del régimen del municipio libre en el Distrito Federal.

En diversos foros, el Partido Acción Nacional había denunciado que la situación jurídica del Distrito Federal no podía continuar, que sus habitantes “no podían vivir, desde el punto de vista legal dentro del totalitarismo”, “no podían seguir siendo considerados como menores de edad, ciudadanos de segunda, los parías políticos de México”. En la convención de dicho partido, celebrada en la ciudad en 1949, se planteó como tarea principal: “la creación de un poderoso movimiento de opinión pública para restablecer el régimen del municipio libre del Distrito Federal, con los sistemas adecuados a fin de garantizar la responsabilidad del gobierno municipal correspondiente a una organización metropolitana y asegurar la participación de la ciudadanía en la decisión de asuntos colectivos”.<sup>41</sup>

No obstante, la relación estrecha y permanente con todos los actores: empresarios, colonos, comerciantes, obreros, campesinos, desempleados, etcétera, que enfrentaban de manera cotidiana los problemas de una ciudad sostenida por una estructura francamente corporativa, fundamentada en el clientelismo político

—el cual a lo largo de los dos sexenios había afinado sus propios mecanismos de gestión y control—, facilitó la institucionalización del Departamento como una entidad política y administrativa sólida y eficiente en el ejercicio de gobierno de una urbe en constante crecimiento y en franco tránsito hacia la “modernidad”.

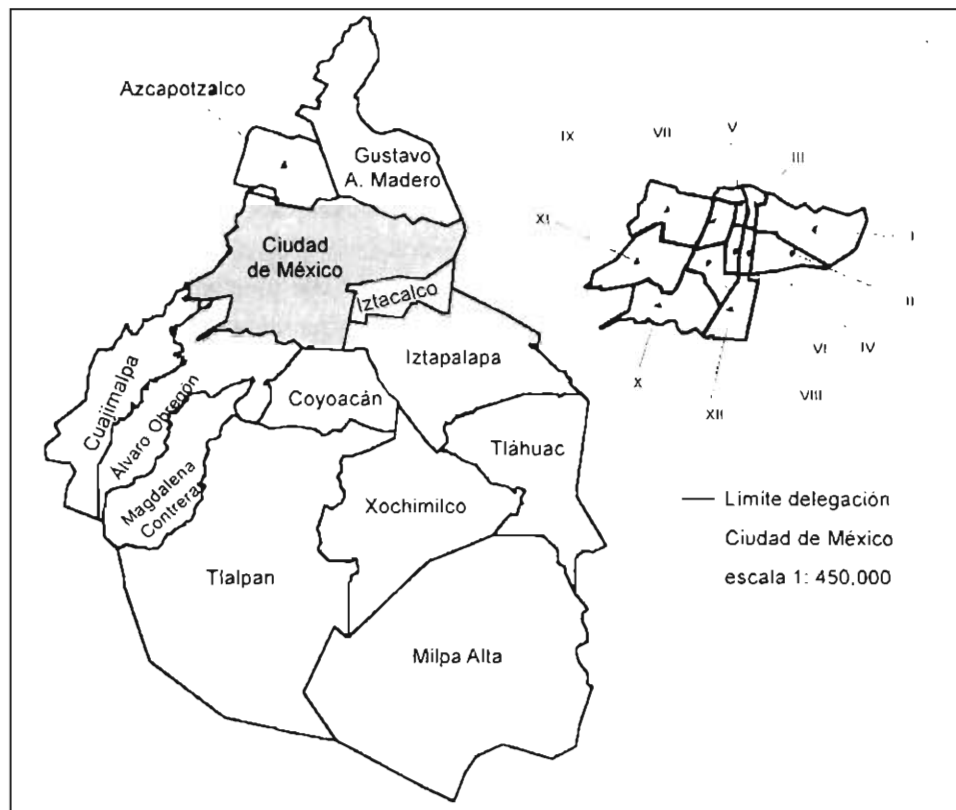
## LAS DELEGACIONES POLÍTICAS Y EL DEPARTAMENTO CENTRAL

Como señalaba, a raíz de la Ley Orgánica de 1941, política y administrativamente el Distrito Federal se dividió en la ciudad de México y 12 delegaciones, que fueron: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Se estableció entonces que la ciudad de México sería la capital del Distrito Federal y que las cabeceras de las delegaciones las poblaciones con el mismo nombre. Para efectos censales y de gestión la ciudad de México se dividió a su vez en XII cuarteles<sup>42</sup> (plano 1.1).

En la Ley de 1928, se había establecido que en la cabecera de cada delegación debía haber un delegado que tuviera a su cargo la administración de los servicios públicos locales, y que además asistiera a las juntas mensuales que celebrara el jefe del Departamento del Distrito Federal para tratar asuntos relativos al mejoramiento y la coordinación de los servicios públicos de su demarcación. Años más tarde, con las modificaciones de 1941, apenas se ampliaron dichas atribuciones, al considerar a los delegados, en sus respectivas circunscripciones, como representantes del jefe del Departamento y sus auxiliares en el desempeño de sus funciones. Por lo que, además de vigilar los servicios públicos locales, podían implementar todos aquellos programas que se juzgaran convenientes, así como tenían también la obligación de velar por el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales dentro del territorio de sus delegaciones. Debían informar al jefe del Departamento de las irregularidades o deficiencias que advirtieran y podían proponer los remedios más adecuados a las mismas.

Para ser delegados debían tener más de 25 años y haber residido en la circunscripción por lo menos durante los dos años anteriores a su designación. A

## PLANO I.I. DIVISIÓN POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL, 1941



Fuente: Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941.

Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfico del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OCIM). Sociología Urbana. UAM-A.

diferencia de la ley anterior donde se establecía que los delegados eran nombrados por el jefe del Departamento, previo acuerdo con el presidente de la república, en la de 1941 se estableció que éstos podían ser nombrados y removidos libremente por el jefe del Departamento. Para el ejercicio de sus funciones podían auxiliarse con los subdelegados que fueran necesarios, a juicio del jefe del Departamento, los cuales desempeñarían su encargo en las poblaciones que fueran

cabeceras de su delegación como pueblos y villas. Por tanto, estos funcionarios se encontraban subordinados a los delegados y además de vigilar los servicios públicos se consideraban como auxiliares administrativos de los mismos.

En 1947, el ejecutivo envió a la cámara una iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional por medio de la cual se otorgaba a la mujer el derecho de votar y ser votada en la esfera municipal y aunque en el Distrito Federal no había municipios, Casas Alemán determinó nombrar a dos mujeres como delegadas. En Milpa Alta fue designada Aurora Fernández, y en Xochimilco Guadalupe Ramírez I, pero esta última falleció el 7 octubre de 1948 y en su lugar quedó su hermana, pues al parecer, ambas eran personas muy queridas por la población.<sup>43</sup>

Como ya señalé, algunas fuerzas de oposición demandaban la municipalización del Distrito Federal, por lo que en ciertos círculos políticos y gubernamentales se habló de la posibilidad de que hubiera elecciones para delegados.<sup>44</sup> Sin embargo, en lo único que cedió el gobierno fue en la posibilidad de que se eligiera a los subdelegados por medio de un plebiscito.

Así, en 1947, funcionarios de la Dirección de Gobernación junto con los de las delegaciones acudieron a los distintos poblados para motivar a la población a que participara en los plebiscitos que se realizarían para elegir a los subdelegados.<sup>45</sup> Hay que recordar, sin embargo, que esta era una demanda de la población que se había expresado desde el sexenio anterior, aunque la propuesta incluía la elección tanto de los delegados como de los subdelegados, sobre todo ahí donde había problemas. Por ejemplo, en el caso de la delegación Iztacalco había dos posiciones: una, la de los ejidatarios y las organizaciones juveniles que proponían al comisariado ejidal del pueblo para delegado, y otra, la del sector oficial que apoyaba al secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos. Para resolver el conflicto, los mismos ejidatarios propusieron la celebración de un plebiscito general que contara con representantes del Departamento y la Confederación Nacional Campesina.<sup>46</sup>

Pero en los hechos los únicos que podían ser electos por la población eran los subdelegados, aquellos que en la escala de la administración desconcentrada ocupaban el último lugar y jugaban tan sólo el papel de intermediarios entre la población y el delegado. No obstante, la documentación revisada permite concluir que

este fue un ejercicio inteligente, pues daba a la población la posibilidad de designar a los candidatos o funcionarios de su interés, el cual fue ampliamente utilizado con objeto de imponer y legitimar tanto a las autoridades como al partido.

La propia ley establecía que los delegados debían ser originarios del pueblo y para la población era tan importante esto como que se les conociera como personas honorables. Este hecho se refrenda en las cartas que sobre la materia se enviaban al presidente en las cuales siempre se identifica un sector que se manifestaba inconforme con las designaciones y la actuación de los funcionarios. Entre otras, encontramos unas cartas enviadas por el sector obrero y campesino de Iztapalapa en las que se muestran inconformes porque el diputado de la jurisdicción, Sacramento Joffre,<sup>47</sup> estaba haciendo gestiones para que quedara como delegado su compadre y sugieren se sostenga en el cargo el delegado en funciones:

A Usted C. Licenciado Rojo Gómez, le rogamos muy encarecidamente apelando a su alto espíritu de progreso y de justicia que siempre ha demostrado usted tener para todos los casos que justicia merece, y principalmente como benefactor del campesinado de México, no tome en consideración las gestiones del citado diputado porque vendrían a crear una verdadera agitación general entre todos los elementos que hasta la fecha y gracias a la aunada administración de su digno representante actual en esta Delegación, digno hijo de este pueblo...<sup>48</sup>

Vale la pena comentar que durante los 12 años que estudio, la principal oposición a la línea y determinaciones de las autoridades venía siempre de grupos pertenecientes a sus propias filas, ya que el trabajo de los partidos políticos de oposición era aún incipiente, sobre todo en las delegaciones.

Las atribuciones de los delegados y subdelegados eran restringidas, aunque conforme la mancha urbana se expandía y llegaba un mayor número de pobladores a ocupar su territorio, sus funciones se fueron incrementando y consolidando. La mayor parte de estas tenía que ver con la gestión de los servicios y obras públicas, lo cual implicaba no sólo promover ante las autoridades centrales los recursos y la introducción de los servicios, sino organizar la cooperación de la población para garantizar los materiales y la mano de obra que habrían de necesitarse.

A diferencia de las colonias proletarias,<sup>49</sup> la instancia que permitía la participación organizada de la población era la Junta de Mejoras Materiales. Por medio de éstas juntas se organizaba a los vecinos para participar y concluir las obras que iniciaban las autoridades, entre otras: la introducción de la red de agua potable y de alcantarillado, la construcción de puentes y pozos, lavaderos y baños públicos, la instalación de lámparas de alumbrado público, la edificación de escuelas, mercados, etcétera. La donación material consistía fundamentalmente en tabiques y bultos de cemento pero dependiendo de las condiciones y los recursos de cada comunidad, dado el caso, la junta aportaba también una cantidad en efectivo. Las autoridades delegacionales eran las responsables de constituir las Juntas de Mejoras Materiales y de fomentar la participación de la comunidad. La prensa e informes de gobierno dan cuenta de la gran cantidad de trabajo aportado por los vecinos.

Los datos de los censos de población y vivienda permiten apreciar el crecimiento demográfico de la ciudad y desde luego el de las delegaciones políticas, en especial en aquellas hacia donde se fue extendiendo la mancha urbana. Sobre el particular, destaca notablemente el caso de la Delegación Gustavo A. Madero, que en esos 10 años registró un índice de crecimiento de 393%, seguida por las delegaciones de Iztacalco con un aumento porcentual de 203, Iztapalapa con 202, Azcapotzalco con 198 y Alvaro Obregón con 188; todas estas, delegaciones donde de manera prioritaria se fundaron colonias populares (cuadro 1.1).

En cambio, las delegaciones que tuvieron el crecimiento más bajo fueron Milpa Alta con 23% Tláhuac y Tlalpan con 41%. En 1940, 17% de la población del Distrito Federal radicaba en las delegaciones y para 1950 ya era 27%.

Las obras de las delegaciones se consideraban dentro del plan de trabajo diseñado para el conjunto del Distrito Federal y por ende no contaban con presupuesto propio. Todos los requerimientos los cubría el Departamento Central y en esta instancia se establecían también los convenios con los contratistas que desarrollaban las obras. No se dispone de los datos suficientes como para confirmar el hecho de que las obras en las delegaciones se realizaban por contrato; sin embargo, se puede apreciar que entre julio de 1940 y 1941, el importe total de las obras realizadas en las delegaciones ascendió a \$1'340,891.14 de los cuales 77 % correspondió a obras por contrato.<sup>50</sup>



CUADRO I. I. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO POR DELEGACIONES

Demarcación	1940			1950		
	Superficie total hectáreas	Total de población	Densidad (Hab/Ha)	Total de población	Densidad (Hab/ha)	Tasa de crecimiento
Azcapotzalco	3,362	63,000	18.7	187,864	55.9	198.2
Coyoacán	6,226	35,248	5.6	70,005	11.2	98.6
Cuajimalpa	7,092	6,025	0.8	9,676	1.4	60.6
Gustavo A. Madero	7,566	41,567	5.4	204,833	27.1	392.8
Iztacalco	3,925	11,212	2.8	33,945	8.6	202.8
Iztapalapa	11,960	25,393	2.1	76,621	6.4	201.7
Magdalena Contreras	6,770	13,159	1.9	21,955	3.2	66.8
Milpa Alta	26,932	14,786	0.5	18,212	0.7	23.2
Alvaro Obregón	9,072	32,313	3.5	93,176	10.3	188.4
Tláhuac	8,156	13,843	1.7	19,511	2.4	40.9
Tlalpan	30,929	19,249	0.6	32,767	1.1	70.2
Xochimilco	13,140	33,313	2.5	47,082	3.6	41.3
<b>Total Delegaciones</b>	<b>135,130</b>	<b>309,108</b>	<b>2.3</b>	<b>815,647</b>	<b>6.0</b>	<b>163.9</b>
<b>Total General</b>	<b>148,300</b>	<b>1,757,530</b>	<b>11.8</b>	<b>3,050,442</b>	<b>20.5</b>	<b>73.6</b>

Fuente: Dirección General de Estadística. Censos de Población de 1940 y 1950. La superficie de cada una de las demarcaciones fue calculada por la Dirección de Obras Públicas y tomada de la Memoria del Gobierno del Departamento del Distrito Federal de 1940 a 1941.

Por otro lado, debido a las limitaciones presupuestales de las delegaciones, en los decretos de los presupuestos de egresos, se planteó con claridad que las direcciones y dependencias del Departamento del Distrito Federal tendrían a su cargo la atención de los servicios públicos en las delegaciones; principalmente en aquellas donde se carecía de personal, o bien, de asignaciones especiales para la atención de dichos servicios, por encontrarse estos centralizados.

Durante la guerra, el registro de los jóvenes conscriptos y en general la organización de las actividades de la defensa civil se llevó a cabo en las delegaciones. Les correspondió a delegados y subdelegados presidir los comités y subcomités regionales y promover la unificación de todos los habitantes a fin de lograr la colaboración de los diferentes sectores de la población e integrar los cuerpos de defensa. Para ello fue necesario que realizaran numerosos actos públicos.

Además, esos mismos funcionarios delegacionales impulsaron actividades deportivas, culturales y sociales, e implementaron en sus demarcaciones los programas promovidos por el gobierno federal, tales como: “La campaña nacional contra el analfabetismo”. Además les tocó promover la organización y celebración de fiestas cívicas (5 de mayo, 16 de septiembre, etcétera) y regionales, así como exposiciones agrícolas y ganaderas. Desde luego, en las delegaciones donde predominaban las actividades agrícolas su tarea también consistió en promoverlas. Tal fue el caso de la delegación Milpa Alta, donde la delegada se dio además a la tarea de incorporar a las mujeres en dichas actividades por medio de una cooperativa agrícola; o el de la delegación de Tlalpan donde, en colaboración con el gobierno central, se promovió la Financiera Rural a partir de la cual se desarrollaron las granjas de Topilejo y Parrés.

Sobra hablar del abandono en el que se encontraban esas delegaciones de características predominantemente rurales. En ellas no había teléfono, si acaso uno en la oficina de la delegación, todos los servicios eran escasos y malos, incluyendo el del mercado municipal, y no contaban con agua potable ni luz ni calles pavimentadas.<sup>51</sup>

Por ello, los delegados se plantearon llevar a los pueblos y barrios de su jurisdicción las innovaciones y comodidades de la vida moderna. Empezando por la luz, baños de regadera, lavaderos y centros de planchado, etcétera. Por ejemplo, para esos años, Milpa Alta no contaba más que con “temascales”<sup>52</sup> por lo que, a iniciativa de la delegación, el Departamento Central construyó baños con regaderas en algunas viviendas ubicadas en el centro de esa población. Los vecinos se sumaron al esfuerzo del Departamento para ésta y otras obras, como la construcción de la avenida principal y la ampliación de algunas calles. Los caminos vecinales se construían con materiales del cerro que acarreaban los vecinos.<sup>53</sup>

En Xochimilco también se realizaron importantes mejoras, como la introducción de la energía eléctrica, la ampliación de calles y la construcción de varias escuelas y caminos: se impulsaron el deporte y diversas actividades sociales y culturales. Pero sobre todo, se realizaron importantes obras hidráulicas, sólo que en este caso los recursos, proyectos, etcétera, nunca pasaron por la delegación, ya que todo se realizó desde las oficinas del gobierno central. A pesar de ser una

delegación dotada de una importante fuente de abastecimiento de agua para la capital, con frecuencia también tenía problemas de agua:

Xochimilco, ciudad de 27 mil habitantes está sufriendo desde hace más de ocho días la escasez de agua potable no sólo en sus tomas particulares, sino también, lo que es más grave, en sus hidrantes públicos. Y no nos explicamos esto, cuando toda el agua de sus manantiales la está dando desde 1907 para la ciudad de México. Creímos que el agua del Lerma vendría a remediar esta necesidad y nos hemos equivocado. En estos días de congoja ver por las mañanas enfilarse hasta 189 cubetas y botes en cada hidrante, esperando turno para llenarse. Los barrios más alejados del centro son los más castigados. Sólo tenemos agua de 7 a 8:30 y de 3 a 5, a pesar del nuevo tanque de almacenamiento de San Lorencito...<sup>34</sup>

Durante el sexenio de Casas Alemán se dio mayor atención a las delegaciones o por lo menos la prensa hablaba un poco más de ellas. Atenderlas era una necesidad que estaba presente desde que Cárdenas concluyó su gestión:

Muchos de los que viven en la gran ciudad, no se han dado cuenta de la necesidad de extender los servicios públicos hasta los pueblos. Pudiera pensarse que el crecimiento de la población, la facilidad de los medios de locomoción y la concurrencia de las industrias que han dado origen a nuevas condiciones de vida, resultarán favorables y halagueñas para los que viven en las alturas sociales, y duras y penosas para los que caminan por las tristes hondonadas de la miseria... y así será en efecto si no se continúa la obra en el sentido de favorecer a todos por igual... También los campesinos de Milpa Alta y los indígenas de Azcapotzalco necesitan agua y escuelas, y centros deportivos y casas limpias; y también los trabajadores capitalinos que viven en pocilgas, también necesitan mercados bien acondicionados y calles pavimentadas en sus pobres colonias.<sup>35</sup>

La modernización y urbanización de la ciudad, así como la expansión de la misma obligó a los técnicos a buscar solución a estos problemas y a aprovechar las



2893076

ventajas del terreno, por más difícil y costoso que esto resultara. En la delegación Coyoacán, por ejemplo, en 1949 se inició el proyecto de una de las colonias residenciales más importantes, el Pedregal de San Angel, y en 1951 se inició la construcción de Ciudad Universitaria. Ello implicó la ampliación de las vías públicas (Insurgentes y Revolución) y la introducción de una serie de servicios. Obras que, por lo demás, tuvieron un fuerte impacto sobre las delegaciones colindantes, Alvaro Obregón y Magdalena Contreras, en las que llegó a asentarse gran cantidad de población.

Por el propio proceso de urbanización y poblamiento, la gestión pública en las delegaciones empezó a complicarse. Al ser los delegados y subdelegados los intermediarios entre la población y las autoridades centrales y al tener que organizar a la población para la introducción de los servicios, entre otras tareas, empezaron a cobrar mayor presencia política y su papel en la organización de las elecciones se volvió cada vez más destacado. En las elecciones que tuvieron efecto al finalizar el sexenio de Miguel Alemán claramente se aprecia este fenómeno; y asimismo destaca la redistribución de los distritos y la franca incorporación de las delegaciones al proceso electoral a través de un fuerte trabajo proselitista de los partidos políticos.

## 1.2. EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA CIUDAD

La desaparición del régimen municipal en el Distrito Federal y la constitución de un Departamento, dependiente del ejecutivo, afectaron los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, sobre todo en lo que se refería a la elección de sus representantes municipales. Para afrontar esta situación se crearon el Consejo Consultivo del Distrito Federal y los consejos delegacionales; pero como bien lo señalara José Manuel Puig Causaranc, primer regente de la ciudad, en el acto de la toma de posesión del primer consejo consultivo:

Las facultades de los consejos, aunque muy importantes, sin duda, ya que son de iniciativa, de opinión y de vigilancia, no son todo lo extensas que una representación realmente funcional podría y debería tener; pero en manos de ellos

está el que esta institución se prestigie de tal modo que llegue a ser, alguna vez, no sólo un órgano cívico de consulta... sino que adquiera fuerza legislativa y hasta, muy posiblemente, que estos consejos consultivos lleguen a tener carácter y facultades ejecutivas en algunos ramos de la administración; es decir que se logre por el éxito de la representación gremial, volver a llevar a la práctica la idea filosófica que los ayuntamientos encarnaban, depurada ya la institución municipal de todos los vicios, de todas las deficiencias que trajo, necesariamente, su desaparición.<sup>56</sup>

En 1928, el consejo sólo tenía atribuciones informativas y de opinión y en ningún caso ejecutivas o decisorias; no obstante, el sentido de éstas era la inspección y vigilancia de la cuenta anual o de las obras y programas que se llevaban a cabo. En cierta forma, este margen de maniobra le permitía equilibrar el ejercicio del poder conferido al jefe del Departamento.<sup>57</sup> Por otro lado, el valor de las resoluciones de los consejos consultivos no estaba dado sólo por su facultad para emitir opiniones más o menos técnicas que el jefe del Departamento podía o no aceptar libremente, ya que la Ley Orgánica sí les otorgaba cierto valor, pues en su artículo 94 se establecía que en casos de discrepancia entre las opiniones del consejo y las del jefe del Departamento, el ejecutivo debía resolver. Dicho señalamiento daba fuerza a una decisión del consejo aun cuando esta sólo podría ser ejecutada por la autoridad.<sup>58</sup>

Por otra parte, se estableció en dicha ley que el jefe del Departamento tenía la obligación de oír el parecer del consejo del Departamento Central, en los siguientes casos: 1) al formularse los reglamentos gubernativos y de policía del Distrito; 2) al estudiarse las iniciativas de leyes que se refirieran a la organización, modificación o supresión de servicios administrativos; 3) al elaborarse el proyecto de ley de ingresos y el presupuesto de egresos; 4) al contratarse obras y servicios o concederse su aprovechamiento por más de dos años o cuando la cuantía excediera en 10% la cantidad asignada para el servicio relativo; 5) al proponerse la municipalización de algún servicio y 6) en todos aquellos asuntos que por su importancia se considerase conveniente.<sup>59</sup> Por otra parte, cuando algún servicio público afectaba a dos o más delegaciones, el jefe del Departamento resolvía como debía prestarse, oyendo el parecer de los consejos y delegados respectivos.

Por lo que ciertas decisiones no eran válidas si antes no se había escuchado la opinión de los consejos.

El consejo consultivo se integraba con los “representantes de las fuerzas vivas de la región”<sup>61</sup> y eran designados por el jefe del Departamento a propuesta de las cámaras o asociaciones respectivas; ello, en la inteligencia de que para proponer candidatos, las agrupaciones debían tener por lo menos un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados. Cuando varias asociaciones de la misma clase tenían derecho a elegir más de un consejero, la elección se hacía por el sistema de representación proporcional.<sup>61</sup> La duración del cargo era por un año y la designación sólo era revocada cuando la totalidad de las organizaciones representadas así lo acordaba.<sup>62</sup>

Cuando Rojo Gómez tomó posesión de su cargo, el consejo consultivo le presentó las siguientes recomendaciones: supresión de la cooperación del Departamento del Distrito Federal a los gastos federales; construcción de carreteras; terminación del plano regulador y el financiamiento de la obra que de ahí se derive; supresión de ampliaciones, prolongaciones y aperturas de calles mientras no se terminen las obras iniciadas; creación de una comisión para la nomenclatura de la ciudad; moralización y reorganización de la oficina de licencias; reorganización del departamento de policía; de la oficina de reglamentos; campaña de moralización y estricta vigilancia y severas sanciones al cuerpo de policía y tránsito y del cuerpo de inspectores para terminar con la “mordida”; vigilancia del ministerio público así como de hospitales, asilos y demás instituciones que dependan del DDF; vigilancia de horarios, etcétera.<sup>63</sup>

El tono de las propuestas se orientaba a la reestructuración y moralización de la estructura de gobierno y denotaba una mayor injerencia en dichos asuntos; pero, estas atribuciones duraron poco tiempo debido a que las modificaciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en 1942, cambiaron algunas de las disposiciones relativas a las facultades hasta entonces detentadas por los consejos consultivos. Entonces desaparecieron los consejos delegacionales y el consejo consultivo central perdió varias de sus atribuciones.

De las funciones de opinión, consulta, “denuncia, revisión e inspección” sobre diversos rubros, se pasó sólo a las de opinar, informar y proponer lo relati-

vo a la prestación de servicios públicos. “El consejo consultivo quedó, con la nueva ley, como un simple adorno de la administración pública local”.<sup>64</sup>

Las relaciones entre el Departamento del Distrito Federal y el consejo consultivo se establecieron a través de la Dirección de Gobierno, la que se encargaba de promover y vigilar la elección, facilitar y dar cauce a sus acuerdos y opiniones, promover y apoyar los eventos sociales y protocolarios en los que con frecuencia participaban.

El consejo consultivo debía trabajar siempre por comisiones y toda iniciativa que se le presentara, ya fuera por sus miembros o bien por los particulares, debía pasar para que se emitiera el dictamen correspondiente a la comisión respectiva, la cual tenía la obligación de informar el resultado en un plazo de 15 días. Además, no podían celebrarse las sesiones sin la asistencia de la mitad más uno de los miembros que integraban cada comisión. Las comisiones eran: Obras Públicas, Trabajo y Previsión Social, Rastros y Mercados, Acción Cívica y Cultural, Diversiones, Gobernación, Hacienda, Industria y Comercio, Cárceles y Policía y Tránsito, Ceremonial, Estilo, Planificación, Quejas e Investigaciones y Prensa y Publicidad. Como sólo eran 13 consejeros todos participaban en varias comisiones.

Para darnos una idea del trabajo del consejo consultivo, podemos señalar que de 1940 a 1946, entre otras actividades, este órgano: emitió una serie de recomendaciones en torno al problema de los comerciantes del primer cuadro, las cuales fueron retomadas por las autoridades; atendió y canalizó a las autoridades la solicitud de los vecinos de diversas colonias relacionadas fundamentalmente con la introducción o buen funcionamiento de servicios públicos; aprobó el dictamen de la Comisión de Obras Públicas respecto a la formación de colonias proletarias; propuso medidas para el mejor abastecimiento de las mercancías y la fijación, control y vigilancia de los precios; recomendó el desplazamiento de la población urbana y suburbana no productiva hacia actividades agrícolas promoviendo la construcción de granjas y, en general, estimuló la producción agrícola; propuso que el decreto que estratificaba los alquileres de la habitación se aplicara también a los comerciantes en pequeño, incluyendo misceláneas y estanquillos; y asimismo hizo una serie de propuestas para la solución de los problemas de vialidad y tránsito.

Por otro lado, durante ese mismo periodo, el consejo estimó conveniente separar la función administrativa del gobierno del Distrito Federal y demandó

reformular la Ley Orgánica para que se le otorgaran más facultades en materia económica y fiscal, lo que no sólo no ocurrió sino que se limitó aún más en el sexenio que le siguió. Por lo que respecta a las propuestas para enfrentar la carestía de la vida, la mayoría fueron aceptadas y puestas en práctica.<sup>65</sup>

A lo largo de los 12 años que conforman el periodo analizado, las propuestas de reglamentación sobre las que puso mayor interés el consejo, fueron las que tenían que ver con la industria y el comercio. Entre estos destacó el reglamento de farmacias, planchadurías y tintorerías, industria molinera, de boleros, vendedores de billetes de lotería, vendedores ambulantes, espectáculos, box y toros. Aunque también, como vimos en páginas anteriores, se prestó atención a asuntos inquilinarios, de abastecimiento de víveres y combustibles, de tránsito y transporte y justicia administrativa.<sup>66</sup>

Durante el sexenio de Miguel Alemán, las acciones desarrolladas por el consejo consultivo fueron similares a las de los años anteriores aunque, por otro lado, se empezó a notar un importante incremento en las actividades protocolarias. En 1951, a instancias de los vecinos de diferentes zonas residenciales del Distrito Federal, el consejo solicitó a las autoridades, la realización de diversas obras públicas, tales como: construcción de escuelas, instalación del alumbrado público, pavimentación, perforación de pozos, reparación de edificios públicos y embellecimiento de parques y jardines, entre otras. También se promovieron las visitas en forma periódica a las obras en construcción, pues desde el sexenio anterior se había acordado restablecer la costumbre de que los miembros del consejo acompañaran al jefe del Departamento en sus recorridos, a efecto de que pudieran darse cuenta del adelanto de las mismas.

Pero aun así, las que destacaron fueron las denominadas actividades cívicas y culturales. Se celebraron toda suerte de actos especiales para recibir a distintas personalidades del ambiente político, huéspedes de honor y toda clase de visitantes distinguidos. Además de organizar una serie de sesiones solemnes y conmemorativas, se decidió nombrar "Hijo Predilecto de la Ciudad" al propio presidente de la república.<sup>67</sup> Asimismo, se propuso el reglamento para la imposición de la Medalla del Mérito Cívico por parte del consejo a los ciudadanos que se hubieran destacado en las ciencias y las artes, o bien a huéspedes distinguidos de la ciudad.<sup>68</sup>



Dentro de la lógica corporativa, que a todas luces guió al sistema de representación que el Estado mexicano implementó para establecer la interlocución con los diversos actores de la sociedad, el consejo consultivo era la instancia que permitía la realización del encuentro de algunos sectores con los miembros del gobierno de la ciudad. Sin embargo, lo cierto es que, por un lado, los consejeros distaban mucho de ser verdaderos representantes de los habitantes de la ciudad, aunque no así de ciertos sectores; en tanto que, por otro lado, a pesar de que estaban dadas las bases formales para que el consejo consultivo, como órgano de consulta y vigilancia, fungiera en realidad como un auxiliar de la administración del gobierno capitalino, al paso del tiempo, lejos de fortalecerse (como lo señalara el primer regente) se convertiría en un cuerpo de ornato, que se limitaba a representar a los habitantes del Distrito Federal en actos y ceremonias oficiales.

Sin embargo, con todo y lo limitado de sus atribuciones, para los sectores señalados, en especial para los industriales y comerciantes y todavía más para las mujeres, el consejo se constituyó en un espacio importante de representación. Da la impresión de que el acercamiento a ese ámbito socio político traía implícitos ciertos beneficios y sobre todo el reconocimiento por parte de las autoridades, lo que les permitía a los grupos participantes tener ventaja sobre las demás organizaciones del ramo con las que competían por el poder. Al respecto, cabe señalar que, en 1948, en tan solo un mes, la Dirección de Gobierno recibió 325 propuestas de candidatos por parte de agrupaciones autorizadas por la misma dirección.

En 1952, los consejeros decidieron impulsar una nueva modalidad, “el consejo abierto”, es decir, se proponía sesionar con las puertas abiertas, como lo haría un cabildo. En esta sesión abierta y pública invitaron a los directores para que informaran sobre su gestión y expusieran sus problemas ante los consejeros. En la primera sesión convocaron a los directores de Agua y Saneamiento, Obras Públicas y Transportes y Limpia, quienes no asistieron. A la segunda convocatoria sólo asistió el responsable de limpia, que fue severamente cuestionado por el servicio dado a la ciudad.<sup>69</sup> Así, gracias a esa posibilidad de participar en las reuniones abiertas, la prensa empezó a difundir lo que ocurría en ese espacio antes tan cerrado y del cual nadie daba cuenta. También, desde 1951 los consejeros

decidieron acompañar al jefe del Departamento en sus giras por las obras, lo cual les permitía informar luego del adelanto o retraso observado en las mismas.

Pero aun cuando el consejo se abrió a la sociedad, el problema de fondo consistía en la heterogeneidad de sus integrantes y desde luego en la representación de sectores antagónicos en un mismo espacio. A consecuencia de ello, la mayor parte de las veces se pervirtieron las discusiones y se anularon las oportunidades para llegar a un acuerdo entre sectores que representaban intereses opuestos y a veces irreconciliables como era el caso de los propietarios e inquilinos, comerciantes establecidos y trabajadores informales; o simplemente sin llegar al señalamiento de situaciones extremas, debe aceptarse que no eran las mismas las necesidades y las propuestas de los pequeños que de los grandes industriales, los obreros o los campesinos, etcétera. Situación ésta que retrata muy bien Diane Davis:

Con tantas clases y fuerzas sociales diferentes en un mismo cuerpo, la mayoría de las cuales peleaban por presentar sus propias demandas urbanas, los conflictos internos pronto dañaron al consejo. La mayoría de los delegados estaban ansiosos por presentar sus propios requerimientos con lealtad, a tiempo y lo más acílvamente posible.<sup>70</sup>

Pero los problemas no sólo se presentaban entre los sectores sino también con el gobierno, a esto algunos administradores públicos le llamaron falta de organización mientras calificaban de reaccionarios a quienes se oponían a la acción gubernamental:

Aquí en el Distrito Federal el consejo consultivo que nominalmente representa los intereses de los administrados, de las fuerzas vivas de los administrados, no ha dado los resultados benéficos que son de esperarse, debido a la falta de organización de los administrados. Por tanto este es un problema de organización; pero hay un segundo motivo que por ahora ha hecho difícil e inconveniente la organización de esos administrados y es que los elementos, las asociaciones, llámense cámaras de comercio, cámaras patronales o asociaciones financieras, en México han sido constantemente grupos de opositores, sistemáticamente y sólo con raras excepciones, a toda política social, a toda

política fiscal y generalmente a toda acción gubernamental; son grupos repito, en los que se forma un espíritu “clasista” conservador, y para el público llamaré “reaccionario”, a los que impiden toda acción gubernamental.<sup>71</sup>

El consejo consultivo evidentemente no se podía considerar como un espacio amplio de representación ciudadana y menos aún como el lugar idóneo en el que se podían discutir las políticas económicas, urbanas, sociales y culturales del gobierno de la ciudad. Aunque es cierto que se discutían programas y propuestas aisladas y sobre ellas los consejeros aportaban sus opiniones, que podían ser consideradas o no. No obstante, tanto el gobierno como las organizaciones ahí representadas, veían en el consejo un ámbito de interlocución de alto nivel, en el que se podían conocer los diferentes puntos de vista, las propuestas y programas. En lo general, era un espacio donde se vertía información y se abrían las puertas para incidir en la orientación de medidas relativas al desarrollo de proyectos y las inversiones, pero, sobre todo, para participar en la toma de decisiones, fueran estas en beneficio de particulares o de los gremios.

Finalmente, cabe decir, que algunas voces preocupadas por la democratización de la ciudad, entre ellas las que provenían del Partido Acción Nacional, proponían algunas modificaciones al consejo consultivo, dándole mayores facultades e introduciendo en él otros tipos de representación social, para convertirlo en cierto modo, en una forma de cabildo con facultades deliberativas.<sup>72</sup> “Lo que se impone —añadieron los enterados— es transformar radicalmente la esencia misma del consejo, reformándolo en la ley hasta convertirlo en un órgano de consulta obligada, cuyas decisiones puedan equipararse a las de una comunidad municipal”.<sup>73</sup>

### 1.3. EL PARTIDO OFICIAL Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

El Partido Nacional Revolucionario surgió en 1929, del acuerdo entre los dirigentes revolucionarios para crear un espacio político que favoreciera la unidad nacional de la élite, mediara sus propias diferencias y le asegurara su rotación en el poder. Para consolidar las bases de sustentación del nuevo régimen político el

partido debió cumplir tres grandes funciones: la de agente aglutinante de los diferentes grupos revolucionarios y sus respectivas bases sociales; la de espacio integrador de la elite gobernante; y la de órgano de legitimación electoral. En tanto brazo partidario del Estado en formación, el partido debía servir para encuadrar a los grandes sectores sociales (campesinos, obreros y grupos intermedios) que devinieron de la base social del régimen posrevolucionario, concebido como un Estado fuerte, árbitro entre las clases sociales, motor del crecimiento económico y, además, nacido de la voluntad popular expresada en el voto.<sup>74</sup>

La centralización del poder fue un mecanismo eficaz para tener disciplinada a la elite política y ésta, a su vez, a las grandes masas de campesinos y obreros que demandaban condiciones mejores de vida. Nueve años después de su nacimiento, el partido se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) para convertirse de lleno en un instrumento político del gobierno y más concretamente del presidente de la república. Entonces adoptó una estructura de doble representación política: por un lado incorporó en su seno a las corporaciones de masas que fueron surgiendo en esa época y por otro se organizó como maquinaria electoral utilizando para ello la red de secciones en las distintas esferas de la división política del país (local, municipal, distrital y estatal).

En 1938, el PRM surgió como un frente amplio capaz de reunir a las fuerzas sociales —tanto a las existentes como a las emergentes— que por su peso y cohesión podían jugar un papel importante en la política. Ese frente estaba conformado por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. De partido aglutinante de la elite, pasó a ser, además, un órgano de integración social,<sup>75</sup> que en lugar de buscar la representación de los intereses de determinadas capas sociales, optó por su incorporación en las estructuras del partido. La centralización interna del partido tenía su cúspide en las direcciones sectoriales, más allá sólo se encontraba la autoridad presidencial. En esta fase, la función primordial del partido fue la de encuadrar en el modelo corporativo la creciente participación social. En el PRM se expresaba la evolución del pacto político que daba cuenta de la estructuración de un poder fundamentado en la política de alianzas y coaliciones políticas.

En lo que se refiere a la vida política partidista, el primer cambio importante que sufrió el PRM fue en diciembre de 1940, cuando el ejecutivo decidió la desapa-

rición del sector militar dentro del mismo, con el fin de excluirlo de la política militante o activa y así fomentar la participación política civilista. Situación que se vio mediada por la segunda guerra mundial, debido a que Ávila Camacho la utilizó para insistir en que el ejército se dedicara fundamentalmente a las funciones militares y se preparara para un posible ataque extranjero. La segunda guerra mundial, dice Diane Davis,<sup>76</sup> brindó al personal militar una razón más para permanecer leal al partido. Asimismo unificó a los diversos grupos sociales y de clase, institucionalmente separados, en dos sentidos: adentro de cada sector y entre los sectores; sobre todo cuando se constituyó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), ya que permitió la gestación de alianzas entre las clases medias y el ejército, por un lado, y entre trabajadores, campesinos y clases medias, por otro.

#### EL FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA PARTIDARIA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

En mayo de 1942 México le declaró la guerra a los países del eje y, especialmente después del bombardeo a Pearl Harbor, las autoridades siempre pensaron en un posible ataque a la capital, ya que por ser el centro económico, político y social se convertía para las fuerzas enemigas en uno de los blancos estratégicos de ataque. En tal virtud se implementaron una serie de medidas que tenían que ver con la defensa militar (la obligatoriedad del servicio militar, la formación de batallones obreros, la capacitación militar, que se realizaba los domingos en diversos parques de la ciudad, etcétera) y la defensa civil<sup>77</sup> (atención médica y en general de asistencia, prácticas de oscurecimiento, de refugio, entre otras).

La agresión al buque tanque “Potrero del Llano” se utilizó muy bien para romper el escéptico ambiente que reinaba en México en relación con su participación activa en el conflicto mundial.<sup>78</sup> Aprovechando este estado de ánimo, el presidente Ávila Camacho decidió movilizar a las masas e incidir en ellas para lograr su apoyo en la ya inminente declaración de guerra. El 20 de mayo de 1942 el Partido de la Revolución Mexicana convocó a los tres sectores con objeto de

discutir la actitud que asumiría el instituto político frente al hundimiento del “Potrero del Llano”. El comité ejecutivo del partido acordó apoyar al presidente de la república en todas sus decisiones, iniciando con un gigantesco mitin en la plaza de la constitución con objeto de recibir a los sobrevivientes del barco petrolero, quienes provenían de Laredo Texas, trayendo el cadáver del maquinista del barco Rodolfo Chacón. Se trataba de defender la política internacional del Estado, en particular el compromiso militar de México ante la guerra. Más de 100 mil personas asistieron al mitin, personas de todas las clases sociales, filiación política y religiosa.

La primera en apoyar al gobierno y en exigir la declaración de guerra fue la izquierda, tanto la moderada —ubicada dentro del elemento oficial— como la extrema. En carta abierta al presidente Ávila Camacho, Vicente Lombardo Toldano opinaba que México no podía mantenerse al margen de una lucha donde se definiría la suerte del mundo. La extrema derecha a través de su revista *Omega* establecía que México debía mantenerse neutral y no declarar la guerra, además recordaba que la mayoría del pueblo era antinorteamericano y acusaba al gobierno de plegarse a Estados Unidos. El Partido Acción Nacional en cambio fue de los primeros grupos de oposición en solidarizarse con el gobierno mexicano y ofrecieron sus esfuerzos al servicio de la nación. El arzobispo de México, monseñor Luis M. Martínez, exhortó a los feligreses a apoyar al gobierno.

El 7 de junio, en el zócalo de la ciudad, el regente Javier Rojo Gómez, acompañado de los miembros del consejo consultivo, del jefe del Estado Mayor de la 1a. zona militar y de los representantes de los poderes legislativo y judicial del Distrito Federal, dio lectura al bando en el que se declaraba el estado de guerra y lo colocó en un lugar visible. Al mismo tiempo, el acto se difundía por toda la ciudad y las delegaciones políticas a través de altavoces, radiodifusoras y carteles.

A partir de entonces el partido se convirtió en el brazo derecho del gobierno para organizar tanto la preparación militar como la defensa civil. Había que difundir y convencer a la población de que era necesario y patriótico ir a la guerra, apoyar la propuesta, ayudar a las labores de reclutamiento para el servicio militar obligatorio, la capacitación de reservistas y la conformación y entrenamiento de los batallones obreros y colaborar en la organización y actividades en contra del quintacolumnismo, etcétera.

Debido a la concentración industrial, el mayor número de obreros militarizados se encontraba en el Distrito Federal. Entrenándose en oficinas y fábricas se llegaron a integrar 180 batallones, de 342 plazas cada uno. Algunos de estos batallones constaban de una o dos compañías (cada una de 114 hombres). La dirección de las milicias obreras de la CIM estaba en manos de una Comisión Nacional Deportivo-Militar que encabezaba el general Celestino Gasca (gobernador del Distrito Federal en tiempo del presidente Alvaro Obregón). Los obreros integrados a los batallones, en el Distrito Federal, casi uno por sindicato o sección sindical, sumaban 15 mil. En la reseña del desfile del 1º de mayo de 1943 se señalaba: “Los obreros militarizados formaron una gran valla por donde pasaron la gran multitud de obreros civiles. Las trabajadoras cetemistas, formaron las brigadas sanitarias de cada batallón”. En junio de ese mismo año la CIM declaró que habían aumentado sus milicias a 100 mil hombres, lo que representaba alrededor del 10% de sus afiliados.<sup>79</sup>

La defensa o protección civil se definió como un esfuerzo concertado de los ciudadanos con el fin de actuar eficaz y enérgicamente al sobrevenir el ataque enemigo y hacer que el resultado, de un probable ataque directo sobre el país, resultara tan desventajoso para el enemigo que ni siquiera lo intentara.<sup>80</sup> Es decir, la protección de la población civil se basaba en el recurso de la defensa pasiva (la activa correspondía a los militares), que se tradujo en la adopción de medidas<sup>81</sup> para impedir, neutralizar o disminuir los actos de un ataque aéreo a la capital. La defensa civil en el Distrito Federal se instituyó a partir de un decreto emitido por el presidente, el 14 de agosto de 1942.

Considerando que el estado de guerra en el que vive el país lo pone en condiciones de ser víctima de una agresión armada, dirigida en forma especial sobre sus principales centros industriales y demográficos, y aún cuando se estima esta agresión de carácter remoto, debe tenerse en cuenta que la guerra actual demanda integralmente las actividades de la nación y, por lo tanto, su defensa debe encomendarse no sólo a las fuerzas armadas sino a la población misma que se encuentre en aptitud de participar en ella, por ende es una necesidad de orden inaplazable organizar a la población civil y tomar todas las medidas ten-

dientes a garantizar la seguridad y tranquilidad de los combatientes, evitando o neutralizando, cuando menos toda acción destructora o deprimente por parte del enemigo.<sup>82</sup>

La defensa civil dependía directamente del presidente quién la dirigía por sí, por conducto de su estado mayor o por el de las autoridades militares respectivas. Los órganos de ejecución de la defensa civil eran las autoridades civiles, los comités centrales, los comités regionales, los subcomités regionales de la defensa civil y los diversos sectores de la población misma.

Estos comités se encontraban bajo el impulso de las comandancias militares,<sup>83</sup> quienes se encargaban de la organización y funcionamiento de la defensa civil en sus jurisdicciones. Los comités eran el organismo de enlace entre las autoridades militares y las autoridades civiles y evidentemente para su integración aprovecharon la propia estructura del PRM<sup>84</sup> al cual, junto con las autoridades estatales y locales, se les encomendó la constitución y organización de los mismos.

Los miembros del Consejo de la Defensa Civil del Distrito Federal se distribuyeron en comisiones: la de preparación premilitar, a cargo del representante del sector militar; la de acción económica, presidida por el regente y en la que participaban los sectores obrero, patronal y profesional; la de vigilancia e investigación, delegada al sector campesino, burócrata y popular; la de protección a la población civil, a cargo de los sectores legislativo, femenino y profesional y la de orientación y propaganda, adjudicada al representante de la prensa y al responsable de la Dirección de Acción Social del Departamento del Distrito Federal.<sup>85</sup>

Más de 30 organizaciones solicitaron al presidente se les tomara en cuenta para participar en el consejo.<sup>86</sup> Asimismo, era frecuente que las diversas organizaciones se pusieran a su servicio, por ejemplo en la Liga de Colonos del Distrito Federal contaban con 3 mil ciudadanos ya entrenados; el sector patronal, en una primer instancia, ofreció de 500 a mil personas para que se capacitaran como instructoras. Por su parte, en la asamblea del Sindicato Único de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal se acordó proceder a la organización de 14 mil trabajadores, integrantes de las 28 secciones; y el representante del sector obrero entregó al jefe del estado mayor presidencial una relación de 270 orga-



nizaciones sindicales del Distrito Federal que podrían militarizarse y, a su vez, el representante de los campesinos hizo lo propio.<sup>87</sup>

En el Distrito Federal se integraron 24 comités regionales que entraron en funciones el 25 de septiembre de 1942,<sup>88</sup> 12 de ellos se establecieron en los cuarteles en los que se subdividía la ciudad de México y los otros 12 en las delegaciones políticas. El comité central acordó que la presidencia y vicepresidencia de los comités regionales estaría a cargo de las autoridades civiles, y la secretaría en manos de los obreros, en el caso de los primeros 12 comités, y del sector campesino en los otros 12. Los subcomités se formaron fundamentalmente en las colonias proletarias.

También se nombraron jefes de manzana a quienes se les encomendó el empadronamiento de todos los ciudadanos en edad militar, así como la tarea de estimularlos para que participaran en las prácticas militares y de defensa civil correspondientes.

A partir de una amplia campaña publicitaria en periódicos, radio, cine, carteles y mantas, el comité central invitó a los habitantes de la ciudad para que se incorporaran como voluntarios civiles a las comisiones que se habían organizado para salvaguardar a la ciudad. Según profesión y aptitudes podían participar en actividades de vigilancia, médicas, a contrarrestar actos de sabotaje en plantas de abastecimiento de agua, ferrocarriles, radiodifusoras. Asimismo, se convocó a médicos y cirujanos residentes en el Distrito Federal para que realizaran un reconocimiento médico de aptitud a quienes se incorporaban a las prácticas militares.

El Comité Central de la Defensa Civil del Distrito Federal estableció que las mujeres se emplearan como mensajeras, conductoras de vehículos, guardianas del orden, encargadas de los productos alimenticios y alojamientos de emergencia; en el caso de las enfermeras, colaborarían en la instrucción de elementos de las cruces, roja y blanca, de sanidad militar, policía, tránsito y comunicaciones. Se planteó que la prestación del servicio habría de ser totalmente voluntaria y entre las inscristas se haría una rigurosa selección, distribuyéndolas en las diferentes secciones de acuerdo con sus conocimientos, capacidad y experiencia. Además, se establecieron academias especiales de militarización para cada uno de las diferentes sectores.<sup>89</sup>

En dicho Comité Central de Defensa Civil estaban representadas, fundamentalmente, dos organizaciones que se habían constituido para ese efecto: el Servicio Civil Femenino de Defensa y el Comité Coordinador Femenino para la Defensa de la Patria; con la representación de Celia Ramírez, el primero y de Esther Chapa,<sup>90</sup> el segundo. Al cabo de un año dichas organizaciones habían capacitado cientos de mujeres; asimismo, habían desarrollado una intensa campaña publicitaria a través de la prensa, radio, proyecciones cinematográficas, ciclos de conferencias, festivales, etcétera, para difundir diversos temas relativos a la defensa pasiva, activa y de asistencia social. Una de las actividades más interesantes fueron los cursos para auxiliares de emergencia en caso de ataque. También se les capacitó para calmar el pánico, disolver aglomeraciones, encontrar casas o lugares donde pudieran refugiarse y a conocer perfectamente la ubicación de farmacias, hospitales, clínicas, y en general todos los servicios médicos de emergencia. Otra organización de mujeres que apoyó y realizó actividades de la defensa civil, fue la Liga Defensora de la Mujer, vinculada a la CNOP y que congregaba a cerca dos mil mujeres de los sectores populares.

Todo este trabajo, además de fortalecer las estructuras partidarias, fue capitalizado políticamente; sobre todo, para las elecciones de diputados de 1943. A tal grado que Rojo Gómez tuvo que hacer un llamado enérgico para que no se confundieran ambas acciones o se aprovecharan tales instancias para realizar política, la “defensa es defensa y no política”, decía:

Aquellos políticos que faltos de apoyo popular para el logro de su ambición pretendieron utilizar a los comités de defensa civil para realizar actos de propaganda, recibieron del regente Rojo G. una advertencia categórica: “la defensa es defensa y no política. Los comités regionales y los subcomités son órganos auxiliares y ejecutores de las decisiones del comité central... Por lo tanto, deberán abstenerse en forma total definitiva y terminante de realizar trabajos de índole política, pues si tal hiciesen serán desconocidos por el comité y señalados con nota infamante ante toda la ciudad. Las labores de los comités y subcomités no coartan la iniciativa de quienes los integran, pero para no duplicar el trabajo que se realice y para no introducir peligrosas confusiones en la tarea

común, las comisiones sólo ejecutarán las decisiones básicas de comité central. Es indispensable que se realice con entusiasmo la tarea asignada a los comités salvando obstáculos coordinando la cooperación de los sectores, dominando pasiones y olvidando diferencias, a fin de crear confianza en la labor que se ejecute. El representante que no cumpla será sustituido por una persona más eficiente. Las sesiones ordinarias de los comités se efectuarán una vez a la semana; las extraordinarias, cada vez que sean necesarias. Para jefes de manzana habrá que escogerse a personas cuyas virtudes sean públicas y notorias.”

Por otra parte, la reacción del PRM ante la agresión alemana, fue la de constituir (el 22 de mayo de 1942) un Comité Nacional de Lucha contra el Fascismo Nazi.<sup>92</sup> El objetivo, según decían, era orientar al pueblo mexicano y prestar su colaboración al régimen del presidente Ávila Camacho mientras subsistiera el estado de guerra entre México y las potencias del eje. “Combatirá enérgicamente a los quintacolumnistas, a los apaciguadores, a los derrotistas y a los traidores a la patria... y el beneficio que su funcionamiento reportará a la nación consistirá en haber contribuido eficazmente a salvaguardar su integridad territorial y sus instituciones democráticas”.<sup>93</sup>

El principio general del nuevo comité era: “la concordia nacional contra el enemigo de dentro y de fuera, contra la quinta columna y contra las fuerzas traidoras de la agresión, que inspiran, dirigen y pagan su labor contra la democracia”. Una de sus primeras manifestaciones, celebrada el domingo 9 de julio, congregó, más de 75 mil personas que participaron en una combativa demostración de repudio a la Unión Nacional Sinarquista, que se manifestaba en contra de la guerra y el servicio militar obligatorio.

Una vez declarada la guerra, el énfasis de la política gubernamental recayó sobre la “unidad nacional”, y se expresó en una campaña en demanda de apoyo a la política económica del gobierno, la cual estaba enfocada a reducir los conflictos laborales y políticos. En respuesta a ello, a principios de junio de 1942 el comité central del partido envió instrucciones a los comités estatales ordenándoles en particular organizar comités locales de lucha contra el fascismo para apoyar la política gubernamental. Los dirigentes locales buscaron entonces obtener el

más amplio consenso para la petición gubernamental, pero tuvieron que hacer frente a un cierto grado de resistencia.<sup>94</sup>

Algunos analistas políticos, lo mismo que miembros del PAN, identificaron una doble intencionalidad en la constitución del comité, pues por un lado aparentemente, proponía brindar su apoyo incondicional al presidente, sobre todo realizando un trabajo de espionaje por conducto de sus propias bases sectoriales o territoriales, y por otro, parecía querer contar con la infraestructura adecuada para controlar las elecciones de gobernadores, diputados y presidentes municipales que se celebrarían en 1943.

Los comités antinazifascistas del Distrito Federal, por lo general, se constituyeron de manera paralela a los comités regionales del PRM y a las “Asociaciones Pro-mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal”. Estas últimas surgieron a iniciativa del Departamento del Distrito Federal, en 1941, cuando el sector popular no se encontraba todavía organizado y no había un espacio de gestión que permitiera al gobierno de la ciudad organizar a los habitantes de las colonias populares. (Véase capítulo III).

En algunas ocasiones los comités antinazifascista fueron integrados y promovidos por las mismas asociaciones o por otras muy cercanas a éstas y, por ende, mostraban bastante injerencia en la gestión de sus colonias. “Los miembros que constituyen la dirección de la Asociación Pro-Mejoramiento de la colonia ‘Valle Gómez’ convocaron a una asamblea extraordinaria con el único propósito de formar un comité antinazifascista...”<sup>95</sup> En otros casos surgen grupos de oposición: “El comité antinazifascista de la colonia Moderna pide que se devuelvan los terrenos baldíos al dueño, acusan al comité de la Asociación Pro-mejoramiento de haber permitido la invasión.”<sup>96</sup>

Finalmente, en septiembre de 1942, sobre la base de los comités antinazifascistas y de algunas Asociaciones Pro-Mejoramiento se integró la Federación de Ligas del Sector Popular; y, en enero de 1944, la Federación de Colonos del Distrito Federal (integrada por 150 colonias), misma que a su vez pertenecía a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Al término de la guerra desapareció el Comité Central Antinazifascista para dar paso al Comité Nacional de Orientación Política y pronunciarse en pro de la candidatura a la presidencia de Miguel Alemán.

La defensa pasiva de la ciudad se montó sobre la incipiente estructura territorial del Partido de la Revolución Mexicana, a partir de sus comités regionales y distritales y, en el ámbito de las colonias, sobre la propia estructura organizativa del Departamento del Distrito Federal. Bajo una lógica estrictamente corporativa, fundamentada en el clientelismo, se consolidaron espacios y canales que serían fundamentales para el gobierno y la gestión de la ciudad.

No cabe duda que, en esta etapa, el Estado a partir de los distintos mecanismos que se valió, logró echar las raíces del sistema de control sobre los colonos, comerciantes, transportistas, etcétera y en general con buenos resultados en el reforzamiento de todo el sistema de dominación.

## LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES POPULARES

Las políticas de fomento económico que se aplicaron a partir de la década de los cuarenta, pero en especial los problemas generados por la carestía de la vida, resultaron en numerosas protestas y tensiones en el seno de los sectores obreros y campesinos. Estas contradicciones al interior del propio sistema, aunada a los desacuerdos entre dirigentes obreros y el presidente y sobre todo a la presencia de una clase media que demandaba cada vez mayor participación o, al menos, representación y resolución de sus conflictos, llevaron a la fundación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CENOP) en 1943.

La participación del sector popular dentro del partido no era nueva, ya desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) se había establecido dentro del Comité Ejecutivo Nacional, la Secretaría de Acción Popular y Cultural que empezó a ocuparse de aquellos grupos que no tenían cabida entre los obreros y campesinos. Para atender los problemas específicos de estos sectores a través de la Federación de Organizaciones Populares (en 1938), surgieron las primeras organizaciones del sector popular en el Distrito Federal y, después, en otros estados de la república.

No existía todavía un sector organizado, pero la presencia de un líder del partido encargado de la acción popular creó las condiciones para su formación

“desde arriba”. En forma simultánea estaban siendo organizadas “desde abajo” federaciones en las distintas regiones... Ávila Camacho envió delegados a los estados, con la meta de organizar seccionales del sector popular.<sup>97</sup>

El primer paso de importancia fue la constitución de la Federación de Ligas del Sector Popular en el Distrito Federal (5 de Septiembre de 1942), la cual fue presentada como un firme apoyo para la política presidencial. Según Nava Castillo (secretario de acción popular en el PRM), los trabajos de dicha federación debían mostrar que el nuevo sector ofrecería al presidente de la república la fuerza de “una central poderosa al servicio y para la defensa de la patria” y para Rafael Cárdenas (presidente del Comité Ejecutivo Regional del PRM en el D.F.) “ésta debía constituir un nuevo factor de unidad”. En términos generales, la federación prefiguraba así lo que iba a ser esencialmente el “tercer” sector: un instrumento de la política presidencial para la conciliación de clases. Organizada y dirigida esencialmente por militares, tanto la federación como posteriormente, la confederación nacional, fortalecieron indudablemente el control del ejecutivo sobre el aparato del PRM.<sup>98</sup>

La CNOP se constituyó sin tener claridad respecto a la organización de una clase “media” profundamente heterogénea. Integró en sus filas a todos aquellos sectores que no cabían dentro del sector obrero y campesino, como amas de casa, artesanos, inquilinos y colonos urbanos, comerciantes medianos y pequeños, concesionarios del transporte federal y urbano, cooperativistas, empleados de instituciones y sociedades nacionales de crédito, industriales pequeños y medianos, maestros, pequeños propietarios agrícolas, ganaderos y forestales, profesionistas y técnicos, trabajadores estatales y municipales y de empresas descentralizadas, trabajadores libres y no asalariados, domésticos, jóvenes y mujeres. Este heterogéneo conglomerado, predominantemente urbano, se integró al partido al amparo de las siguientes ideas: “orientación democrática, intermediación para solucionar los problemas de sus asociados, intervención activa en la solución de los problemas políticos del país, fomento de la unidad nacional y preocupación por los problemas de la producción”.<sup>99</sup>

El 19 de enero de 1946, *El Nacional* anunciaba “sobre los viejos cimientos del PRM se constituyó ayer un nuevo instituto político”: *El Universal*, a ocho columnas, decía:

El partido de la revolución murió ayer con el beneplácito nacional. No cabe duda que el PRM fue enterrado; su agonía se dio durante el sexenio ávila camachista, durante el cual se fue debilitando el poderoso y saludable cuerpo político cardenista. Pero en la agonía se le injertaron también los órganos que posibilitarían la resurrección con otro rostro, muy especialmente la CNOP en 1943. Por otra parte, es verdad que el PRI surgió sobre los cimientos del PRM. Al fin y al cabo se trataba de los mismos sectores constitutivos; pero el espíritu sería completamente diferente. El tránsito de las directivas cardenistas al *impasse* neutralizante de la segunda guerra mundial, y posteriormente al alemanismo, ilustra claramente que la estructura política creada por Cárdenas había tomado primacía sobre sus objetivos originales.<sup>100</sup>

A la par que se fue dando la neutralización política de la CTM y la CNC, fue recibiendo preeminencia el sector popular de la CNOP. Alemán reconoció que, a partir de su sexenio, el sector popular comenzó<sup>101</sup> a tomar una posición cada vez más importante en la vida política del país. En su opinión, ello sucedió en medio de la evolución social de México, debido al crecimiento de la burocracia y al aumento de empleos y de los pequeños comerciantes, artesanos, intelectuales, etcétera. Desde su perspectiva la CNOP era el factor estabilizador de la política mexicana, puesto que ni el sector campesino ni el obrero podían dirigir el país por falta de conciencia política... “La clase popular debió encauzar a las fuerzas sociales y políticas.”

Pero evidentemente no se trataba de un problema de estabilidad política sino de alternativas políticas. El PRM cardenista con sus poderosos sectores obrero y campesino, su agrarismo y sus objetivos supuestamente socialistas, entre los cuales el sector popular era evidentemente marginal, cedió su lugar al PRI alemanista, en el que por el contrario se neutralizó al sector campesino y se encumbró a la burocracia estatal y a la CNOP; todo ello, en medio de un nuevo proyecto nacional en el que el Estado colaboraba con la burguesía nacional postulando el desarrollo capitalista. Los cambios estructurales dentro del partido oficial y el cambio en el peso específico de sus componentes reflejaban nuevos objetivos e ideales políticos.

De conformidad con el lenguaje y la retórica de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, se hicieron esfuerzos para abordar y atender de

manera simultánea cuestiones tanto de las clases como de las masas. Ciertamente, las demandas de las clases medias fueron más relevantes (propiedad privada, pequeño comercio y pequeña propiedad),<sup>102</sup> pero también se encontraban presentes algunas cuestiones que implicaban una visión más amplia de los problemas sociales, en especial de aquellos compartidos por obreros y sectores de la clase media, como: el apoyo a los cooperativistas, a la vivienda popular y a los derechos inquilinarios.<sup>103</sup>

La confederación se integró con base en una estructura funcional de 10 ramas: burócratas, cooperativistas, pequeños propietarios agrícolas, pequeños industriales, pequeños comerciantes, profesionistas e intelectuales, juventud, grupos femeninos, artesanos y diversos. Al mismo tiempo se diseñó una estructura vertical, tanto en el ámbito municipal como en el delegacional fueron creadas las uniones que, con base en un criterio geográfico y ocupacional, representaban a diversos grupos de un sector, por ejemplo: entre los pequeños comerciantes se encontraban las uniones de los vendedores de mercados, de vendedores ambulantes, de propietarios de pequeños comercios y así sucesivamente. Las uniones de un municipio formaban la liga municipal y las ligas municipales constituían las federaciones estatales.

Se integraron cuatro grandes organizaciones que aglutinaban al conjunto: la Organización de Colonias Populares, la Organización de Técnicos y Profesionales, las Organizaciones de Productores de Bienes y Servicios y las Organizaciones Sindicales y de Burócratas. Esta última, al menos durante los años que nos ocupan y, especialmente durante el sexenio de Miguel Alemán, fue la que jugó un papel destacado, brindándole como veremos, su apoyo permanente; lo cual fue premiado a través de una serie de canonjías políticas, económicas y sociales, entre las que destacó la construcción de viviendas.<sup>104</sup>

Por lo que respecta a las Organizaciones de Productores de Bienes y Servicios, su organización y presencia en la gestión de los problemas de la ciudad, como los relativos al transporte y al pequeño comercio, todavía era incipiente. En el primer caso, como veremos, las diversas organizaciones de choferes se encontraban más vinculadas a la Confederación de Trabajadores de México. En el segundo caso, como el de las colonias, la relación de las organizaciones era



directa con el Departamento, no sólo porque éste último era responsable de fijar el control de precios, sino porque desde su propia estructura se habían creado espacios de negociación y control tanto para los comerciantes establecidos como para los ambulantes. No fue sino hasta finales del sexenio de Miguel Alemán, cuando estos grupos “se sintieron agredidos” por el Departamento, que se empezaron a aglutinar en torno a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

En el Distrito Federal, al igual que en el resto de los estados, se constituyó la Federación de Ligas del Sector Popular del Distrito Federal a cargo de Lauro Ortega. Sin embargo, faltaba incorporar a un importante contingente que sobre todo, en esta entidad del país, resultaba de suma importancia política y social: el de los colonos, pues tan sólo por su número se habían convertido ya en un poderoso grupo de interés. Por tal motivo se constituyó la Federación de Colonias Populares, integrada por 150 organizaciones de colonos del Distrito Federal, cuyos dirigentes tomaron posesión el 23 de enero de 1944.

En la toma de posesión, el secretario de la confederación (Antonio Castillo Nava) aseguró que: “la organización prestaría todo su apoyo a la realización de los planes de los colonos y que, a cambio de este empeño, sólo se necesitaba lealtad y colaboración honesta y entusiasta, al régimen del Presidente Ávila Camacho, ya que su obra patriótica lo hacía encarnar el espíritu mismo de la patria”.<sup>106</sup> Estableciendo, desde ese mismo momento, la política clientelista que regiría las gestiones.

La mayoría de estas organizaciones de colonos, como ya se dijo, se habían constituido a instancias del Departamento del Distrito Federal, pues éste estableció que para atender las demandas de los pobladores de las colonias populares debían organizarse y constituirse en “Asociaciones Pro Mejoramiento de las Colonias Populares” y registrarse en la oficina de colonias del propio Departamento. Pero, si bien la gran mayoría de las colonias quedó registrada en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, sólo fue de membrete, pues la gestión y el trabajo político no necesariamente la realizaba esta, como fue el caso de comerciantes, transportistas, propietarios de casas, profesionistas y muchos otros grupos más. Incluso, una de las organizaciones de colonos más fuertes de la

confederación, la Coalición de Colonias Populares, mantuvo un enfrentamiento permanente con las autoridades del Departamento.

Quienes jugaron un papel destacado dentro de las colonias populares fueron las Ligas Femeniles, que se ocupaban de realizar actividades de asistencia social y promover la construcción de escuelas e instituciones de salud; además de que tuvieron un papel central como mediadoras de conflictos y en la denuncia de líderes corruptos.

Se puede decir, que en el mejor de los casos, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, con relación a la gestión de suelo y servicios con el Departamento, brindó su apoyo a las diversas organizaciones sindicales de burócratas que, como veremos en el capítulo III, jugaron un papel importante en la construcción de colonias populares.

Por otro lado, hay que considerar que los dos regentes (Rojo Gómez y Casas Alemán) fueron presidenciables y por ello también les interesaba tener su propia clientela, por lo que sólo requerían de sus intermediarios. A lo largo del sexenio, a través de sus diversas oficinas, que en realidad eran las más importantes en el trato y gestión diaria de los colonos, cuidadosamente hacían alianzas, intercambiaban favores, generaban lealtades, con objeto de contar con sus propias bases o “clientes”.

Los colonos se constituyeron en un “sector” cuyo control político podía esgrimirse y utilizarse como “carta de negociación” y que incluso podía ser manipulado de acuerdo a las pugnas y luchas internas de los grupos del PRM. Rojo Gómez se encargó de promover o al menos soslayar el “paracaidismo”, con el fin de reclutar apoyo y fuerza política entre los colonos, encauzándolos dentro de las fuerzas políticas que podían apoyarlo en su lucha por la presidencia.<sup>107</sup>

En los dos casos las candidaturas fueron frustradas y, seguramente, las clientelas transferidas discrecionalmente a quienes fueran de su grupo. Aunque también debe reconocerse la lealtad que se debía a la institución presidencial y en general a las propias estructuras e intereses partidarios.

Las fuerzas sociales y los intereses personales fueron reemplazados por un sistema político muy complejo, autónomo, coherente y flexible el cual tenía una existencia propia, claramente distinta de las fuerzas sociales, y además una evi-

dente capacidad para combinar la centralización del poder con la expresión más amplia de participación de los grupos sociales. Los conflictos entre varios segmentos de la sociedad mexicana, ahora tenían que resolverse dentro del marco del partido y bajo la autoridad del presidente. Un sistema de regateos y convenios institucionales reemplazó a la política pretoriana de conflicto abierto, subordinándose los intereses de los distintos sectores a los intereses del partido con los cuales finalmente se conjugaron.<sup>108</sup>

A finales del gobierno de Miguel Alemán, el Partido Revolucionario Institucional ya se había constituido como un mecanismo de control político, mediante el cual se subordinó y neutralizó a los trabajadores y a los sectores populares, para implantar modelos de crecimiento, a todas luces, injustos para ellos. Una de las habilidades de los dirigentes del partido, de los funcionarios del gobierno y, en general, de sus representantes, fue mover a las masas no sólo con prácticas como las del chantaje, la infiltración, las promesas, la coacción y otras parecidas, sino también por medio de un discurso populista y paternalista a través del cual se mostraban siempre como sus mejores aliados: “Las clases económicamente fuertes, que por eso, solas protegen sus intereses y por eso, solas los defienden, no necesitan la protección del gobierno de la república. Las clases económicamente débiles que necesitan quienes las proteja y quien atienda sus respectivos problemas son las que requieren la mayor atención del gobierno”.<sup>109</sup>

Frente a este planteamiento del regente Casas Alemán, en un evento realizado en época de severa carestía e inflación —en el que se reunieron miles de trabajadores no asalariados agrupados en una de las federaciones del Partido Revolucionario Institucional—, el diputado Cesar Cervantes, entonces presidente del comité regional del PRI, mostró su conformismo y adhesión a la par que creó lealtades funcionales:

Se hace demagogia en los barrios pobres, señor licenciado: se engaña al pueblo achacando al gobierno todas las calamidades, pero son ellos los que no conocen los sufrimientos del pueblo, no saben que el pueblo está con el gobierno, porque saben que es imposible de la noche a la mañana transformar a un país que tiene cientos de años sufriendo esclavitud y miseria. Por eso el pueblo de

México este que es el corazón de México, viene a pasar lista de presente, más que a un congreso, más que a reclamar posturas, viene a decirle al gobierno que tratándose de salvar a México, la clase humilde de este México, hace también sacrificios por su nación, y desde luego el cobro político: “A pesar de que no puedes, porque no puede usted señor licenciado, con un raquíto presupuesto como el que usted tiene resolver los problemas, acuérdate de que con todo y nuestros sacrificios y necesidades estamos cumpliendo”.<sup>100</sup>

Sin embargo, la generación de lealtades, no fue la única función que cumplió el partido, como tampoco lo fue la monopolización de los mecanismos de control político; en rigor, estos mecanismos fueron más variados, y rebasaron el campo de acción de las organizaciones. Las oficinas públicas que además eran las que tenían en sus manos la posibilidad de responder a los problemas, se fueron convirtiendo también en importantes cotos de poder y presión política.

Debe decirse que el desarrollo tan ofrecido por el gobierno no alcanzó a todos por igual. Pero también es cierto que los beneficios existieron y se distribuyeron a través de las organizaciones. El Estado no mantuvo una relación directa con la población ni entregó los bienes a los ciudadanos, sino que empleó a las organizaciones como intermediarias; independientemente de que éstas estuvieran afiliadas al partido o hubiesen sido promovidas por el mismo aparato de Estado, como fue el caso de las Asociaciones Pro Mejoramiento de las colonias populares. En apariencia o de manera formal eran estas asociaciones las que gestionaban, proponían y conseguían la resolución de alguna demanda; otras veces tan sólo servían como canal de transmisión de las decisiones del Estado; pero, en cualquier caso, eran las encargadas de cosechar los frutos en salud, educación, vivienda, empleo, salarios, etcétera, que llegaban a los sectores sociales por medio de sus respectivas organizaciones. Las asociaciones aparecieron como resultado del compromiso estatal con el mejoramiento de las condiciones de vida, pero también como el medio más eficaz para la negociación y, por lo tanto, para representar los intereses de los organismos ante el Estado. A estos últimos les correspondió la tarea de transformar los beneficios en muestras de apoyo para el régimen en dos sentidos distintos aunque complementarios: uno, para las corporaciones mismas y sus líderes, ya que así demostra-

ban su buen desempeño político ante sus agremiados, y otro para el Estado, porque más tarde traducirían el agradecimiento de sus miembros en votos para el partido.<sup>111</sup>

#### 1.4. LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL DISTRITO FEDERAL

El principal contendiente de Manuel Ávila Camacho para la presidencia de la república fue Juan A. Almazán, quien contaba con un importante apoyo en el Distrito Federal. Por ello, en las elecciones del 7 de julio de 1940, en la ciudad de México predominaron los almazanistas y “fracasaron” los mecanismos ideados por el PRM para controlar la jornada electoral, en la que hubo enfrentamientos entre los grupos de choque ávilacamachistas y almazanistas. Según estimaciones en la jornada electoral de la capital hubo 30 muertos y 157 heridos.<sup>112</sup> A partir de un fraude generalizado se le dio el triunfo a Ávila Camacho:

Arremetimos contra esa casilla a pistoletazo limpio y como hubo algunos que dispararon contra los nuestros les contestamos en forma enérgica a balazo limpio. Recogimos todas las ánforas que ya estaban repletas de votos almazanistas, las quebramos y nos llevamos todos los papeles, actas boletas, etcétera, dejando hecho añicos la mesa de casilla y dispersando a los almazanistas. Después de haber hecho lo mismo en otras casillas, me dirigí al Comité pro Ávila Camacho...<sup>113</sup>

Manuel Perló sostiene que la reacción del gobierno de Ávila Camacho frente a los problemas del Distrito Federal, antes e inmediatamente después de asumir el gobierno, pudo ser una indicación de que el propio PRM percibió la fuerza de las masas y la abrumadora votación a favor de Almazán, como un voto en contra de la política urbana del Departamento del Distrito Federal.<sup>114</sup>

Ávila Camacho llegó al poder con un gabinete integrado por cardenistas<sup>115</sup> a los que poco a poco fue sustituyendo por algunos hombres de su confianza. Con el congreso ocurrió lo mismo, así es que con el cambio de los legisladores en 1943<sup>116</sup> logró imponer a la mayoría de sus diputados, a través de los candidatos de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, recién constituida.

El 23 de mayo de 1943 se celebraron las convenciones del PRM, para elegir candidatos a diputados en 12 de los 18 distritos electorales del Distrito Federal, justamente, los que correspondían a la ciudad de México.<sup>117</sup> Ganando parte de las candidaturas —8 contra 4 de la CIM<sup>118</sup> en los distritos 3º, 5º, 7º y 8º— los militantes de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Entre otros contendientes se encontraba Ruffo Figueroa, secretario general del Sindicato de Trabajadores del Distrito Federal, Cesar Cervantes y Carlos Madrazo, ambos fundadores de la Comisión Coordinadora de Organizaciones Populares —organización de la que se deriva la CNOIP— y el último, además, Director de Acción Social en el Departamento. El PAN postuló a 12 candidatos a diputados y la Liga de Acción Política (de Narciso Bassols) postuló a tres candidatos para los distritos 6º, 9º y 10º.

Como los procedimientos electorales no habían sido modificados, las elecciones presentaron los mismos vicios de la contienda de 1940. Aunque sin tanta violencia, hubo fraudes, robos de ánforas y grupos de choque para monopolizar las posiciones en las casillas. Pero el proceso en lo fundamental se caracterizó por la indolencia cívica.

A pesar de las irregularidades sólo dos fueron los distritos impugnados: el 10º distrito donde contendió José Iturriaga candidato del PAN en contra de Antonio Ulibarri Camacho, candidato del PRM; y el distrito 7º por el cual compitió Narciso Bassols de la Liga de Acción Política contra Roberto Aguilera, representante de algunas secciones del Sindicato de Trabajadores del Distrito Federal. En ambos casos, la impugnación no prosperó; por lo que los 12 distritos quedaron ocupados por representantes del PRM.<sup>119</sup>

Uno de los candidatos de la nueva legislatura fue Carlos Madrazo,<sup>120</sup> quien para su campaña había renunciado a la Dirección de Acción Social del Departamento. Madrazo junto con otros diputados, fue severamente castigado por el régimen, pues además de formar parte de una minoría opositora dentro de la cámara,<sup>121</sup> al lado de Sacramento Joffre, representante de los campesinos y Pedro Téllez Vargas de los obreros, fue un franco promotor de la candidatura de Rojo Gómez a la presidencia.<sup>122</sup> Estos diputados fueron acusados de falsificar y vender las tarjetas con las que se enviaba a los braceros a Estados Unidos, por lo que fueron encarcelados a finales de febrero de 1945, pocos días después de que muriera Maximino Ávila Camacho. “El

mismo acusador señalaba a Madrazo como responsable de recibir dinero por las tarjetas y de regalar otras a personas que lo habían ayudado en su campaña electoral. La justificación, que no mostraba cargos penales sino razones políticas, revelaba el propósito de mantener en prisión a los diputados y no el castigar una infracción de la ley".<sup>123</sup>

De la utilidad política de la justicia podrían decirse muchas cosas. Por ejemplo, en los meses previos a la selección del candidato oficial, se administró tanto para someter a los diputados de la minoría como para dismantelar al grupo que apoyaba a Rojo Gómez. Este último se lanzó a la candidatura presidencial, a la cual declinó el 9 de junio de 1946, argumentando que el ambiente no era propicio para aceptar su postulación y solicitó que se retirara todo trabajo destinado a ese propósito.<sup>124</sup> Después, renunció Miguel Henríquez Guzmán, quedando sólo en la contienda Miguel Alemán Valdés hasta entonces secretario de Gobernación y Ezequiel Padilla secretario de Relaciones Exteriores.

Hasta 1946 se encontraba todavía vigente la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918. Sin embargo, México había evolucionado política, social y económicamente, el partido oficial se había consolidado sobre todo en su papel de brazo electoral del Estado, por lo tanto, existían condiciones para impulsar una nueva ley. De 1918 hasta los años treinta, los puestos de elección popular, desde la presidencia de la república hasta las presidencias municipales, se obtenían mediante la presión y el apoyo de los hombres fuertes que, detentaban el poder político y administrativo, las más de las veces por medio de las armas y sin tomar en consideración ningún ordenamiento jurídico. Una vez creado el partido, este personalismo político empezó a ser substituido por grupos o sectores, políticos, económicos y sociales organizados y reconocidos. Aunque se habían registrado avances a partir de la Ley de 1946<sup>125</sup> el aparato se montó con la franca idea de apoyar al partido oficial. "La nueva máquina electoral monopartidista, conocida también como la 'ley del escamoteo y el albazo' fue aprobada por el senado sin ninguna modificación".<sup>126</sup>

A través de la prensa se puede observar una gran movilización de los candidatos a diputados y senadores. Se realizó una amplia campaña en los distritos y secciones, a la vez que los partidos políticos constituían comités y sub-comités de apoyo a los que se afiliaba el grueso de sus militantes y simpatizantes.

Miguel Alemán dirigió su campaña hacia el interior de la república, por lo que en el Distrito Federal la campaña recaía en diputados y senadores. Para apoyar la campaña de Alemán se constituyeron lo que se denominó “conferencias de las mesas redondas” en las que distintos especialistas y empresarios y en general “todas las fuerzas económicas” debatían en torno a los principales problemas económicos nacionales y regionales. En esa lógica se formaron también las comisiones técnicas, las que: “tenían a su cargo el estudio y soluciones posibles, desde el punto de vista puramente técnico de los problemas económicos, sociales, morales y culturales”. El Comité Alemanista del Distrito Federal instaló la Comisión Coordinadora de Estudios Técnicos del Distrito Federal y 12 comisiones técnicas, una por cada distrito electoral. En éstas participaban médicos, veterinarios, dentistas, abogados, arquitectos, profesores y economistas.<sup>127</sup>

Además del manejo fraudulento de las elecciones, resulta interesante observar el alto porcentaje de la población que votó por el candidato opositor. De los 214,105 votos para presidente, en el Distrito Federal, 58% correspondieron a Miguel Alemán y 40% a Ezequiel Padilla. De los 188,002 votos para senadores, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 50.6%, el Partido Democrático Mexicano (PDM) 29.3% y el Partido Acción Nacional (PAN) 19.9%.<sup>128</sup> En el caso de los diputados, 52.8% correspondió al PRI, 30.6% al PDM y 16.6% al PAN.<sup>129</sup> De las 12 curules para los diputados, el Partido Revolucionario Institucional<sup>130</sup> ganó 11 y el candidato del Partido Acción Nacional, Juan Gutiérrez Lascurain, ganó la curul correspondiente al 7º distrito.<sup>131</sup> Acción Nacional postuló a nueve candidatos para diputados y los dos para senadores; mientras que el PDM postuló a 12 para diputados y dos para senadores.

Después de las elecciones, el PAN y el PDM consignaron una gran cantidad de irregularidades, desde la presencia de líderes y caciques pasando lista a la entrada de las casillas, hasta presidentes de algunas mesas de votación negándose a abrir las ánforas con votos depositados de antemano. Tampoco se consultaban las listas del padrón y se permitía votar a los ciudadanos aunque no estuvieran registrados. En algunos casos, los presidentes de casillas se llevaron las ánforas antes del conteo de los votos y algunos sindicatos recogieron credenciales y las usaron para votar por sus candidatos. El fraude electoral también se hizo patente a la hora del cómputo, al aparecer más votos que número de boletas previamente entregadas. El fraude, decían, estaba “arre-



glado.”<sup>132</sup> Cabe señalar que algunos funcionarios de casilla y otras personas involucradas en las irregularidades mencionadas fueron consignadas ante la autoridad.

El 28 de abril de 1946, cuando se llevaron a cabo las elecciones internas del Partido Revolucionario Institucional para elegir a sus candidatos a diputados y senadores, también se usaron todos estos “chanchullos” como les denominaban: “técnica de asalto, de la porra viajera, del robo de ánforas, de las componendas de presidentes de casillas, el carrusel, etcétera”, Se registraron 112 precandidatos para ocupar las 12 curules que ofrecía el Distrito Federal<sup>133</sup> y evidentemente fueron elegidos los líderes sindicales, por la fuerza y apoyo de sus afiliados.

Ya desde 1943 en la revista *La Nación* se denunciaban con pruebas los mecanismos de coacción que utilizaban los sindicatos; por ejemplo, se mostraba un volante donde se obligaba a los trabajadores del Departamento a votar por Ruffo Figueroa, secretario general del sindicato. En dicho volante se señalaba: “El voto debe ser libre —empieza afirmando dicho volante. La Democracia pura así lo exige”. Y luego de proponer la candidatura de Figueroa para el 4° Distrito Electoral, asienta en una nota final, que es todo un monumento a la libertad y la democracia: “No tire esta hoja. Al ir a votar preséntela y exija al margen constancia de que votó, y guárdela para su identificación futura”.<sup>134</sup>

Con respecto a los colonos la práctica más común era el intercambio de votos por servicios. Como ejemplo citaré el caso de los habitantes de la colonia Aquiles Serdán a quienes funcionarios del gobierno les ofrecieron activar sus trámites para conseguir el agua a cambio de que votaran por Rojo Gómez:

Quando se tramitaba la firma del contrato del agua, saneamiento, construcciones y vigilancia entre el gobierno del Distrito Federal y la Unión Regional de las Colonias Proletarias del Primer Distrito, se empezó a hablar de la candidatura de Rojo Gómez a la presidencia. Para apoyarla y aprovechar la firma de este contrato algunos funcionarios del Departamento trataron de convencer a los colonos que prestaran su apoyo a la candidatura, ofreciéndoles en cambio que activarían las gestiones para que les proporcionaran los servicios urbanos, que desde mayo de 1942, habían solicitado. Los colonos no pudieron ofrecer su apoyo pues a los amigos de Rojo Gómez se habían adelantado los amigos de Ale-

mán y con la misma promesa se ganaron el apoyo de los habitantes de ese Distrito. La negativa de los colonos para prestar su apoyo a Rojo Gómez hizo que los funcionarios del Departamento se negaran a firmar el contrato que estaba en trámite y los dejaran sin servicios. Y los alemanistas tampoco tramitaron nada por andar muy ocupados con la campaña presidencial.<sup>135</sup>

Por lo general, se favorecía la competencia entre líderes e instituciones para determinar quién lograba organizar a más gente que apoyara al gobierno y al partido. Dicha competencia dinamizaba el trabajo de líderes y representantes y lo mismo ocurría con los partidos de oposición; en aquellos distritos donde el partido había perdido o se mostraba más débil se brindaba mayor atención a la población.

Pongamos por caso el 11° distrito (ubicado en territorio de las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa) el cual quedó sin representación en la cámara a causa de las irregularidades y maniobras caciquiles registradas. Eran seis los candidatos: Gregorio Flores, secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias del Distrito Federal; Juan Negrete, delegado en Tlalpan (que contaba con el apoyo de los maestros de la zona); Benito Blancas (que afirmaba contar con el apoyo de un secretario de Estado y del PRT) Emiliano Aguilar, antiguo líder de la Confederación Nacional Campesina; Gualdo Morones, secretario de la delegación en Xochimilco (al que apoyaban los campesinos del Distrito) y Aarón Camacho, miembro del Consejo Consultivo de la Ciudad de México (al que se acusaba de no haber hecho nada por su distrito a pesar de ser nativo de Tulyehualco).<sup>136</sup>

Aunque la movilización de la opinión pública y de los propios partidos en las elecciones intermedias, 1949, era mucho menor que en las presidenciales, los candidatos y miembros del partido se dedicaban a formar comités y subcomités en colonias, mercados e instituciones y a realizar sus campañas en los respectivos distritos.

Los colonos y miembros de diversas organizaciones invitaban a los candidatos y les daban a conocer sus problemas. En el caso del Partido Revolucionario Institucional por lo general eran los líderes quienes promovían los encuentros con los diputados y acarreaban a la población a las distintas actividades de apoyo.

En la contienda electoral participaron tres partidos: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el recién creado Partido Popular. De 522, 643 ciudadanos empadronados en el Distrito Federal, votaron 377,562 (72%), y de éstos: 65% votaron por el PRI, 31% por el PAN y 4% por el PP. Llama la atención el incremento en los votos para el PAN. Aún así, éste último partido consiguió solo un escaño por el 10<sup>o</sup> distrito y el Partido Popular ninguno;<sup>137</sup> los restantes fueron para el PRI.

Las elecciones se llevaron a cabo con tranquilidad aunque no por ello, como lo declarara el presidente de Acción Nacional,<sup>138</sup> dejó de haber fraude. No obstante, pronto fueron olvidadas, junto con las denuncias, las acusaciones y la indignación; entretanto la atención se dirigía hacia la selección de los candidatos presidenciales.

Desde mediados de 1949 se organizó una campaña para propiciar una reforma a la constitución que posibilitara la reelección del presidente Alemán o al menos la posibilidad de lograr una prórroga para prolongar el periodo presidencial. Pero a la par que se desarrollaba esta campaña reeleccionista, la cual era evidente que no avanzaba, se iban incubando también, dentro del Partido Revolucionario Institucional, las candidaturas de los presidenciables. El nombre que más sonaba era el del regente de la ciudad, Fernando Casas Alemán. El apoyo público a éste funcionario comenzó a manifestarse a finales de 1950. En la capital, el partido aceleró el proceso de la elección de sus candidatos convocando a congresos de unificación de las colonias, en cada uno de los distritos del Distrito Federal.

Precisamente en uno de dichos congresos, el presidente del Comité Regional del PRI, César Cervantes, aprovechó la ocasión para dirigirse a los colonos y a algunos “acelerados partidarios de Alemán... exhortándolos a que se dedicaran de lleno al trabajo, absteniéndose por el momento de participar en actividades políticas. Intervendremos —apuntaba Cervantes— cuando sea el momento oportuno; y de acuerdo con las instrucciones que al respecto dé nuestro partido, el Revolucionario Institucional...”. Cerca de mil delegados de las 22 colonias proletarias, aclamaron al orador, y de pie, escucharon el pacto de unificación que leyó el mismo señor Cervantes. Por tal pacto se comprometían a trabajar unificados por la prosperidad y bienestar de sus colonias.<sup>139</sup>

La primera en lanzar la candidatura de Casas Alemán fue la Federación Veracruzana de Organizaciones Libres y luego se sucedieron otros pronunciamientos similares,<sup>140</sup> entre otros el del propio César Cervantes, quién renunció a la presidencia del comité regional del PRR y encabezó el Comité Pro Casas Alemán, en la capital.

De nuevo se desbocaron los bríos organizativos y en abril de 1951 cristalizó la formación de una organización en el Distrito Federal: la Federación de Colonias Proletarias del Distrito Federal, que decía agrupar a un millón de colonos diseminados en 206 colonias. Como presidente de dicho organismo figuró Eugenio Cárdenas y como secretario general el diputado Ángel Velázquez. De inmediato se estrenó la flamante organización llevando a cabo movilizaciones en “reconocimiento” a la labor del regente de la ciudad.<sup>141</sup>

En tanto, los opositores del régimen se mofaban de él y de su gestión:

Ante la posibilidad de ser candidato del partido oficial a la presidencia, don Fernando Casas Alemán está forzando hasta el máximo su máquina cerebral. Allá al principio de su “gestión” se nos reveló como inventor de regaderas mecánicas. Después —sobre todo en este año—, se ha mostrado como un genio naval de primer orden. Y ahora, en el arracadero de los presidenciables, nos asombra con otra faceta de su desconcertante personalidad: una extraordinaria habilidad detectivesca: ¡ha descubierto la verdadera causa de las inundaciones!...Mientras tanto el pueblo cantaba esta copla: Casas inundadas, Casas anegadas, Casas que caerán, Casas arruinadas, Casas derrumbadas, Casas Alemán...!<sup>142</sup>

Casas Alemán<sup>143</sup> aprendió la lección acerca de que un arranque prematuro y ostentoso implicaba “quemarse” de manera definitiva. Además se enemistó y chocó con numerosos políticos, desde el secretario particular de Alemán, Rogelio de la Selva, que encabezaba la reelección, hasta con los presidenciables de todo tipo, como Ramón Beteta o Carlos Serrano, a alguno de los cuales inclusive atacó personalmente. “Casas Alemán no fue presidente por su torpeza política, así resume este punto uno de los secretarios de gobierno de Alemán, y en ello coinciden otros muchos protagonistas de la época”.<sup>144</sup> Así, Casas Alemán salió de la contienda, la idea de la reelección fue debilitándose y en cambio se fue consolidando la candidatura de Adolfo Ruiz Cortines.

En 1952, se promulgó una nueva ley electoral en la que se observaban dos cambios importantes: por un lado se reducía la Comisión de Vigilancia Electoral a un comisionado del poder ejecutivo (el secretario de Gobernación), se aumentaba a tres el número de representantes del partido y se centralizaba más la autoridad en la Comisión. Por otro lado, se sustituyó el Padrón Electoral por el Registro Nacional de Electores como organización permanente y no periódica. El otro cambio se refería a los partidos políticos, lo cual hizo más difícil la obtención del registro al agregar una serie de requisitos.<sup>145</sup>

Por el Partido Acción Nacional se lanzó la candidatura de Efraín González Luna. Uno de los puntos principales de la plataforma política de Acción Nacional para el Distrito Federal fue lograr las reformas indispensables para devolver la capacidad ciudadana a los habitantes del Distrito Federal.

En consecuencia deberá restablecerse en el Distrito Federal el sistema democrático representativo y popular... deberán ser electivos y tener responsabilidad directa frente a la comunidad, todos los puestos básicos de autoridad en el Distrito Federal... también deberá restablecerse el sistema municipal en el Distrito con las modalidades correspondientes al carácter de zona metropolitana que la ciudad de México impone.<sup>146</sup>

En la plataforma también se planteó la necesaria jerarquización de las obras públicas; la derogación de disposiciones legales persecutorias como base de resolución para los problemas educativo y asistencial y de beneficencia; la formalización inmediata de un Plano Regulador General debidamente deliberado que fuera norma técnica para la creación de los servicios públicos y el desenvolvimiento urbanístico del Distrito Federal.<sup>147</sup>

González Luna, junto con Lombardo Toledano —postulado como candidato por el Partido Popular, el Partido Comunista, el Partido Obrero Campesino Mexicano y el Partido de la Revolución, de Cándido Aguilar, quien declinó por él—; y Miguel Henríquez Guzmán, propuesto por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, fueron los candidatos de oposición que contendieron contra Ruiz Cortines del Partido Revolucionario Institucional, por la presi-

dencia de la república. Los resultados electorales mostraron 74% de los votos para Ruiz Cortines, 16% para Henríquez, 8% para González Luna y 2% para Lombardo Toledano.

Para estas elecciones de 1952 se dividió al Distrito Federal en 19 distritos electorales; y como para los partidos políticos empezó a cobrar importancia la periferia, estos no sólo tuvieron que hacer más trabajo de proselitismo sino que organizaron comités y subcomités en las delegaciones donde el trabajo electoral no se había realizado, sobretodo en los poblados rurales de las delegaciones Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

En esta ocasión, los ataques contra la campaña de Acción Nacional y los otros partidos fueron más severos: les quemaron propaganda, les robaron equipo de sonido y vehículos, asaltaron a sus candidatos, interrumpieron sus mítines, etcétera; llegándose incluso a balaceras de consecuencias fatales, como ocurrió en la delegación de Tacuba donde henriquistas y priístas se enfrentaron a balazos y pedradas con un saldo de un muerto y varios heridos. La policía tuvo que intervenir y desde luego aprehendieron sólo a los henriquistas, a pesar de que habían sido priístas quienes llegaron a provocar, concretamente fue Jesús Yurén quién disaró y mató a un henriquista que había asistido al mitin.<sup>148</sup>

Sin embargo, los agentes del partido oficial dejaron de ser “asaltantes de camino real” para convertirse en “ladrones de levita”, se decía en *La Nación*. Había que conservar toda la apariencia de “paz” para que ninguno de los observadores extranjeros fuera a decir, más allá de las fronteras, que en México, bajo el régimen actual se había alterado el orden. Las autoridades y el partido oficial hicieron funcionar el 6 de julio de 1952 la bien aceiteada maquinaria del fraude preparada con toda meticulosidad y la debida anticipación. Evidentemente, en el Distrito Federal se perpetró un gigantesco fraude.<sup>149</sup>

## 1.5. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La cámara de diputados conoció los días 28 y 29 de mayo de 1942 dos iniciativas de ley. Una que declaraba el estado de guerra a partir del 22 de mayo y otra que

establecía la suspensión de varias garantías individuales y autorizaba al presidente legislar en todos los ramos de la administración pública.<sup>150</sup> Ambas leyes fueron aprobadas sin discusión y por unanimidad y la cámara de senadores hizo enseguida lo propio. El 13 de junio se promulgaron y el país se encontró así en medio de una situación novedosa y sin precedente participando en una guerra al lado de las potencias aliadas.

La suspensión de las garantías constitucionales es un derecho exclusivo del poder ejecutivo, el cual puede aplicarla por conducto de los secretarios de estado, el procurador general de la república y los jefes de departamentos autónomos. Entonces, la suspensión de garantías<sup>151</sup> significó que se derogaran transitoriamente las limitaciones constitucionales impuestas al poder público, a favor de los individuos. Se abrió así la puerta, que en épocas normales no hubiera podido franquear la autoridad sin cometer violación. Esta suspensión es limitada en tiempo y sólo aplica en el caso del presidente, ya que las demás autoridades del país siguen limitadas de manera constitucional. “La grave responsabilidad de ejercer el poder sin la cortapisa de las garantías individuales, lo que crea en cierto modo un estado de dictadura constitucional, la asume exclusivamente el jefe del ejecutivo ante la nación y la historia”.<sup>152</sup>

Por razones del estado de guerra, el objetivo central de la medida era, por un lado, limitar a aquellas personas que manifestaran actitudes y actividades contrarias al interés público y pusieran en peligro la seguridad de la nación, como la quintacolumna; y por otro, para que el ejecutivo, en casos de emergencia emitiera decretos sin tener que llamar al Congreso de la Unión.

Las garantías suspendidas fueron: las de la libertad de profesiones y de prestación de servicios, para que el Estado pudiera disponer en qué forma y el lugar donde debieran trabajar los individuos en labores tendientes a asegurar la defensa nacional. La libertad de manifestación de ideas y de escribir, para impedir todo acto de alarmismo o provocación. La libertad de reunión, la de poseer armas y la de viajar por toda la república, para mantener el debido control sobre la población de extranjeros y evitar actos perjudiciales sobre la seguridad de la nación. La garantía de no-retroactividad de las leyes; la de no ser molestado

ni detenido, sino mediante mandamiento de autoridad competente y la de que las correspondencias no sean violadas ni sujetas a censura, con lo cual se pueda constituir un sistema que permita combatir la quintacolumna, la traición, el derrotismo y el insensato alarmismo, así como los diversos abusos que puedan cometerse so pretexto de emergencia.<sup>153</sup>

Aunque estas disposiciones generaron algunos resquemores, pues representaban la ruptura del orden constitucional, la suspensión del reconocimiento de los derechos de los mexicanos y la investidura de facultades casi omnímodas en una sola persona, en términos generales, la opinión pública se manifestó a favor de ellas, no sólo por las implicaciones propias de un estado de emergencia, sino por la confianza que le tenían al presidente:

Ávila Camacho puede ser el apoderado único de todos los derechos individuales que la Constitución otorga; puede ser el áctador de México durante la emergencia, pero su personalidad moral garantiza a los mexicanos la permanencia de esos derechos ahora delegados en él por la fe del pueblo para adquirir la eficacia necesaria a la defensa. Todo es problema de fe. Si la nación tiene fe en su gobernante, éste será digno de ella y la nación se salvará...<sup>154</sup>

Con estas medidas se le otorgaron al presidente facultades extraordinarias de legislar en aquellos ramos de la administración pública que estimara necesarios y ejecutar todos los actos indispensables para salvaguardar la integridad del territorio, el respeto a las instituciones, su soberanía y dignidad; es decir, le dieron al ejecutivo poder para intervenir en la vida económica, política y social de la nación sin ninguna restricción. De esta manera, surgieron leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de emergencia, que nunca pasaron ni fueron discutidos por el Congreso de la Unión.

Durante los años de la guerra, el congreso siguió funcionando pero en sus sesiones sólo se trataban aspectos sin trascendencia, muchos de los cuales tenían que ver con el otorgamiento de indemnizaciones, reconocimientos y autorizaciones para salir del país, o para usar condecoraciones, etcétera.



De esta xxxix legislatura que fungió de 1943 a 1946, el Partido Acción Nacional, realizó el siguiente análisis: en total se efectuaron 84 sesiones<sup>155</sup> entre los tres periodos. El promedio de duración de estas sesiones, calculado en forma favorable, fue de tres horas aproximadamente. En ellas fueron aprobados 10 proyectos de decretos, tres proyectos de leyes, una ley aprobada, 12 leyes reformadas. De este conjunto, sólo tres propuestas de leyes se presentaron a iniciativa de los diputados.

Para ocupar parte de “su tiempo libre”, los diputados y senadores también se dedicaron a apoyar algunas acciones emprendidas para la defensa civil. A ellos les correspondió visitar sus distritos y hacer promoción, tanto para que los jóvenes se incorporaran al servicio militar, como para que el resto de la población participara en las actividades de los comités de la defensa civil.

Después de la guerra y durante el sexenio de Miguel Alemán, las cosas no cambiaron mucho, las leyes enviadas por el ejecutivo siempre eran aprobadas por mayoría y, en muchas, ocasiones por unanimidad, sin que hubiera oposición dado que los representantes de otros partidos estaban en absoluta desventaja; por lo que, salvo contadas excepciones, ni siquiera se discutían los ordenamientos legales. En los hechos, se institucionalizó una práctica, que de tiempo atrás se venía gestando —el conocido “control político parlamentario”—, para la domesticación de diputados y senadores.

El presidente de la república facultado por la constitución para iniciar leyes, ejercita constantemente ese derecho. Le asiste, es verdad, la justicia y hace muy bien en emprender nuevas leyes o reformas a la multitud de defectuosas y teóricas que tenemos. Pero donde empieza a ser un mal terrible es para la organización política es en el punto en el que el proyecto del ejecutivo entra a la cámara. Es como si entrara un pentecostés: todos los diputados y senadores quedan, súbitamente, fulminantemente, sorprendentemente “acordes” con el criterio del ejecutivo y con el impulso generoso que para promover la nueva ley ha movido al señor presidente de los Estados Unidos Mexicanos. ¿No es esto asqueroso, oiga usted? y ¡ay de aquél que ose discutir siquiera —¿discutir dije? ¡pues dije mal!— que ose siquiera leer, para enterarse de lo que se trata, el proyecto de marras. Inmediatamente queda catalogado entre los reaccionarios

que saben leer y, por tanto, consecuentemente, se atreven a desconfiar del buen criterio del señor presidente y de sus colaboradores.<sup>156</sup>

La mayor parte de las leyes, las reformas a las mismas, los reglamentos, etcétera, se aprobaron al vapor; esto ocurría en las sesiones de fin de año en las que fue común la aprobación de hasta 10 o más ordenamientos jurídicos, incluyendo las leyes de ingreso y el presupuesto de egresos. Por otra parte, *La Nación*<sup>157</sup> daba cuenta de la cantidad de leyes que habían sido impugnadas por los diputados del PAN “ante los oídos sordos de sus opositores” quienes, independientemente de los argumentos, siempre acababan aprobándolas por mayoría. No había una sola reflexión, ni un solo gesto por rectificar. Además de la consabida consigna de aprobar todo lo que llegaba del ejecutivo, lo cierto era que los legisladores ni siquiera conocían las propuestas, pues consideraban que las habían realizado los expertos.<sup>158</sup>

Como se ha podido observar, desde 1943, la mayor parte de las curules en el Distrito Federal las ocupaban representantes sindicales de burócratas, cuyas organizaciones se encontraban afiliadas a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares; en estas circunstancias, el compromiso central de los diputados electos era fundamentalmente con dichas agrupaciones. Difícilmente los diputados regresaban a sus distritos: “Nuestras autoridades locales no se preocupan de nuestros problemas, nuestros diputados menos, pues no nos han hecho ninguna visita para exponerles nuestras necesidades”. En las contadas ocasiones en las que lo hacían, generalmente era cerca de las elecciones o cuando se presentaba algún conflicto serio o en las inauguraciones de las obras, acompañando a las autoridades. Pues su papel se reducía, “ya que no legislaban”, a mediar entre los electores, a gestionar algunas cosas y a servir como puente de enlace e intermediación entre sus representados y las autoridades federales.

La verdad es que la presencia del diputado Facha Gutiérrez, del PAN, era para dejar confundido no sólo al subdelegado del Departamento del Distrito Federal en San Jerónimo sino a cualquier otro vecino. Hacia 25 años que los habitantes de San Jerónimo no habían visto de cerca a un diputado electo por su distrito. Los habían visitado cuando eran candidatos, pero nunca más después

de obtener su curul... En Tizapán el mismo diputado señala: Yo no puedo ofrecerles la resolución de estos problemas, no esta en mis manos el ordenar que se realicen las obras necesarias, eso es función de las autoridades administrativas, pero lo que sí les prometo es gestionar y presionar hasta donde sea necesario ante esas autoridades para que vengan a resolver esos problemas esenciales con verdadero espíritu de servicio.<sup>159</sup>

En algunas ocasiones, solicitaban a la cámara la modificación del presupuesto de egresos, con objeto de beneficiar a alguna o varias de las colonias ubicadas en sus distritos. Este fue el caso del diputado por el 5° distrito, Carlos M. Orlaineta.

Solicito sea aprobada la ampliación de una partida de \$490,000.00, en el presupuesto de egresos de 1941, con cargo al Departamento del Distrito Federal y a la Secretaría de Educación Pública, con objeto de que dicha partida se destine a la construcción de una escuela y un mercado en la populosa colonia Atlampa, perteneciente al distrito que represento... además, en esa partida se incluyen los gastos que originen la ampliación de los mercados San Juan, Martínez de la Torre y Dos de Abril.<sup>160</sup>

Desde luego, los candidatos postulados por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares no hubieran logrado el triunfo por el sólo voto de sus afiliados y por ello requirieron el apoyo solidario de los colonos; por otro lado, los colonos no hubieran tenido representación en la cámara, a excepción de las colonias promovidas por las propias organizaciones sindicales, pues no había ningún representante de su sector. Evidentemente, la Federación de Colonias Proletarias no tenía peso político real dentro de la confederación como para que algunos de sus dirigentes ocuparan alguna diputación. Aún así, el aparato funcionaba muy bien para las elecciones y, sobre todo, para que quedaran los candidatos de los sectores, previamente acordados con el presidente.

Como ya mencioné, entre más clientela se obtenía más fuerza y poder se tenía ante las autoridades y el propio partido; por tanto, quienes habían sido diputados o estaban interesados en ello, mantenían cierta presencia y eran capaces de cualquier cosa con tal de conservar el liderazgo.

Alfredo Félix Díaz de Escobar, ex-diputado, es ahora líder de la colonia Victoria de las Democracias, en la cual viven una serie de pobres colonos que procuran aprovechar las relativas facilidades de un lote barato a cambio de la sujeción a los líderes. Habiendo una disputa de ambiciones lideriles entre Díaz y un tal Velázquez, el primero de estos organizó hace unos días una balacera que resultó sumamente lucida y de la cual salió un muerto. Posteriormente el exdiputado se ha dedicado a ejercer represalias contra quienes considera que han sido partidarios de su rival. Y así se dedicó a expulsar de sus casas y lanzar de los hogares a varias familias tachadas por él como enenugas cuyas 5 familias fueron expulsadas por el democrático Díaz.<sup>161</sup>

Las demandas o solicitudes que llegaban a las cámaras eran turnadas a la Comisión del Departamento del Distrito Federal, la que concluía y daba respuesta a la petición. Por ejemplo, con motivo de la Ley de Derechos de Cooperación para Obras Públicas se recibieron varias propuestas para que esta fuera derogada, no sólo por parte de los propietarios de casas sino también de los colonos y campesinos de las delegaciones, entre otros sectores.

Por otra parte, el presidente solicitó al congreso que antes de la aprobación de una ley, se consultara con las partes interesadas para legitimar la propuesta. Así por ejemplo, cuando se hizo la propuesta de la Ley de Hacienda para el Distrito Federal, en 1941, en la exposición de motivos se señalaba que la Liga de Defensa de Propietarios de Casas, la Asociación de Fraccionadores y la Cámara de Comercio contarán con una copia íntegra de las disposiciones legales emitidas en las que habían sido admitidas sus opiniones. Pero el día que se aprobó la ley, la comisión responsable dio lectura a un documento en el que señalaba las propuestas de las asociaciones y los motivos por los que no habían sido aceptadas y hasta ahí el debate; incluso entre los propios diputados no hubo discusión alguna y la ley fue aprobada sin más trámite.<sup>162</sup>

No sólo no se discutían las leyes, sino que hasta en ocasiones se publicaban con grandes errores, lo que significaba que ni siquiera se habían leído, generando con ello el descontento de ciertos sectores. “Ni fueron discutidas, no se conocieron previamente por la prensa, fueron aprobadas con dispensa de todo trámite, en

una sola sesión”, señalaba un editorialista, cuestionando la gran cantidad de leyes que se había aprobado en una sola sesión, y comparaba la ineficiencia y falta de compromiso del congreso en relación con lo que se hacía en otros países del mundo.<sup>163</sup>

El presupuesto de egresos —que para algunos analistas norteamericanos<sup>164</sup> era el instrumento más importante de control legislativo y, al mismo tiempo, para la administración ejecutiva, por lo que se constituía en el núcleo de un gobierno democrático—, en nuestro país se aprobaba tan sólo con un movimiento de cabeza, lo mismo sucedía con la cuenta pública. Cuando los diputados de Acción Nacional ocuparon algunos escaños, por primera ocasión hicieron alguna moción al presupuesto, intervención que fue refutada por uno o varios priístas e inmediatamente votada para su aprobación por mayoría.

No existe determinación científica para un contenido apropiado del presupuesto. La lucha y el acuerdo son la quintaesencia del proceso democrático y necesariamente se reflejan en el presupuesto. En el programa presidencial los problemas de la nación se enfocan como un todo, así pues, el proceso presupuestario por sí mismo, sirve como un método que canaliza y equilibra los puntos de vista de un conflicto y asegura que cualquiera que sea el arreglo a que se llegue, éste será ejecutado. Un presupuesto no se puede medir por ninguna norma mecánica sino sólo por su utilidad como instrumento tanto de control legislativo como de administración ejecutiva. La prueba real de un presupuesto, descansa en su efectividad para llevar a cabo los deseos de la comunidad.<sup>165</sup>

Con lo hasta aquí reseñado la fortaleza del ejecutivo y la debilidad del legislativo son obvias. Queda claro que las decisiones sobre la ciudad las tomaba el presidente de la república, previo acuerdo con el regente y una camarilla de amigos, prácticamente sin posibilidad de réplica por parte de la sociedad.

Podemos entonces concluir, que durante estos años (1940-1952) se consolidó el sistema político-administrativo del Distrito Federal, y que ello le ayudó a legitimarse y a mantener el control, aunque no se resolvieron las contradicciones. Tal vez lo más elocuente de estos gobiernos fue haber fortalecido el aparato burocrático y, en ese mismo sentido, haber ejercido el control de las demandas y

la gestión, a partir de la corporativización de diversos sectores sociales a la estructura de gobierno, como claramente se mostró con el consejo consultivo.

Así, las bases institucionales y políticas del gobierno de la ciudad se ubican principalmente en: 1) el afianzamiento del poder político en manos del aparato estatal y especialmente en manos del ejecutivo, en el que la autoridad vertical se volvió el elemento básico para la gestión; 2) En que el partido oficial ya fortalecido logró entrelazar elementos democráticos como autoritarios, a través de una estructura corporativa, que permitió la articulación gobierno-partido-población, para de manera paulatina convertirse en una fuerza social de apoyo efectivo al gobierno y 3) en una institución —el Departamento del Distrito Federal— centralizada, fortalecida y burocratizada.



Asamblea del PAN en la Arena Libertad. Diciembre 20 de 1940. a.g.n. Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 71/ 21.



Burócratas contra la carestía de la vida. a.g.n. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre HMCN 1725



Vista panorámica de la ciudad y manifestación de apoyo al general Juan Andrew Almazán en el Monumento a la Revolución. AGN, Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 71/22.



Manifestación de apoyo al Gral. Juan Andrew Almazán. 1940. AGN, Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 71/22.





Festival organizado para conmemorar el Día de las Madres en el Estadio Olímpico. Mayo 9 de 1948. Fotógrafo: M. Flores. AGN, colección fotográfica de la presidencia de la república. Miguel Alemán Valdés, expediente 256/1, foto 73/1.



# **CAPÍTULO II**



## LAS FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL

Una de las prioridades centrales en la agenda de gobierno de los presidentes Ávila Camacho y Miguel Alemán fue sanear las finanzas del país, en especial las del Distrito Federal.

Con el fin de mejorar el sistema fiscal y las finanzas públicas de la ciudad, en el Segundo Plan Sexenal<sup>166</sup> se planteaba que, dentro de los fines de la obra general de gobierno, el Departamento del Distrito Federal debía: 1. Promover y coordinar la cooperación de diversos grupos representativos de la colectividad, a fin de no depender sólo de los recursos públicos presupuestales para el desempeño de sus funciones, sino también de los derivados de la colaboración de los ciudadanos, del crédito y de otros insumos financieros que pudieran aportarse; 2. Reformar la Ley Orgánica del Presupuesto del Departamento y el Reglamento correspondiente, para perfeccionar las bases que hasta ese momento regían lo relativo a la definición, las reformas, ejecución y control del presupuesto y armonizar así el texto de la ley con la organización administrativa; 3. Establecer un organismo para integrar y coordinar los actos administrativos, a fin de evitar la duplicación de funciones y las fricciones en el trabajo y en cambio lograr una mejor utilización de los recursos humanos y los servicios; 4. Crear la dirección de finanzas sobre la cual recaería la responsabilidad de poner en práctica un sistema de administración financiera, moderno e integral, para el Distrito Federal; y 5. Estudiar la conveniencia de crear las cortes municipales, o cualquier otro órgano administrativo, que en los asuntos de su competencia tuviera el de supervisar todo lo concerniente a los procedimientos de recaudación fiscal.

Aunque a lo largo de los dos sexenios se implementaron estas medidas, fue durante el periodo de Miguel Alemán cuando se desarrolló una política más decidida en torno a la determinación y manejo de las finanzas públicas. Si bien estas políticas fiscales y de hacienda favorecieron de manera decisiva al importante proceso de urbanización que se dio en esos años; también es cierto que fortalecieron la centralización del poder e incidieron en una subordinación, cada vez mayor, del gobierno de la ciudad al ejecutivo federal.

Con objeto de esclarecer el impacto del proceso de saneamiento en la hacienda pública sobre la política urbana, en el Distrito Federal, durante los periodos mencionados, en este capítulo me propongo: 1. Ofrecer un panorama sobre las características de la política de hacienda y mostrar hasta que punto esta logró sanear e instituir un sistema fiscal para el Distrito Federal; 2. Destacar las particularidades de la relación entre el gobierno federal y el gobierno local y de este último con los distintos sectores de la población que más incidieron en la definición de la hacienda pública local; y 3. Identificar la influencia que tuvo la distribución de los recursos financieros, públicos y privados, en la capital, sobre la orientación de la política urbana seguida para dicha entidad.

Para ello, reviso la legislación sobre la materia y también el sistema fiscal, ahondando en las características básicas del sistema de recaudación y la obtención de los ingresos monetarios. Con objeto de mostrar los mecanismos de gestión y el nivel de participación de los diversos actores en la definición y cobro de los impuestos, me detengo en el análisis de dos de los rubros impositivos más importantes: el impuesto predial y el impuesto sobre ingresos mercantiles. Para identificar la política hacia la ciudad analizo la distribución de los recursos, en lo general, y el rubro de obras y servicios de beneficio público, en lo particular.

## 2.1. LA LEGISLACIÓN FISCAL

Al iniciarse el gobierno de Ávila Camacho, el saneamiento de las finanzas públicas requería una nueva Ley de Hacienda, pues aún seguía vigente la aprobada en agosto de 1930. Esta última, no era más que el producto de una codificación lógica e indispensable de las 28 leyes, normas reglamentarias y demás disposiciones que, en materia fiscal, se habían modificado y adicionado en el transcurso de los años y que por ende habían devenido en un texto difícil de entender y aplicar.

La propuesta de la nueva Ley de Hacienda para el Distrito Federal fue enviada al Congreso de la Unión y aprobada el 31 de diciembre de 1941; y aunque después se le hicieron algunos ajustes, se mantuvo vigente durante el gobierno de Rojo Gómez y los primeros años de Casas Alemán. Algunos de sus apartados

fueron modificados en 1949, teniendo como base la Reforma Fiscal emprendida por el gobierno federal, en 1947.

Se buscaba sanear las finanzas públicas y simplificar el sistema impositivo. La primera medida que se tomó al respecto fue cambiar la Ley de Secretarías de Estado, con objeto de atribuirle a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>167</sup> el manejo y control de la hacienda pública del Distrito Federal. Así, a partir de 1947, a la citada secretaría le correspondía: ocuparse de cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; formular el ejercicio presupuestal del Distrito Federal y vigilar su cumplimiento en los términos de las leyes respectivas; llevar la contabilidad, hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Departamento y dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran la hacienda pública de este. También le tocaba manejar la deuda pública del Distrito Federal y autorizar los actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el Departamento del Distrito Federal y la justicia fiscal de la entidad.

Con esta medida implementada para hacer más eficiente la recaudación de impuestos, a través de una estrecha coordinación entre el sistema tributario federal y el impositivo local, se venían abajo parte de los logros que había alcanzado Rojo Gómez en defensa de la autonomía del gobierno de la ciudad. No obstante, ni la sociedad ni los partidos protestaron mucho al respecto, ya que asumían que el Departamento Central no era una unidad jurídica y políticamente independiente de la federación.<sup>168</sup> Sólo algunos críticos consideraron que no era conveniente la concentración de las operaciones financieras del Departamento en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues al no contar con un sistema financiero propio y flexible se dificultaba su función gubernativa.

Para realizar la reforma administrativa y fiscal fue necesario adecuar el aparato administrativo y reorganizar la Dirección de Tesorería a cuyo cuidado estaban la administración y recaudación de los impuestos.<sup>169</sup> Para reajustar sus funciones: se concentró el servicio en las oficinas centrales del Departamento, se simplificaron los procedimientos, se mecanizaron las boletas para impuesto predial y tarjetas para el impuesto de ingresos mercantiles, se contabilizaron tanto las boletas prediales actualizadas como de las rezagadas, se supervisaron y auditaron las cuentas y se estableció una mejor coordinación entre las distintas instancias y oficinas.

Además, fueron constituidas unidades administrativas para dar seguimiento al ciclo completo de recaudación, desde la fijación de las tarifas hasta el movimiento de los fondos obtenidos, de cada uno de los rubros de ingreso (los impuestos sobre propiedad raíz, los ingresos mercantiles, los productos de capital, los impuestos especiales, y otros).

Si en el nivel central era notoria la ineficacia de la tesorería, en el de las oficinas recaudadoras “foráneas”, que se ubicaban en las delegaciones y funcionaban de manera autónoma y sin ningún control, el problema se multiplicaba; éstas eran una herencia del régimen municipal que, en 1928, habían pasado a depender de la Dirección de Tesorería; y, con todo y los esfuerzos que se hicieron para unificar los procedimientos administrativos, cada una seguía operando a su arbitrio, lo que generaba serios problemas para la recaudación. Los ingresos que se recaudaban en estas oficinas representaban alrededor del 5% de lo que la Tesorería Central obtenía en un año. Por ejemplo, entre 1940 y 1946, estas agencias recaudaron \$109'281,620.20, es decir: 15% del total de los ingresos del Departamento.<sup>170</sup> Esta situación se convirtió en el principal argumento para centralizar la administración fiscal.

Así, en 1948, se dieron los primeros pasos, concentrándose el servicio de recaudación de las agencias de Tacubaya y General Anaya en las oficinas centrales de la tesorería.<sup>171</sup> En 1949 se centralizaron las agencias de Azcapotzalco, Coyoacán, Iztacalco, Mixcoac, Tacuba, Villa de Guadalupe (Madero), Villa Alvaro Obregón y Tlalpan, y sólo continuaron funcionando las de Cuajimalpa, Iztapalapa, Milpa Alta, Magdalena Contreras, Tláhuac y Xochimilco. Hacia 1950, las agencias que aún operaban en las delegaciones, junto con la mayor parte de las oficinas de la tesorería, trasladaron su sede al antiguo edificio del Departamento del Distrito Federal el cual fue reparado y acondicionado para tal efecto. Los puestos de recaudación quedaron ubicados en la planta baja del edificio, con instalaciones de tipo bancario.<sup>172</sup>

La administración de Casas Alemán se propuso mejorar los sistemas impositivos del Distrito Federal, siguiendo los principios y orientaciones aprobadas en el seno de la 3ª Convención Nacional Fiscal, convocada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1947.<sup>173</sup> A partir de esta convención se empezó a discutir



la posibilidad de implementar lo que denominaron Plan Nacional de Arbitrios, definido como la norma o conjunto de normas que se requerían dentro de la organización federal del país para establecer un sistema nacional de tributación.<sup>174</sup>

Aunque el Plan de Arbitrios, no se implementó de manera oficial sino hasta 1953; el gobierno anterior procuró que la carga fiscal fuera distribuida de forma más equitativa y eficiente. Esto permitió que las distintas instancias de gobierno contaran por lo menos con los ingresos suficientes para satisfacer los servicios públicos indispensables. Se pretendía coordinar la acción impositiva de la federación, los estados, los municipios y el Distrito y Territorios Federales, con la finalidad de no estorbar la realización de un plan nacional de fomento a la producción y a la elevación del nivel de vida y, al mismo tiempo, establecer acuerdos flexibles entre las diferentes instancias de gobierno.<sup>175</sup> Fue dentro de esta lógica —y en congruencia con la propia condición jurídica del Departamento— como se justificó que los recursos del Distrito Federal fueran manejados por el gobierno federal.

Ya bajo la tutela de la Secretaría de Hacienda, para hacer más eficiente la operación de los servicios fiscales locales, se inició una campaña publicitaria cuyo objetivo era: “que el contribuyente tuviera conciencia de que las contribuciones que pagaba no eran dádivas o donativos al gobierno sino aportaciones justas y equitativas para formar el patrimonio del Estado, que después se revertirían en beneficios a los propios contribuyentes en la forma de los más variados servicios públicos...” Esta era la única forma, decía Miguel Alemán, de cumplir las promesas hechas al pueblo.<sup>176</sup>

Cabe señalar que entre 1944 y 1948 los ingresos ordinarios del gobierno federal representaron, en promedio, 6.6% del ingreso nacional. La tendencia al estancamiento, y aun a una ligera disminución de los ingresos fiscales (equivalente a 5.8%) respecto al ingreso nacional, se debió a que la estructura impositiva prevaleciente resultaba bastante inadecuada para satisfacer las necesidades de una sociedad con una economía expansiva, una población en aumento e ingresos crecientes. A raíz de las reformas fiscales realizadas en 1948 y 1949, se creó el impuesto sobre ingresos mercantiles en sustitución del impuesto del timbre, se hicieron modificaciones al impuesto sobre la renta y se estableció el impuesto sobre utilidades excedentes y la sobre tasa adicional del 15% sobre las exporta-

ciones. Con esto, la proporción de los ingresos ordinarios respecto al ingreso nacional se elevó del 6.7%, en 1948, al 8.6% en 1949 y al 9.3% en 1952. En promedio, cada peso de aumento en el ingreso nacional significó 14 centavos de beneficio para el fisco.<sup>177</sup>

Para sanear las finanzas y tener un mejor control de las mismas, además de simplificar los procedimientos y centralizar los sistemas de recaudación, en la Ley de Hacienda del Distrito Federal se establecieron sanciones a los morosos y evasores<sup>178</sup> y se otorgó a la tesorería la facultad de implementar medidas económicas coactivas (tales como apremios, embargos, clausuras y remates) para el cobro de impuestos, derechos y multas.

Por otro lado, para atender y resolver las quejas de los contribuyentes, se determinó la integración de un jurado de revisión, el cual fungiría como órgano administrativo supremo de fiscalización. El jurado estaba integrado con delegados del Departamento y dos representantes de los contribuyentes. Estos últimos variaban según los motivos a tratar; por ejemplo: si el contribuyente estaba inconforme por el cobro del impuesto predial, la representación recaía sobre dos propietarios de inmuebles; si los asuntos tenían que ver con giros comerciales e industriales, entonces acudían dos comerciantes; y cuando se trataba de asuntos relativos a los industriales, entonces eran empresarios de diversiones, propietarios de vehículos, y así sucesivamente. Los representantes eran designados cada dos años por el jefe del Departamento quien los escogía entre los candidatos propuestos por las diversas organizaciones en las que se agrupaban los contribuyentes. El primer jurado se instaló el 1° de julio de 1944 y en sus dos años de operación “dictaminó, por ramos, 25,747 asuntos, entre los cuales destacaron los que tenían que ver con multas y reglamentos (56%), empresas mercantiles e industriales (30%) e impuesto predial (5%)”.<sup>179</sup>

El recurso de revisión tenía como objetivo conocer y resolver, por la vía administrativa, las quejas presentadas por los causantes y también por las autoridades respectivas en los casos señalados por la Ley. Una vez recibido el escrito de inconformidad por el jurado, éste podía citar al contribuyente a una comparecencia personal donde se resolvía el asunto. Según el informe de gobierno, 20% de los casos señalados se resolvió de esa manera.

Para atender los asuntos a otro nivel se encontraba el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el cual los quejosos demandaban la revisión de los casos, recurso que se sumaba al del amparo. En el caso de que el Tribunal Fiscal de la Federación declarara nulas las resoluciones emitidas por las autoridades que manejaban la hacienda pública del Distrito Federal, estas últimas contaban con un recurso de revisión de las sentencias emitidas en su contra. Por decreto se estableció que la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>180</sup> era la responsable de este ejercicio; además de que debía atender los casos fiscales en el nivel judicial.

Con todo y estas medidas, los evasores y defraudadores del fisco eran muchos. Por tal motivo se creó un cuerpo policial especial, la policía fiscal, que tenía como principales funciones investigar los hechos que constituían infracciones a las leyes fiscales. Este cuerpo intervino de manera importante en la campaña contra traficantes clandestinos de alcohol y pulque, así como en la investigación de otras irregularidades. El 7 de junio de 1951 se promulgó el reglamento de la policía fiscal del Distrito Federal que indicaba las características de su organización y funciones. A la par se promovieron reformas legales para configurar y castigar los delitos fiscales.

Fueron, también, muy efectivas las medidas tomadas para cobrar las cuentas rezagadas. Entre otras, se constituyó una oficina especial, la cual se llamó Oficina Depuradora y Liquidadora de Rezagos y, por decreto presidencial, se estableció que esta fuera independiente de las demás oficinas de la tesorería; por tanto, se le dotó de personal propio aunque permaneciera oficialmente dentro de la estructura de la dependencia. Para el sostenimiento de ese personal, así como para pagar los esfuerzos de quienes dirigían la oficina, se otorgó a la misma un porcentaje de 12.5% sobre los cobros que se hicieran mediante su intervención sobre las cuentas de impuestos y multas con adeudos hasta el sexto bimestre de 1946. En 1947 se cobraron 88,060 cuentas por un monto que ascendía a los diez millones y, en 1948, fueron 272,078 cuentas que representaron \$12'195,494.76 de ingreso.<sup>181</sup>

Por otro lado, la vigilancia del movimiento contable se acentuó a partir de la creación del Departamento de Auditoría Interna, el cual contaba con personal adiestrado por la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Nacional Autónoma de México. Esta oficina consignó, entre otros, la comisión de un peculado equiva-

lente a \$5'219,647.70, en la caja recaudadora del Departamento de Mercados. Este es un ejemplo de los serios problemas de corrupción con los que casi de manera constante tuvieron que lidiar las autoridades, ya que además de que mermaba considerablemente los ingresos, desprestigiaba al gobierno y le restaba legitimidad.

Los responsables de vigilar la observancia de los reglamentos eran los inspectores, quienes constantemente eran denunciados por la población precisamente por problemas de corrupción. Ante tales denuncias, los funcionarios responsables de esta área y los mismos gobernantes, en ambos sexenios, con frecuencia amenazaban con consignar ante las autoridades judiciales al personal que infringiera la ley o se coludiera con los infractores. Pero estas medidas casi nunca se llevaron a cabo pues era del conocimiento público que los inspectores se encontraban coludidos con dichas autoridades.<sup>182</sup>

No obstante, para cumplir con las promesas de moralización de los empleados de la administración pública, que hicieran tanto los dos presidentes como sus respectivos regentes, en varias ocasiones hubo despidos masivos, sin que ello resolviera en nada el problema; pues estas prácticas estaban tan arraigadas dentro de la estructura gubernamental y sus conexiones y tentaciones eran tantas que difícilmente se mantenían incólumes.

La “mordida” se convirtió para un número importante de empleados en la forma habitual de completar sus menguados ingresos.<sup>183</sup> Esta fuente de ingresos lo constituía el público que tenía tratos con la administración oficial y le interesaba que sus asuntos se tramitaran de manera rápida, o, dado el caso, le convenía que se pasara por alto su incumplimiento o violación a leyes o reglamentos administrativos de cualquier índole. Otras veces los mismos empleados pretendían, para su provecho, que se infringieran determinadas normas legales o disposiciones gubernativas. Luis Encinas consideraba a “la mordida” entre los elementos que influían en la carestía de la vida. La mordida, decía, además de problema moral, “ha llegado a constituirse en un factor económico y como tal también debe ser considerada”.<sup>184</sup>

Durante los años de la guerra, el problema de la carestía de la vida se torno especialmente álgido, lo que motivó a la movilización política de varios sectores. Por todos estos problemas se pensó en la posibilidad de que fuera la población,

en especial las mujeres, las responsables de desarrollar las actividades de inspección y control de precios.<sup>185</sup>

Por otra parte, el gobierno de la ciudad conminó a los comerciantes a diseñar un plan por medio del cual los reglamentos se cumplieran sin necesidad de que se ejerciera sobre el mismo comercio la vigilancia de los inspectores. “El gobierno de la ciudad está dispuesto a suprimir totalmente a los inspectores de reglamentos, si el comercio organizado puede presentar a las autoridades un amplio y práctico plan, por medio del cual se cumplan dichos reglamentos”.<sup>186</sup> Esto nunca ocurrió.

Había también quien planteaba que “para prevenir los despilfarros y enriquecimientos ilegítimos se restituyera al Departamento del Distrito Federal su autonomía económica bajo la vigilancia de una junta de vecinos”.<sup>187</sup> Lo cierto es que con la restricción para elegir a las autoridades se perdió la posibilidad de que los habitantes de la ciudad ejercieran un contrapeso ante los abusos y arbitrariedades de estas; este era un papel que, en última instancia, se le había asignado al consejo consultivo, pero que con las modificaciones a la ley también se había perdido. Por otra parte, los diputados, inmersos en la lógica y lineamientos del partido, como vimos, no representaban a los ciudadanos sino a sus propios intereses particulares y los del grupo político; por tanto, no tenían ninguna posibilidad de denunciar las corruptelas, pues la mayoría tomaba parte en ellas.

## 2. 2. INGRESOS

En las disposiciones preliminares, de la Ley de 1942, se estableció que para erogar los gastos de la administración y demás obligaciones al cargo del Departamento del Distrito Federal, éste percibiría, en cada ejercicio fiscal, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que se recaudaran de acuerdo a la Ley de Ingresos de la misma dependencia.<sup>188</sup>

Durante el sexenio de Rojo Gómez los impuestos<sup>189</sup> se constituían en la fuente de ingresos más importante, y así ocurrió durante el primer año de Casas Alemán (56%). Sin embargo, el incremento de los aprovechamientos, sobre todo en lo

que se refiere a la participación de impuestos federales, donativos y subsidios, fue cobrando cada vez mayor relevancia. Hasta 1946 los impuestos representaban 56% y de ese año a 1952, 40%, en tanto, en esos mismos años, los aprovechamientos pasaron de representar 24% al 46%. Tan sólo el índice de crecimiento entre 1946 y 1947 fue de 193 y a lo largo del sexenio, teniendo como base 1947, se incrementó 387%. (Cuadro 2.1).

CUADRO 2.1. INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL POR AÑO  
1941-1952

Año	Impuestos	%	Derechos	%	Productos	%	Aprovechamiento	%	Extraordinario	%	Total	
1941	45,093,390	10.93	11,840,297	12.33	841,859	5.06	23,153,917	13.40	15,549,636	42.88	96,479,099	13.14
1942	53,724,493	13.02	12,795,732	13.33	606,452	3.64	24,327,648	14.08	6,700,000	18.47	98,154,325	13.37
1943	61,334,511	14.87	15,391,313	16.03	602,660	3.62	27,293,974	15.80	3,700,000	10.20	108,322,458	14.75
1944	69,949,518	16.96	17,757,084	18.50	2,153,704	12.95	27,238,693	15.77	2,400,000	6.61	119,498,999	16.28
1945	80,294,380	19.47	18,300,740	19.07	4,754,458	28.59	31,265,674	18.10	2,412,342	6.65	137,027,594	18.67
1946	101,977,433	24.72	19,874,774	20.71	7,670,482	46.12	39,410,422	22.82	5,500,000	15.16	174,433,111	23.76
Total	412,373,725	100.0	85,959,940	100.0	16,629,615	100.0	172,690,328	100.0	36,261,978	100.0	733,915,586	100.0
1947	115,835,978	15.92	21,141,290	14.32	942,172	11.10	42,580,760	5.06	800,000	0.87	181,300,200	9.98
1948	79,774,930	10.97	22,019,462	14.91	833,789	9.82	124,513,276	14.79			227,141,457	12.51
1949	101,568,444	13.96	25,804,660	17.48	615,393	7.25	130,688,638	15.53	5,000,000	5.49	263,677,135	14.52
1950	122,115,379	16.79	20,628,280	13.97	1,734,926	20.44	153,041,094	18.18	5,000,000	5.49	302,519,679	16.66
1951	138,289,719	19.01	27,811,876	18.84	2,180,694	25.70	186,052,110	22.11	2,500,000	2.74	356,834,399	19.65
1952	169,572,924	23.31	30,198,496	20.45	2,177,460	25.66	204,507,467	24.30	72,649,748	79.87	479,106,095	26.38
Total	727,157,374	100.0	147,604,064	100.0	8,484,434	100.0	841,383,345	100.0	90,949,748	100.0	1,815,578,965	100.0
Diferencia	314,783,649	76%	51,644,124	54%	8,145,181	-49%	668,693,017	387%	54,687,770	151%	1,081,663,379	147%

Fuente: 1941-1946 Memoria del Gobierno del Distrito Federal, 1947-1952 "Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal". Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Contraloría de la Federación.

A excepción del concepto de productos que mostró un importante decremento entre un sexenio y otro (-59%), el resto de los rubros impositivos se incrementaron, lo que indica que la reorganización y el mejoramiento de los instrumentos para el cobro de impuestos mejoró de manera notable, pues prácticamente no subieron las tarifas. A lo largo de los años se determinaron nuevos rubros impositivos y hubo algunas modificaciones en su concepción, por ejemplo, por concepto de mercados, durante el sexenio de Rojo Gómez y hasta 1949, se consideró como derecho, pero a partir de 1950 se gravó como impuesto. Además, por este mismo concepto se cobraban productos, debido a que los mercados eran propiedad del Departamento del Distrito Federal.

Los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter de obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.<sup>191</sup>

De acuerdo con las Leyes de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal, de los sexenios que estudiamos, los impuestos provenían de: *a)* La propiedad raíz rústica y urbana, es decir, el predial; *b)* Actividades mercantiles e industriales; *c)* Compraventa de alcoholes, aguardientes, bebidas alcohólicas y mieles incristalizables. *d)* Productos de capitales; *e)* Diversiones y espectáculos públicos y la venta de boletos para ello; *f)* Juegos permitidos; *g)* Matanza de ganado; *b)* Plusvalía; *i)* Traslación de dominio; *j)* Vehículos; *k)* Herencias, legados y donaciones, y *l)* Compraventa de artículos de lujo.

Durante el sexenio de Miguel Alemán se incluyeron el impuesto adicional del 15% sobre impuestos, derechos y rezagos y el relativo a la construcción de estacionamientos. A excepción de estos últimos y del impuesto sobre la compraventa de alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables, que no se encontraban gravadas, los demás impuestos ya se consideraban desde 1933. Este impuesto fue substituido, en 1950, por un impuesto sobre venta de alcohol en operaciones de primera mano; un impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas, que se cubría mediante marbetes o precintos adheridos a los envases; y un derecho de empadronamiento que debían cubrir los productores, importadores, embotelladores, almacenistas y expendios de bebidas alcohólicas. En 1951 la recaudación por dicho concepto fue superior en 153% a la realizada en 1946 y entre un sexenio y otro el índice de crecimiento fue 143. (Cuadro 2.2).

Cabe señalar, que previo a la Convención Fiscal, en junio de ese mismo año se celebró la primera Convención Nacional de Causantes, la que a solicitud de la Secretaría de Hacienda fue organizada por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio. A ésta concurrieron 22 organizaciones patronales, las que demandaron la supresión de varios de los impuestos como: los de plusvalía y cooperación para la ejecución de obras públicas, la traslación de dominio a título oneroso, el impuesto federal de compraventa y el impuesto federal del

**CUADRO 2.2. INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
POR RUBRO Y POR SEXENIOS**

	1941-1946	%	1947-1952	%	% de diferencia
<b>IMPUESTOS</b>	<b>412,373,725</b>	<b>100.0</b>	<b>727,157,374</b>	<b>100.0</b>	<b>76</b>
Predial	183,198,514	44.42	388,015,095	53.36	112
Actividades mercantiles e industriales *	130,332,525	31.60	35,576,239	4.89	
Venta de alcoholes y expendios	12,104,356	2.93	23,002,574	3.16	90
Sobre capitales	4,175,193	1.01	14,674,877	2.01	251
Diversiones	42,027,188	10.19	97,118,177	13.35	
Juegos permitidos	735,000	0.17	2,874,593	0.39	
Apuestas permitidas			5,223,065	0.71	131
Matanzas de ganado	7,177,822	1.74	8,055,674	1.10	12
Traslación de dominio	24,621,775	5.97	34,051,015	4.68	38
Mercados**			27,517,958	3.78	
Compra venta artículos de lujo	6,043,265	1.46	8,103,089	1.11	
15% adicional			70,872,831	9.74	
Otros	1,958,087	0.47	12,072,187	1.66	517
<b>DERECHOS</b>	<b>96,959,940</b>	<b>100.0</b>	<b>147,604,064</b>	<b>100.0</b>	<b>54</b>
Cooperación para obras públicas	13,812,859	14.39	19,198,893	13.00	39
Servicio de aguas	34,227,336	35.66	47,349,736	32.07	38
Licencias	10,121,602	10.54	16,802,554	11.38	66
Inscripción y servicios del registro público	7,279,113	7.58	18,547,894	12.56	155
Mercados	19,931,251	20.77	21,147,894	14.32	
Supervisión de obras por contrato			6,179,025	4.18	
Otros	10,587,779	11.03	18,378,068	12.45	74
<b>PRODUCTOS</b>	<b>16,629,615</b>	<b>100.0</b>	<b>8,464,434</b>	<b>100.0</b>	<b>-49</b>
Ocupación y aprovechamiento de la vía pública	402,505	2.42	82,162	0.96	-80
Arrendamiento, explotación de bienes inmuebles del D.D.F.			1,860,084	21.92	-81
Arrendamiento, explotación de bienes muebles del D.D.F.	389,990	2.34	474,848	5.59	22
Capitales y valores del D.D.F.	72,605	0.43	3,504,689	41.30	
Publicaciones	59,379	0.35	344,618	4.06	480
Establecimiento de Empresas que dependen del D.D.F.	350,513	2.107	1,152,962	13.58	229
Almacenaje de bienes o bodegas			5,314	0.06	
Mercados			1,059,757	12.49	
<b>APROVECHAMIENTOS</b>	<b>172,690,328</b>	<b>100.0</b>	<b>841,383,345</b>	<b>100.0</b>	<b>387</b>
Rezagos de ingresos de ejercicios fiscales	46,629,320	27.00	145,009,196	17.23	211
Recargos	7,612,476	4.40	10,240,529	1.21	35
Reintegros, indemnizaciones y cancelaciones de contratos	4,846,448	2.80	9,160,672	1.08	89
Multas	12,128,999	7.02	29,121,244	3.46	140
Donativos y subsidios			3,230,768	.038	
Supervisión de obras por contrato		52.38	1,913,983	0.22	
Participación en impuestos federales	90,484,400	6.37	629,717,990	74.84	596
Otros	11,008,685	0	12,988,963	1.54	18
<b>EXTRAORDINARIOS</b>	<b>36,261,978</b>	<b>4.94</b>	<b>90,949,748</b>	<b>5.00</b>	<b>151</b>
<b>TOTALES</b>	<b>733,915,686</b>	<b>100.0</b>	<b>1,815,578,965</b>	<b>100.0</b>	<b>147</b>

Fuente: Informe de gobierno del Distrito Federal 1940-1946. Memoria de Actividades 1946-1952. Cuenta Pública del D.D.F. 1946-1952.

\* En 1948 los impuestos sobre actividades mercantiles e industriales y sobre artículos de lujo quedaron substituidos por el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, con participación para el D.D.F. a partir de 1950.

\*\* Por ser equipamientos del D.D.F. en el primer sexenio, y los primeros tres años del segundo, fue considerado como producto, por ello no aparece. A partir de 1949 con la modificación de la ley de ingresos se recauda como impuesto, sumando todo la cifra de recaudación de los dos sexenios \$ 48'003,814.00.



timbre sobre arrendamientos de bienes inmuebles y la contribución federal. Asimismo sugirieron que con relación al impuesto predial se clasificaran los predios rústicos y urbanos. Algunas de estas propuestas fueron retomadas, meses después, por la Convención Fiscal.

Cada uno de los impuestos, tenía una lógica y comportamiento distinto. Los que más destacan son el impuesto predial y el impuesto a empresas mercantiles, que juntos representaban 84% de la recaudación por impuestos y 76% de la recaudación total, por lo que nos ocuparemos de ellos más adelante.

En orden de importancia, el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos<sup>191</sup> ocupaba el tercer lugar con relación al monto de los impuestos recabados. Durante la administración de Rojo Gómez representó 10% y en la de Casas Alemán 14%. Durante esta última gestión los controles fueron mayores por lo que la recaudación se incrementó en 131% (cuadro 2.3). Evidentemente este fue un renglón al que las autoridades le pusieron interés, entre 1941 y 1946 se incrementó en 330%. Durante la administración de Casas Alemán el incremento fue menor (65%), pero esto se debió exclusivamente al control de la recaudación, pues no hubo aumento en las tarifas.

Aunque el impuesto sobre la plusvalía nunca tuvo mucha relevancia en la recaudación, ya que nunca representó más del 1%, causó mucha polémica. Los sujetos al impuesto sobre la plusvalía o sobre mejoría específica de la propiedad por la construcción de obras urbanas, eran los propietarios de los predios ubicados en el Distrito Federal, que resultaban beneficiados con las obras. Se trataba de una cuota proporcional, que era definida atendiendo a la mejoría que obtuviera un predio por las obras urbanas realizadas.

La justificación para el cobro de este impuesto era que el Departamento invertía sumas de consideración en la ejecución de obras públicas, que daban origen a que las propiedades subieran de valor. Estas cantidades se otorgaban en calidad de préstamos a los comités ejecutivos de planificación (responsables de realizar las obras) para que estuvieran en posibilidades de iniciar los trabajos programados, por lo que era necesario reintegrarlas a la tesorería.<sup>192</sup> No obstante, uno de los problemas centrales con este impuesto era la irregularidad del cobro.

CUADRO 2.3. INGRESOS DEL D.D.F. POR IMPUESTOS POR AÑO

IMPUESTOS	1941	%	1942	%	1943	%	1944	%	1945	%	1946	%	Total	%
Predial	21,062,158	46.71	25,579,011	47.61	27,949,794	45.57	31,132,095	44.51	35,108,740	43.73	42,366,716	41.55	183,198,514	44.43
Emp. mercantiles	15,754,608	34.94	18,029,118	33.56	19,967,177	32.58	22,830,013	32.64	25,232,786	31.43	28,518,823	27.97	130,332,525	31.61
Alcoholes	990,799	2.20	1,893,842	3.53	2,427,383	3.96	2,123,642	3.04	2,082,129	2.59	2,586,562	2.54	12,104,356	2.94
Prod. cap.		0.00	376,176	0.70	574,485	0.94	846,986	1.21	1,126,000	1.40	1,251,547	1.23	4,175,193	1.01
Diversiones	3,607,216	8.00	3,860,023	7.18	5,048,483	8.23	7,201,392	10.30	9,798,289	12.20	12,511,786	12.27	42,027,188	10.19
Juegos		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	735,000	0.72	735,000	0.18
Ganado	932,089	2.07	1,237,762	2.30	1,063,012	1.73	1,114,358	1.59	1,311,671	1.63	1,518,930	1.49	7,177,822	1.74
T. dominio	2,309,737	5.12	2,461,738	4.58	3,981,728	6.49	4,406,950	6.30	5,325,451	6.63	6,136,171	6.02	24,621,775	5.97
Vehículos	136,683	0.30	136,313	0.25	128,349	0.21	119,669	0.17	116,945	0.15	126,976	0.12	764,935	0.19
Herencias	263,249	0.58	149,325	0.28	111,537	0.18	115,873	0.17	15,914	0.02	171,935	0.17	827,833	0.20
Donaciones		0.00	1,187	0.00	5,657	0.01	11,935	0.02	1,214	0.00	9,722	0.01	29,714	0.01
Art. lujo		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	6,043,265	5.93	6,043,265	1.47
Plusvalía	36,850	0.08		0.00	76,908	0.13	46,605	0.07	175,242	0.22		0.00	335,605	0.08
<b>Total</b>	<b>45,093,390</b>	<b>100.00</b>	<b>53,724,493</b>	<b>100.00</b>	<b>61,334,511</b>	<b>100.00</b>	<b>69,949,518</b>	<b>100.00</b>	<b>80,294,380</b>	<b>100.00</b>	<b>101,977,433</b>	<b>100.00</b>	<b>412,373,725</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Informe de Gobierno del Distrito Federal 1940-1946. Cuenta Pública del D.D.F. 1946-1952.

Nota: Los renglones en donde no aparecen datos, es porque durante esos años no se recaudaron estos impuestos.

Un estudio del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, reportaba que la irregularidad llegaba a tal grado que “las zonas malas pagaban servicios que no tenían y las buenas tenían servicios que no pagaban”.<sup>193</sup>

El impuesto a los artículos de lujo fue otro que causó gran controversia. Lo aprobó la cámara de diputados a finales de 1946, al aprobarse la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Gravaba con 5% el valor de la operación a la compra-venta de 18 artículos,<sup>194</sup> escogidos entre aquellos que no intervenían en el *standard* de vida de la clase media y obrera. En 1947 dicho impuesto quedó incorporado al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. En los dos años que se mantuvo vigente se cobró una cantidad considerable: \$14'146,354.00, ocupando en 1947 7% de la recaudación total por concepto de impuestos.

El impuesto adicional del 15% sustituyó a la antigua cooperación federal, éste se empezó a recibir a partir de 1949, de este año a 1951 se incrementó en 25%, llegando a constituirse en 1951 como la tercera fuente de ingresos en el rubro de los impuestos.

El impuesto sobre traslación de dominio representaba 4 y 5% del total de los ingresos por impuestos de esos años. Este impuesto se causaba, a razón de 15 al millar, en los casos de transmisión contractual de la propiedad de bienes inmuebles;

cuando la propiedad de éstos se transmitiera por remate judicial o administrativo, se adquiriera por prescripción positiva o en los casos de fusión, constitución o liquidación de sociedades; división entre copropietarios; rescisión de contratos, etcétera. Entre un sexenio y otro se incrementó 38%. (Cuadro 2.3a).

El resto de los impuestos, como el de juegos permitidos y apuestas, productos de capitales, matanza de ganado y sobre vehículos, aunque tuvieron un importante incremento durante el gobierno de Casas Alemán no llegaron a representar arriba del 4% del conjunto de los impuestos.

CUADRO 2.3A. INGRESOS DEL D.D.F. POR IMPUESTOS POR AÑO  
1947-1952

Impuestos	1947	%	1948	%	1949	%	1950	%	1951	%	1952	%	Total	%
Predial	49,169,467	42.4	54,233,322	68.0	58,113,061	57.2	63,103,955	51.7	68,262,271	49.4	95,132,979	56.1	388,015,364	53.4
Act. Mercantiles e Industriales	35,678,239	30.7		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0	35,678,270	4.9
Compra-venta de Alcoholes, etc.	2,865,053	2.8	2,447,512	3.1	3,933,627	3.9	5,158,551	4.2	7,316,167	5.3	1,281,864	0.7	23,002,583	3.2
Productos de Capitales	1,670,913	1.4	1,785,803	2.2	2,168,031	2.1	2,485,106	2.0	2,864,708	2.1	3,700,316	2.2	14,674,887	2.0
Diversiones Públicas	12,253,117	10.6	12,439,260	15.6	14,000,973	13.8	16,028,582	13.8	19,998,492	14.3	21,597,743	12.7	97,118,245	13.4
Juegos Permitidos	750,000	0.6	901,147	1.1	414,044	0.4	256,733	0.2	272,181	0.2	281,488	0.2	2,874,596	0.4
Apuestas Permitidas		0.0		0.0	790,082	0.8	777,600	0.6	1,643,971	1.2	2,012,012	1.2	5,223,068	0.7
Matanza de Ganado	1,572,906	1.4	1,652,993	2.1	1,425,450	1.4	1,413,267	1.2	1,209,194	0.9	781,869	0.5	8,055,081	1.1
Trasación de Dominio	3,549,298	3.1	4,527,905	5.7	4,779,095	4.7	5,513,666	4.5	7,204,438	6.2	8,475,713	5.0	34,051,038	4.7
Mercados		0.0		0.0		0.0	9,148,185	7.5	8,022,190	6.3	9,349,583	5.5	27,517,972	3.8
Vehículos	146,490	0.1	169,462	0.2	161,716	0.2	215,370	0.2	332,410	0.2	340,259	0.2	1,283,699	0.2
Herencias y Legados	152,988	0.1	411,513	0.5	137,343	0.1		0.0	554,443	0.4	588,740	0.3	1,845,028	0.3
Donaciones	6,418	0.0	6,247	0.0	7,815	0.0		0.0	10,335	0.0	10,342	0.0	41,157	0.0
Compra-venta artículos de Lujo	8,103,089	7.0		0.0		0.0		0.0		0.0		0.0	8,103,096	1.1
Expendio de Bebidas alcohólicas		0.0	1,199,766	1.5		0.0		0.0		0.0	5,695,033	3.4	6,894,801	0.9
Adicional del 15%		0.0	...	0.0	15,015,256	14.8	16,796,393	13.8	18,821,281	13.6	20,239,901	11.9	70,872,873	9.7
Construcción de Estacionamientos		0.0		0.0	621,051	0.6	423,528	0.3	857,836	0.6	105,291	0.1	2,007,506	0.3
<b>Total</b>	<b>115,835,978</b>	<b>100.0</b>	<b>79,774,930</b>	<b>100.0</b>	<b>101,548,444</b>	<b>100.0</b>	<b>122,115,379</b>	<b>100.0</b>	<b>138,289,719</b>	<b>100.0</b>	<b>169,572,924</b>	<b>100.0</b>	<b>727,157,374</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Informe de Gobierno del Distrito Federal 1940-1946 Cuenta Pública del D.D.F. 1946-1952.

## IMPUESTO PREDIAL

Como sujetos de este impuesto, se consideraban las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de un predio. En la Ley de Hacienda del Distrito Federal, de 1929, se señalaron dos bases para establecer el impuesto: rentabilidad por lo que hacía a los predios edificados y valor catastral por lo que se refería a

los predios no edificados. En 1933 en la Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal se buscó mejorar la anterior basándose sólo en el valor catastral.

Un problema que impactó en la recaudación del impuesto y la merma de los ingresos del Departamento por concepto del predial fue el catastro, pues se comprobó, que en las nuevas regiones catastrales, el impuesto predial que resultaba sobre el valor de los inmuebles era considerablemente inferior al que pagaban sobre las rentas que producían y esto ocurría en particular cuando se trataba de inmuebles que tenían rentabilidad más alta.

Esta situación se agravó con el tiempo, sobre todo porque se incrementó el precio de los arrendamientos, en tanto que la ley prohibía que se revisaran las unidades tipo y las tablas de valores correspondientes antes de cinco años. Por ello, este sistema se traducía en la falta de equidad y proporcionalidad en el impuesto debido a que en la práctica el gravamen resultaba proporcionalmente más oneroso a los propietarios cuyos inmuebles tenían menor rentabilidad.<sup>195</sup>

En la Ley de Hacienda del Distrito Federal, de 1941, se mantuvieron las dos bases sobre las que se podía establecer el impuesto: rentabilidad y valor catastral. De acuerdo con la citada ley el impuesto sobre la propiedad raíz rústica y urbana se cobraba mediante una cuota proporcional de acuerdo a:

- I. Predios ubicados en regiones catastradas: *a)* cuota 12.60 al millar anual sobre el valor catastral si eran habitados por sus propietarios; *b)* si eran alquilados total o parcialmente 12.6% mensual sobre el 87% del promedio de las rentas que produjeran o fueran susceptibles de producir, y *c)* en el caso que fueran dedicados a explotación de fábricas o servicios de disjunta índole (talleres, bodegas, oficinas, espectáculos y recreación), el 12.6 al millar sobre el valor catastral (independientemente del impuesto sobre empresas mercantiles e industriales).
- II. Predios ubicados en regiones no catastradas: *a)* si eran ocupados por sus propietarios, 12.6% mensual sobre la renta que estimara la junta calificadora; *b)* si eran dados total o parcialmente en alquiler, 12.6% mensual sobre el 87% del promedio de las rentas mensuales que produjeran o fueran susceptibles de producir.<sup>196</sup>

Aunque los dirigentes de la Liga de Propietarios de Casas estaban de acuerdo con el impuesto del cobro predial sobre rentabilidad, antes de que se aprobara la Ley, 350 propietarios arrendadores interpusieron amparos, por considerar esta última disposición como violatoria de las garantías constitucionales.<sup>197</sup> Ante esta iniciativa el regente declaró que: “Cuando una propiedad dedicada a la explotación tiene un valor catastral menor al que le corresponde y su rentabilidad es superior a dicho valor, el Departamento tiene el derecho de cobrar tomando como base el producto de la renta, ya que no se justifica hacerlo sobre el valor registrado en el catastro”.<sup>198</sup>

Para los predios no edificados, ubicados en zonas no catastradas, existía una tarifa que gravaba un porcentaje al millar anual diferenciado de acuerdo al precio del metro cuadrado. La tarifa más baja correspondía a los predios donde el precio del metro cuadrado era menor a \$3.00 por lo que se gravaba 5.25 al millar y cuando el precio de éste era de \$75.00 o más, el monto a pagar era sobre 31.5 al millar anual.<sup>199</sup>

Los propietarios tenían la obligación de manifestar su propiedad como a cubrir sus impuestos a las oficinas de tesorería. Para llevar el control se estipulaba que, en el caso de las nuevas construcciones, el interesado debía hacer una manifestación que debía presentar a la Dirección de Catastro como a la de tesorería. A su vez, la Oficina de Arquitectura del Departamento (que era la que aprobaba las construcciones y reconstrucciones) debía notificar a dichas oficinas. La notificación debía de hacerse al inicio de las obras y al término de las mismas.<sup>200</sup>

Estaban exentos del pago del impuesto predial: los bienes del dominio público o de uso común; los destinados a servicios públicos; los bienes pertenecientes a la beneficencia pública o privada y los dedicados a la instrucción pública; los predios y edificios donde se establecieran las misiones diplomáticas; los predios edificados de la propiedad de pensiones civiles de retiro y los predios cuyo valor no excediera de \$300.00 siempre que el propietario no poseyera otros bienes y a juicio del jefe del Departamento del Distrito Federal, viviera en estado de pobreza.

De esta manera, congruente con el “discurso revolucionario” que planteaba “apoyar a las clases trabajadoras, a los más débiles económicamente”, el gobierno de Ávila Camacho tuvo cuidado de no recargar los gravámenes exis-

tentes, ni mucho menos crear impuestos que gravitaran sobre las clases de mayor rezago económico.

No obstante, debido a la gran heterogeneidad de las colonias fundadas para trabajadores, la mayoría de las cuales se ubicaban en zonas no catastradas, fue necesario establecer un impuesto predial “más equitativo y proporcional de acuerdo a: la extensión del terreno, a la calidad de la construcción, a las condiciones de urbanización y a la categoría de las zonas donde se encontraran establecidas”. En agosto de 1944 se adicionó el artículo 30 de la L.F.D.F., en el que se estipulaba que si los predios edificados en colonias para trabajadores o para la constitución del patrimonio familiar estaban ocupados por sus mismos dueños, pagarían el impuesto sobre la base del 12.6% mensual, sobre una renta estimada que fijaba una junta integrada por un representante del Departamento y un representante del Comité Regional de Colonias Proletarias de la región donde se ubicara el predio.

El mismo ordenamiento establecía que la renta mensual y la cuota bimestral fijada para cada predio tendrían una duración de 10 años, durante los cuales la cuota no podía alterarse a menos que el predio o la construcción fueran modificados. Al término de este lapso los predios quedaban sujetos a las normas generales de la tributación que estableciera la propia ley.

Según el reglamento respectivo, la Junta Estimadora de Rentas de Predios Edificados en Colonias para Trabajadores se integraba con un representante designado por el jefe del Departamento del Distrito Federal y otro que designaba el Comité Regional de Colonias Proletarias del Distrito Federal, correspondiente a la ubicación del predio. Cada comité regional representaba a un grupo de colonias, cuya división correspondía a la realizada para los distritos electorales y la propia del Partido de la Revolución Mexicana. El representante del Departamento era el mismo para todos los casos, mientras que el representante de la colonia cambiaba según el comité regional al que pertenecía cada colonia, con objeto de que la junta nunca pasara de dos miembros.

Para disfrutar los beneficios señalados se estableció como necesario que los Comités Regionales de Colonias Proletarias del Distrito Federal proporcionaran un plano de las colonias para trabajadores, organizadas y reconocidas por la oficina de colonias, en los cuales marcaran los predios que, a su juicio, satisfacían

los requisitos que la mencionada disposición exigía. Pero no podían gozar de estos beneficios aquellos predios que no hubieran sido edificados o que se encontraran alquilados o que por cualquier otro motivo no estuvieran habitados por sus propietarios.

En cartas enviadas con cierta frecuencia al presidente, las agrupaciones de colonos, incluso aquellas afiliadas a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, se quejaban y le pedían su intervención ante las actitudes arbitrarias y prepotentes de estos representantes, a todas vistas coludidos con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Hacen patente el descontento que existe entre los colonos que forman esa directiva ya que al quedar integrados los comités regionales se cometieron un gran número de desaciertos, por lo que piden no se acepte la creación de esos comités... Se pronuncian en contra de los comités regionales, pues no están dispuestos a supeditarse al grupo de inconscientes que los ha explotado, piden intervenga para que los comités no destruyan el decreto del 14 de marzo referente a la creación de mesas directivas.<sup>311</sup>

Por los problemas señalados y debido a la cercanía de las elecciones, a principios de 1946 se modificó el reglamento, estableciéndose que la junta quedaría integrada por un representante nombrado por el gobierno del Distrito Federal y otro designado por los colonos (previo acuerdo con la oficina de colonias), en cada uno de los distritos electorales. El poder discrecional del jefe del Departamento, del jefe de la Oficina de Colonias Populares y de los representantes de las colonias y de los Comités Distritales se incrementó con estas disposiciones; a la vez se reforzaron las prácticas clientelares, pues contar con representantes en la Junta se constituyó en un argumento más para que los habitantes de estas colonias, y sus líderes, determinaran afiliarse a la oficina de colonias y por ende quedar bajo el control de estas, lo que, por otra parte, sería políticamente bien capitalizado por unos y otros.

Pero los pobres no eran los únicos beneficiados. Una disposición interesante fue aquella que —con objeto de obtener la conservación de los bosques y arbolados existentes en los predios ubicados en el Distrito Federal— permitía reducir la

cuota de los predios que contuvieran árboles adultos y vivos en su superficie, siempre y cuando el arbolado ocupara cuando menos la tercera parte de la superficie de los predios edificados, incluyendo la excedencia o la totalidad de los no edificados. La reducción, decía el artículo 180, será de 15% a 40%, según el caso. Esta disposición benefició de manera considerable a los propietarios de predios ubicados en zonas como Polanco, las Lomas de Chapultepec, San Angel, donde los predios tenían grandes extensiones y el precio del metro cuadrado era muy elevado.<sup>212</sup>

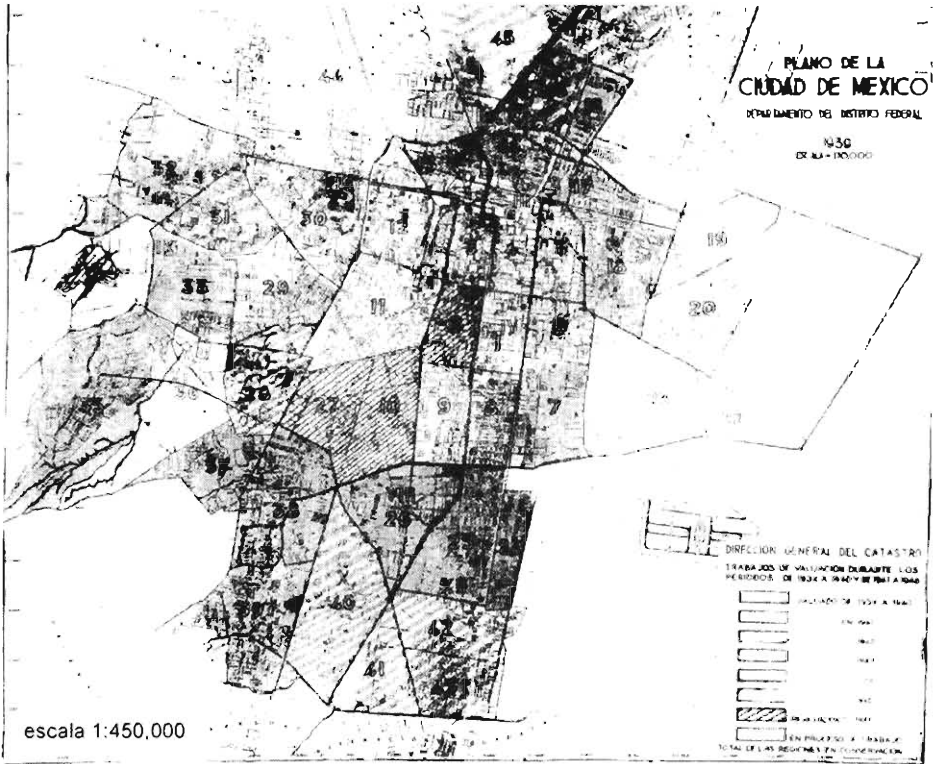
Para el caso de los fraccionamientos autorizados, la ley establecía que después de cinco años de iniciada la venta de los lotes, los que aún pertenecieran a la empresa fraccionadora pagarían impuesto predial conforme a la parte proporcional que a cada lote le correspondiera por las obras de urbanización efectuadas en el fraccionamiento. El costo de esas obras se determinaba a través de los presupuestos formulados por la Dirección de Obras Públicas del Departamento. Empero, la ley especificaba que este impuesto no eximía a los fraccionadores del pago del impuesto por ingresos mercantiles; puesto que la mayoría de las fraccionadoras “eran sociedades anónimas cuyos capitales destinaban a la adquisición de terrenos en precios bajos, con el objeto de venderlos posteriormente y aprovechar la diferencia entre el precio de adquisición y el de venta como lucro mercantil”.<sup>213</sup>

Ahora bien, la base para una adecuada recolección de impuestos es un catastro actualizado, lo que desde luego no existía. El Catastro del Distrito Federal se fundaba en la planificación del propio distrito y en la medición y avalúo de cada uno de los predios que lo integraban. Los trabajos catastrales fueron realizados por la Dirección General de Catastro y la junta catastral. A raíz de las reformas que se hicieron a la Ley de Hacienda del Distrito Federal, se suprimieron las juntas regionales catastrales y se centralizaron todas las labores en la Dirección General del Catastro como órgano ejecutivo; en tanto que la junta catastral quedó como órgano resolutorio para el caso de las inconformidades del público contribuyente respecto a los avalúos de los predios. Con estas medidas se buscó uniformar las tareas y hacer más eficiente la recolección de impuestos.

A fin de facilitar las labores del catastro, el Distrito Federal se dividió en 5 grandes secciones y 45 regiones catastrales (plano 2.1). Cada región debía comprender una superficie no menor de 50 mil m<sup>2</sup>.



## PLANO 2.1. ZONAS CATASTRALES EN EL DISTRITO FEDERAL, 1946



Fuente: Informe del Gobierno del Distrito Federal, 1940-1946.

En el año de 1942 se intensificaron los trabajos de catastro en el Distrito Federal, lográndose que en 1945 quedaran completamente valuadas 43 regiones catastrales, correspondientes a lo que propiamente era la ciudad de México. Ese mismo año se emprendió un nuevo avalúo de las regiones catastrales correspondientes a las Delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Coyoacán, actualizándose, en 1946, las que quedaban pendientes. Fue así como, al cabo de cuatro años de trabajo intenso, en 1946 se tenían ya identificadas 7,531 manzanas divididas en 133,005 predios, con un valor total catastral de \$2,760'500,813.00.<sup>204</sup>

Otra de las tareas consistió en poner al día los pagos rezagados, sobre todo de fraccionamientos y colonias residenciales. La memoria de gobierno del Distrito Federal (1940-1946) daba cuenta de 42 fraccionamientos y 10 colonias a las que se les hizo ajuste en las cuentas del impuesto predial, a partir de lo cual, en 5 años se logró recaudar \$15'395,398.80 pesos.

Aunque esta suma se incrementó de manera notable en relación con la del sexenio anterior, no alcanzaba a cubrir ni la mitad de lo que el Departamento tenía calculado, pues considerando los 133,005 predios que tenía registrados, el impuesto que debía haberse cobrado ascendería a \$34'782,310.24 pesos.<sup>215</sup>

Los propietarios de casas del Distrito Federal, que se encontraban organizados en agrupaciones reconocidas por el Departamento,<sup>216</sup> tenían en la Dirección del Catastro una representación de tres miembros por cada una de las cinco secciones catastrales. Estos representantes celebraban juntas con los del Departamento cada vez que se les citaba para discutir y, en su caso, aprobar los avalúos de los predios.

Una instancia de participación en este proceso de evaluación y determinación del impuesto predial lo constituía la junta catastral; la cual, estaba integrada por cuatro representantes oficiales designados por el jefe del Departamento y ocho representantes de los propietarios (cuatro propietarios y cuatro suplentes), nombrados por el propio regente, quien los escogía de entre los candidatos propuestos por las uniones o ligas de propietarios del Distrito Federal, constituidas y legalmente reconocidas con fecha anterior a la convocatoria.

Por otro lado, para regular el impuesto predial se integró la Junta Calificadora de Rentas la cual debía realizar las estimaciones de rentas de las casas y los predios edificados, estuvieran o no catastrados, que fueran necesarias. Esta junta se componía de 10 miembros, cinco de los cuales debían ser propietarios "de moralidad y cultura notorias", elegidos por el jefe del Departamento del Distrito Federal de entre las ternas que al efecto presentara la tesorería. Cada vez que procedía la designación de un miembro ante la junta, las uniones, ligas o sociedades de propietarios, así como otras Asociaciones que tenían por objeto la defensa de los intereses de los propietarios, proponían a sus representantes.<sup>217</sup> Estas ligas y uniones, como veremos después, se movilizaron y desempeñaron un papel importante para enfrentar medidas como el impuesto de cooperación,

el desalojo o la expropiación de predios para la construcción de obras y, también, la problemática del alquiler, con una lucha decidida por el descongelamiento de las rentas.

Para mantener actualizado el padrón, en la misma Ley de Hacienda se establecía que las delegaciones y la Dirección de Obras Públicas estaban obligadas a remitir cada mes a la tesorería y a la Dirección de Catastro una relación de las licencias que se concedían para nuevas construcciones. Sin embargo, la gran mayoría de las obras se realizaban sin solicitar licencia y cuando eran identificadas se llegaba a algún arreglo con el inspector de obras, lo que mermaba considerablemente la recaudación.

En la Tercera Convención Nacional Fiscal se reconoció que la existencia de un catastro organizado de manera técnica era la base sobre la cual, debía girar el impuesto predial si se quería que sus rendimientos fueran elásticos y suficientes. Empero, con todos los esfuerzos que se habían realizado en el Distrito Federal por actualizar el padrón, no se había logrado una organización que permitiera que los valores fiscales variaran año con año, de acuerdo con la realidad de los valores comerciales de la propiedad raíz. Esta situación generaba que las propiedades de escaso valor tuvieran una carga fiscal proporcionalmente mayor que las correspondientes a propiedades de alto valor.<sup>218</sup>

Con objeto de establecer bases más generales y equitativas, en 1947 se modificó la Ley del Impuesto Predial. En ésta se estableció que las autoridades fiscales establecerían el monto considerando el valor de la tierra y las mejoras a las construcciones, procurando acercarse en lo posible al valor comercial.

Según algunos analistas, este sistema para fijar el impuesto presentaba las siguientes ventajas:

1) era absolutamente general; 2) simplificaba la administración del impuesto pues reducía al mínimo las manifestaciones periódicas, el registro de documentos, la formación de expedientes, las liquidaciones y el rezago; y 3) facilitaba la implementación de procedimientos modernos, tales como: la utilización de máquinas de contabilidad, el pago del impuesto por correo, la localización de datos estadísticos y de contabilidad y otros.<sup>219</sup>

En la Ley se distinguían dos valores:<sup>200</sup> uno era el valor catastral —fijado por el valor de la tierra y el incremento por las mejoras y construcciones— el cual debía coincidir en lo posible con el valor comercial y servir también de base para remates o ventas en subasta pública, así como para el pago de indemnizaciones a particulares en los casos de expropiación; el otro, el valor fiscal, que era igual al 50% del valor catastral sobre el cual se computaba el impuesto. Esta medida afectaba en particular a los propietarios de vecindades ya que sólo no pagarían sobre el monto de las rentas —pago que era muy bajo—, sino por el valor de la propiedad. Sin embargo, la medida difícilmente se pudo implementar debido a la congelación de rentas y a la falta de un catastro actualizado.

Un editorialista de *El Universal* cuestionaba severamente a las asociaciones de propietarios de casas del Distrito Federal, por oponerse a pagar el impuesto predial en las condiciones señaladas. Consideraba que, de principio, dichas asociaciones no representaban a la mayoría de propietarios, como tampoco lo hacían las organizaciones de inquilinos y contribuyentes, y en cambio sí defendían a defraudadores y personas que habían creado intereses al lado de dichos organismos:

Hay una clase de propietarios que sí va a sufrir con la nueva y única base del cincuenta por ciento del valor comercial de las casas y de los terrenos: los dueños de patios de vecindad, inmundos, corruptos, dentro de las zonas del centro, donde el metro cuadrado del terreno ha subido y vale más el lote que lo construido. Y claro está estos rutinarios y conservadores de la mugre y la anti-higiene están asociados a tales organismos y levantan la voz de protesta, como si se les fuera a asesinar, o, por lo menos despojar de sus legítimos intereses. También protesta un grupo de numerosos extranjeros, que ha acudido a la siguiente maniobra para defraudar al fisco: cada uno de ellos habita una mansión lujosa; pero Abraham renta a Isaac en \$50.00 tal mansión y viceversa y resulta que pagan una contribución irrisoria por la casa que habitan y de la que son propietarios los mismos moradores.<sup>201</sup>

A finales de 1949, de nueva cuenta se reformó la Ley del Impuesto Predial en lo referente a los avalúos, las reglas de valuación y sus modificaciones para determinar

las zonas o secciones que debían valuarse. Los avalúos se practicaban en forma separada para la tierra y para las mejoras y construcciones, con la periodicidad necesaria, de acuerdo a las variaciones de la propiedad inmueble en el Distrito Federal. Pero a partir de 1949 se estableció que los avalúos los practicaría la Dirección del Impuesto sobre la Propiedad Raíz, la que utilizaría los servicios de profesionistas titulados y de preferencia los que fueran miembros de los colegios de ingenieros y arquitectos. En tanto se realizaba el avalúo correspondiente, se seguiría pagando la cuota fijada en 1941; pero al concluirse éste, pagarían la diferencia. En ese mismo año también se adicionó la Ley de Hacienda,<sup>212</sup> con objeto de perfeccionar las disposiciones y aumentar las sanciones con relación a los delitos fiscales.

Durante el sexenio de Rojo Gómez el impuesto predial representó, en promedio, 44% del total de los impuestos recabados por el Departamento. No obstante, debido a la complejidad de la Ley del Impuesto Predial, como algunos analistas lo señalaron: en lugar de incrementarse la recaudación, ésta disminuyó a tal grado, que en 1948 había bajado 5 puntos respecto a 1941 (47%). Para estimular a los causantes a que cumplieran con la obligación impositiva, en ese año (1948) se implantó un sistema de pago del impuesto predial por anualidades adelantadas con 10% de descuento. La estrategia funcionó, ya que en ese mismo año se recibieron pagos adelantados de 8,827 cuentas por un importe de \$6'203,940.12 y para 1952 se recibieron 60,404 por un monto de \$36'811,825.96. Otra modalidad que se adoptó fue la de pagos por correo, a través de la cual se lograron captar en dos años (1947-1949), 22,580 pagos.<sup>213</sup> Con todas estas medidas se incrementaron en forma considerable los ingresos de la tesorería, llegando a representar 49% de los ingresos sólo dentro del rubro de impuestos. (Cuadro 2.3).

En 1948 se aprobó la Ley de Adjudicación de Predios, por medio de la cual se permitía a las autoridades hacendarias tomar posesión de los lotes cuyos propietarios adeudaran al erario más de un año de contribuciones catastrales. Los predios adjudicados debían venderse en subasta pública después de un plazo no menor de tres años, contados a partir de la fecha de adjudicación. Los causantes tenían derecho a redimir su predio hasta antes de la venta del bien.

En un memorándum enviado al presidente, el Comité Regional de Colonias Proletarias del Distrito Federal señalaba que dicha ley constituía un atentado a la

propiedad privada: “porque si bien es cierto que tiende a regular el pago de la contribución catastral, posee una fuerza decisiva para destrozarse el patrimonio familiar, ya que no admite transacciones ni coloca a los colonos en posibilidades de poder abonar sus créditos”.<sup>214</sup>

Los colonos consideraron que la nueva ley abría las puertas a los agiotistas, pues al carecer de recursos para cubrir sus deudas, tendrían que acudir a préstamos. En la misma ley se estableció que, desde el primer bimestre, la falta de pago causaría recargos del 10 y 20%. En el caso de las colonias populares, el monto de un año de predial ascendía a \$360.00

### IMPUESTO A EMPRESAS MERCANTILES E INDUSTRIALES/ IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES

Eran causantes del impuesto a empresas mercantiles e industriales las personas físicas y morales que habitual o accidentalmente obtuvieran ingresos por concepto de servicios prestados al público con finalidades de lucro o cuando llevaran a cabo actos de comercio, como: el arrendamiento comercial; las operaciones realizadas por instituciones de crédito, de abastecimiento, de turismo; la fabricación y elaboración de cualquier artículo, la producción de leche o la explotación de equipos de cine y por la instalación de aparatos para la venta de cacahuete, pistaches, chicles, fonógrafos y otros aparatos eléctricos y mecánicos, entre muchos otros más.<sup>215</sup> El impuesto se gravaba sobre el capital invertido y los ingresos brutos.

A raíz de la publicación de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, en 1942, se incorporaron algunas empresas que, en ese renglón, no habían estado bajo el control de la tesorería; entre estas se contaban las empresas de seguros, las fraccionadoras de terrenos, las de aparatos electromecánicos de sonido, las que elaboraban anuncios comerciales o se dedicaban a su compraventa o arrendamiento. Sin embargo, de manera contradictoria había otras empresas a las que se consideraba exentas del pago de impuestos por un término de cinco años, tales como: las empresas cinematográficas, empresas editoras, librerías y todas las industrias nuevas que se establecieran en el Distrito Federal.

Pero, una de las prioridades del gobierno de Ávila Camacho, desde su campaña presidencial, fue fomentar la industrialización del país, y en especial en el Distrito Federal. Para ello era necesario implementar una política fiscal que mantuviera tasas impositivas bajas y adoptar leyes que estimularan el establecimiento de industrias nuevas a partir de medidas como la exención de impuestos.<sup>216</sup>

El 17 de febrero de 1940 se publicó un decreto en el que se concedían exenciones de impuestos federales, por cinco años, a empresas nuevas en materia de renta, de utilidades, del timbre, de importación de maquinarias y materias primas que no se produjeran en el país y de exportación. En la ley de 1942, los beneficiarios de las exenciones ya no eran sólo las empresas nuevas, sino que los beneficios se hicieron extensivos a todos los que la Secretaría de Economía calificara como necesarios. Es decir, aquellos en que la oferta interna no fuera capaz de atender totalmente la demanda.<sup>217</sup> En 1946, con la Ley Federal de Fomento de Industrias de Transformación<sup>218</sup> se ratificó la exención de impuestos a las industrias nuevas y necesarias.

A raíz de esta política de estímulo a la creación de industrias, en el Distrito Federal, entre 1940 y 1945, se incrementó el número de industrias de transformación en 47%, y entre este año y 1950, en 27% más, por lo que en esos años prácticamente se duplicaron. En 1952, en el Distrito Federal se concentraban 33% de los establecimientos industriales y 37% de los obreros ocupados del país.<sup>219</sup> Para lograr esto, el gobierno había otorgado, entre 1941 y 1946, 397 exenciones fiscales; y aunque años más tarde el número de estas bajó en forma considerable, en 1951 aún eran 146 las empresas que gozaban de la exención fiscal.<sup>220</sup>

Con todo y estas medidas tomadas para alentar el establecimiento de la industria en la capital, el impuesto a empresas mercantiles e industriales ocupaba el segundo lugar en el rubro de los impuestos con una participación de poco más del 30%. Durante el sexenio de Rojo Gómez se perfeccionaron los sistemas de control fiscal y de 45,762 cuentas registradas se llegaron a controlar 59,823.2.<sup>21</sup> Empero, es importante destacar que en 1947 el porcentaje de ingresos en este renglón disminuyó 5% con respecto al obtenido en 1941. (Cuadro 2.3).

A partir de 1947 el impuesto a empresas mercantiles desapareció como tal, ocupando su lugar un impuesto al comercio y la industria, uniforme para toda la

república, al que se denominó impuesto sobre ingresos mercantiles, el cual fue aprobado el 31 de diciembre de 1947 en respuesta a los lineamientos establecidos en la Tercera Convención Nacional Fiscal.

El impuesto sobre ingresos mercantiles se causaba sobre el total de los ingresos provenientes de: *a*) ventas de bienes o mercancías, al contado o a crédito realizadas por comerciantes e industriales; *b*) prestaciones de servicio, el cual se causaba sobre la percepción total del prestador del servicio, lo cual incluía a empresas de publicidad, estaciones radiodifusoras, hoteles, casas de huéspedes, apartamentos amueblados, baños públicos, peluquerías, salones de belleza, trabajos de maquila, trabajos de reparación y compostura de bienes muebles y ejecución de trabajos o manufacturas a solicitud del cliente; y *c*) comisiones, consignaciones, agencias, agencias de turismo, representaciones, corretajes o distribuciones; y cabarets, pulquerías, cantinas y demás expendios de bebidas embriagantes.<sup>222</sup>

A partir de 1949 se estableció una tasa global del impuesto de 3.0% (el año anterior esta tasa había sido de 3.3%), de la cual la federación percibía 1.8% y el Distrito Federal 1.2%. A las ventas de productos de primera necesidad y también de libros, revistas o periódicos así como a los ingresos que procedieran de espectáculos, diversiones públicas o juegos permitidos, se les eximía por completo del pago del impuesto, y otros —como la venta de medicinas— contaban con cuotas diferenciales.<sup>223</sup>

Por lo que respecta a la parte administrativa, los causantes presentaban primero una solicitud de empadronamiento y después formulaban declaraciones mensuales de los ingresos obtenidos con indicación del monto del impuesto a pagar, según cálculos hechos por el propio causante. Este novedoso ejercicio fiscal se fincaba en la confianza entre los causantes y el Estado. Sin embargo, se implantaron medidas enérgicas para los casos de omisión o fraude. Cuando el fraude era comprobado se procedía a cancelar en forma definitiva el empadronamiento del causante y su cédula; además, se publicaba en la prensa el nombre o la razón social de la empresa defraudadora y los nombres de sus propietarios, del consejo de administración y de los administradores y contadores que hubieran infringido la ley; y, en casos más graves, se procedía a la clausura definitiva del negocio y a la consignación de los defraudadores ante las autoridades judiciales. En caso de omisión se establecía 10% más sobre el total del impuesto, en el pri-



mer mes, y 20%, en el segundo; pero a partir del 6º mes se realizaba la clausura preventiva del establecimiento.<sup>224</sup>

Las modificaciones a la ley generaron diversas reacciones. En ciertos sectores de la población fueron bien vistas, pues representaban ventajas de todo orden, tanto para el causante como para el fisco.<sup>225</sup> En otros, la ley lograba acabar con las juntas calificadoras, evitaba la evasión de pagos de impuestos, impedía que se modificaran las declaraciones de los causantes y limitaba las investigaciones fiscales únicamente a los casos de causantes sospechosos de defraudar al fisco. De esta manera, los contribuyentes tendrían la certeza de que sólo pagarían los impuestos sobre las bases que ellos mismos hubieran establecido en sus declaraciones. Además, no tendrían gastos adicionales para el cumplimiento de requisitos ni molestias indebidas que perturbaran sus actividades normales.<sup>226</sup>

Algunos comerciantes como Jaime Garza, presidente de Supermercados S.A., consideraba que la ley era buena pues “tendía a eliminar a los intermediarios entre productores y detallistas; la intervención de aquéllos había sido un poderoso obstáculo para el descenso de los precios”.<sup>227</sup>

En contraparte, otros supermercados y tiendas de abarrotes, en las que no solamente se vendían productos de primera necesidad, sino otro tipo de mercancías incluyendo bebidas alcohólicas, no se les eximía del impuesto, por lo que mostraron con rapidez su inconformidad frente a las medidas adoptadas. La primera empresa que se manifestó fue la cadena de tiendas 1-2-3, que contaba con 60 sucursales en el Distrito Federal.

En un acto de abierta rebeldía cerraron sus puertas e iniciaron con ello franca batalla contra el gobierno. A tal acción siguió un alza general —tan desmedida como artificial— en los precios de los artículos de mayor consumo. La Ley, dijo a manera de explicación Andrés Lucio, gerente de 1-2-3, no es suficientemente clara en el capítulo de las exenciones de impuestos.<sup>228</sup>

Algunos articulistas y editorialistas de *Excelsior* también cuestionaban severamente las medidas y la ley. En algunos números se encontraban titulares como estos: “Cadena de tiendas se vio obligada a cerrar, debido a la nueva ley de impuestos, que hace incontable el negocio”; “Alarma en el comercio por el aumento de los impuestos, después de

agotar todos los recursos legales para oponerse a los nuevos sistemas tributarios, el comercio del Distrito Federal se propone tomar medidas coercitivas para lograr que sean derogadas las nuevas leyes: dichas medidas incluyen cierres escalonados".<sup>229</sup>

Las presiones de los comerciantes, reflejadas sobre todo en el incremento de los precios, se sumaron a la ya terrible inflación y alza en el costo de la vida. Debido a ello, su malestar se topó de frente con una andanada de protestas por parte de la sociedad, la escasez de productos y las compras de pánico que se presentaron durante los meses de enero y febrero de 1948; coincidió con una gran marcha y el mitin del 2 de febrero que celebraron los obreros organizados en la Federación de Trabajadores del D.F. de la CTM, contra la carestía de la vida.

Ante tal situación, la Secretaría de Hacienda por medio de un decreto adicionó a la ley una lista de comercios exceptuados en la que se incluía a las Tiendas 1-2-3, las tiendas de abarrotes, las lonjas de distribución, los supermercados y a los establecimientos exclusivamente dedicados a la venta de comestibles. Para las tiendas, que además de comestibles, expendían bebidas embriagantes, se fijó el 50% de los impuestos. Tales medidas, así como una amplia explicación acerca de la ley y de las causas del incremento en los precios, fueron difundidas por medio de una declaración conjunta del secretario de Economía, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el subsecretario de Hacienda.<sup>230</sup>

Días después, la Confederación de Cámaras Industriales, la Confederación Patronal y la Asociación de Empresas Industriales y Comerciales, que al inicio habían mostrado su conformidad con el principio técnico que normaba al impuesto mercantil, culpaban al nuevo sistema tributario de ser el causante de la carestía de los artículos afectados por esta nueva ley.

Esto significa que el impuesto provoca por su propia mecánica, un aumento invisible de los precios. Este aumento no puede ser igual al 33 al millar, ya que cada uno de aquellos que intervienen en la trayectoria de una mercancía, desde el productor hasta el consumidor deben pagar esa cuota sobre la venta que realizan, de manera que la simple intervención indispensable de tres factores: productor, mayorista y detallista, provoca inevitablemente tres repercusiones sucesivas del impuesto.<sup>231</sup>

Pero las autoridades, por medio de conferencias de prensa, desplegados en periódicos y entrevistas y *spots* en la radio, hicieron una campaña tratando de mostrar a la población del Distrito Federal que el causante del incremento de los precios no era el impuesto. Así, la ley no se modificó y los ataques contra esta cesaron.

En 1952, el tesorero del Distrito Federal declaró que el nuevo impuesto mercantil demostró sus ventajas sobre los anteriores gravámenes ya derogados, no sólo por la sencillez de su administración y, consecuentemente, por el reducido costo de operación, sino por la elasticidad propia del gravamen que permitió realizar las recaudaciones, mes con mes, al ritmo de la actividad económica; a lo cual, se sumaban las facilidades a los causantes en cuyas manos quedaba el cómputo del mismo. Dichas ventajas permitieron que para ese año se registraran 66 mil causantes y que en 1951 la hacienda local obtuviera un incremento por este renglón equivalente al 25% sobre la recaudación de 1950.<sup>232</sup>

Finalmente, debe señalarse que aunque el Departamento del Distrito Federal se encargaba de su recaudación, estos impuestos no ingresaban en forma directa a sus arcas sino que primero iban a parar a la Secretaría de Hacienda, para retornar al Distrito Federal por la vía de los “aprovechamientos” y, más concretamente, por la participación en impuestos federales.

## DERECHOS

En materia fiscal, los “derechos” son contraprestaciones requeridas por el poder público a los ciudadanos en pago de los servicios administrativos. Al igual que los impuestos, los derechos se justifican doctrinariamente por el imperativo del Estado de contar con recursos para cubrir necesidades colectivas, de carácter permanente, las cuales debe satisfacerse de manera continua e ininterrumpida.<sup>231</sup> Entre estas necesidades, causantes del cobro de derechos, pueden citarse a los servicios de agua y de mercados, la cooperación por obras públicas, y otros más.

En los sexenios estudiados, los recursos recabados por el cobro de los derechos representaban poco más o menos 10% dentro del total de ingresos del Departamento. Por ejemplo, en el sexenio de Rojo Gómez, la recaudación de \$95'959,940.00 por

dicho concepto aportó 13% al ingreso total; y en el de Casas Alemán, cuando se obtuvieron \$147'652,592.00, apenas alcanzó 8%. Sin embargo, esta disminución en el porcentaje de participación de los derechos, debe atribuirse más al fuerte incremento en el rubro de los "aprovechamientos" que a una baja en la recaudación de los derechos que, por el contrario, entre un sexenio y otro, aumentó 54% (Cuadro 2.2).

A lo largo de los dos sexenios, los rubros que más destacaron en el pago de derechos fueron: el servicio de agua, cuya contribución fue de poco más del 30%, los mercados con una aportación aproximada de 25%, la cooperación por obras diversas, licencias de operación de giros mercantiles e industriales, conducción de vehículos, juegos permitidos, portación de armas, etcétera. (Cuadro 2.4).

**CUADRO 2.4. INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL  
POR CONCEPTO DE DERECHOS  
1941-1952**

DERECHOS	1941	%	1942	%	1943	%	1944	%	1945	%	1946	%	Total 1941-1946	%
Coop obras	973,456	8.22	1,158,677	9.06	2,493,998	16.20	2,936,291	16.54	2,530,314	13.83	3,720,125	16.72	13,812,860	14.39
Mercados	3,381,445	28.56	3,406,313	27.32	3,247,378	21.10	3,206,766	18.06	3,306,709	16.07	3,292,640	16.57	19,931,251	20.77
Agua	4,575,113	38.64	4,927,276	38.51	4,560,790	35.41	6,085,592	34.33	6,350,755	34.70	6,827,810	34.35	34,227,336	35.67
Alineamiento	112,567	0.95	110,726	0.87	128,584	0.84	150,188	0.85	146,873	0.80	150,415	0.76	799,374	0.83
Panteones	468,327	3.96	479,790	3.75	532,154	3.46	594,779	3.35	639,846	3.50	621,709	3.13	3,336,805	3.48
Licencias	765,385	6.46	910,452	7.12	1,417,127	9.21	1,954,422	11.01	2,415,407	13.20	2,658,809	13.38	10,121,602	10.55
Registro civil	56,797	0.48	68,241	0.53	67,892	0.44	78,046	0.44	99,171	0.54	97,857	0.49	468,104	0.49
Registro publico	812,302	6.86	913,908	7.14	1,115,460	7.25	1,332,402	7.50	1,550,668	8.47	1,554,374	7.82	7,279,113	7.59
Legalizaciones	76,903	0.65	89,369	0.70	88,413	0.57	83,363	0.53	89,622	0.49	105,498	0.53	543,367	0.57
Copias	15,668	0.13	13,214	0.10	67,480	0.44	103,142	0.58	108,982	0.60	123,710	0.62	432,197	0.45
Placas	467,487	3.95	536,015	4.19	381,995	2.48	797,013	4.49	776,847	4.24	510,712	2.57	3,470,069	3.62
Almacenaje	633	0.01	1,362	0.01	1,843	0.01	1,495	0.01	3,466	0.02	289	0.00	9,088	0.01
Revision	134,194	1.13	90,389	0.71	397,899	2.59	413,585	2.33	281,861	1.54	210,826	1.06	1,528,774	1.59
Exptos					200								200	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>11,840,297</b>	<b>100.00</b>	<b>12,795,732</b>	<b>100.00</b>	<b>15,391,313</b>	<b>100.00</b>	<b>17,757,084</b>	<b>100.00</b>	<b>18,300,740</b>	<b>100.00</b>	<b>19,874,774</b>	<b>100.00</b>	<b>95,959,939</b>	<b>100</b>
<b>DERECHOS</b>	<b>1947</b>	<b>%</b>	<b>1948</b>	<b>%</b>	<b>1949</b>	<b>%</b>	<b>1950</b>	<b>%</b>	<b>1951</b>	<b>%</b>	<b>1952</b>	<b>%</b>	<b>Total 1946-1952</b>	<b>%</b>
Coop obras	2,736,492	12.94	1,640,162	7.45	2,346,259	9.09	3,499,273	16.96	4,590,511	16.51	4,386,176	14.52	19,198,893	13.01
Mercados	5,608,482	26.53	7,133,171	32.39	8,406,241	32.58	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21,147,894	14.33
Agua	6,726,242	31.82	7,066,861	32.09	7,475,167	28.97	7,653,485	37.10	6,696,288	31.27	9,731,693	32.23	47,349,736	32.08
Alineamiento	159,368	0.75	119,066	0.54	116,274	0.45	135,100	0.65	143,151	0.51	140,074	0.46	813,033	0.55
Panteones	607,422	2.87	650,660	2.95	714,144	2.77	735,254	3.56	735,164	2.64	779,891	2.58	4,222,535	2.86
Licencias	2,639,793	12.49	2,709,597	12.31	3,210,278	12.44	2,854,464	13.84	2,677,747	9.63	2,710,675	8.98	16,802,554	11.38
Registro civil	125,284	0.59	137,346	0.62	153,626	0.60	174,924	0.85	209,623	0.75	237,605	0.79	1,038,408	0.70
Registro publico	1,538,534	7.26	1,665,349	7.56	1,846,909	7.16	3,163,491	15.34	4,715,635	16.96	5,617,976	18.60	18,547,894	12.57
Legalizaciones	108,613	0.51	136,357	0.62	152,232	0.59	255,745	1.24	265,322	0.95	290,513	0.96	1,208,782	0.82
Copias	99,313	0.47	97,847	0.44	94,819	0.37	117,031	0.57	91,835	0.33	94,983	0.28	585,828	0.40
Placas	725,950	3.43	600,219	2.73	816,171	3.16	848,935	4.12	15,668	0.06	17,237	0.06	3,024,200	2.05
Almacenaje	4,680	0.02	4,038	0.02	4,486	0.02	4,270	0.02	2,942	0.01	0.00	0.00	20,416	0.01
Revision	61,117	0.29	58,769	0.27	227,609	0.88	201,513	0.98	272,967	0.98	269,688	0.89	1,091,663	0.74
Const. bardas					165,269	0.64	68,021	0.33	81,055	0.29	54,897	0.18	369,242	0.25
Sello de carnes					75,126	0.29	331,787	1.61	318,797	1.15	436,551	1.45	1,162,261	0.79
Registros					50		25,170	0.12	874,020	3.14	1,892,701	6.27	2,791,941	
Sup. obras							559,817	2.71	3,165,409	11.45	2,433,799	8.06	6,179,025	
Vehiculos									935,722	3.36	1,114,037	3.69	2,049,759	
Otros														
<b>TOTAL</b>	<b>21,141,290</b>	<b>100</b>	<b>22,019,462</b>	<b>100</b>	<b>25,804,660</b>	<b>100</b>	<b>20,678,280</b>	<b>100</b>	<b>27,811,876</b>	<b>100</b>	<b>30,198,496</b>	<b>100</b>	<b>147,604,064</b>	

En esta materia, le correspondía al Departamento del Distrito Federal garantizar la captación, conducción y distribución del agua así como la vigilancia, mantenimiento, operación y reparación de las plantas e instalaciones hidráulicas. Además, debía realizar la recaudación de los derechos que causara el servicio e imponer las sanciones por la falta de pago o por la comisión de otras faltas administrativas relacionadas con este servicio.

El pago del agua tenía un gran significado dentro del monto total recaudado en el renglón de los derechos, pues contribuía con 36% de estos. Sin embargo, la cantidad obtenida distaba mucho de representar el costo real del servicio. (Cuadro 2.4). Por tanto, la enorme subvención que recibían los servicios de agua era absorbida por el gobierno federal. Como ejemplo pueden citarse las obras realizadas para acarrear el agua del Lerma, las cuales se iniciaron durante el gobierno de Rojo Gómez y se continuaron a todo lo largo del sexenio de Casas.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas era el responsable de administrar la recaudación de los derechos por servicios de agua, a fin de garantizar el pago de un empréstito por \$25'000,000.00 otorgado por el gobierno federal en 1933. Al tomar dicha función el Banco dio a la Oficina Recaudadora de Aguas una organización estrictamente bancaria. Entre 1941 y 1946, esta oficina recaudó \$36'906,644.00, de los cuales, 64% se dispusieron para la amortización de la deuda y el resto se entregó al Departamento para que continuara con las obras mencionadas.<sup>214</sup>

En esos mismos años de la regencia de Rojo Gómez, la recaudación por el servicio de agua se incrementó en 68%; sin embargo, en el siguiente sexenio, el de Casas Alemán, no aumentó más. Curiosamente, y contrario a lo que podía esperarse, este estancamiento en la recaudación se debió a la instalación de medidores, ya que la baja presión del agua en la red así como la escasez del recurso llevaron a un registro deficiente del consumo en los medidores y, por tanto, a que mucha gente pagara menos, o incluso, nada: "por no contar con el servicio".

Sin embargo, la recaudación total en este segundo sexenio no disminuyó, debido a la instalación de una gran cantidad de tomas de cuota fija. En 1946 había 378%

más tomas de cuota fija que en 1940, pues a lo largo del sexenio se habían instalado 49,594 tomas, 94% de cuota fija y 6% con medidor. Esto hizo que para 1946 se tuvieran registradas un total de 121,042 tomas, de las cuales 49% era de cuota fija y el 51% restante contaba con medidor de consumo de agua potable.<sup>235</sup>

Otro renglón importante dentro de los servicios de agua era el de la explotación de pozos. Al respecto, la legislación establecía que en los lugares donde existiera el servicio, los propietarios o poseedores de predios edificados, giros mercantiles e industriales y de cualquier otro establecimiento que por su naturaleza lo requiriera estaban obligados a surtirse del agua potable del servicio público, es decir, no podían abrir pozos por su cuenta. Pero en caso de no existir el servicio, el Departamento daría la autorización y cobraría por la perforación y uso del agua de pozos artesianos. Así, por la licencia para perforar, limpiar y profundizar el pozo se cobraban derechos por \$12.00 mensuales; y por autorizar su explotación la cuota a pagar iba de \$10.00 a \$100.00 anuales, según el diámetro del pozo.<sup>236</sup> Por ejemplo, para aumentar el caudal de agua durante el gobierno de Rojo Gómez se construyeron 58 pozos, pero con todo y ello había una gran cantidad de pozos clandestinos.

## MERCADOS

El derecho a establecer mercados era exclusivo del Departamento, el cual otorgaba concesiones a los particulares para su construcción y usufructo. Las tarifas variaban entre \$0.50 y \$3.00 pesos el metro cuadrado, de acuerdo a las condiciones del expendio o puesto, es decir: a si este era fijo o semi fijo, si se localizaba en el mercado o en la vía pública o si se trataba de una accesoría, etcétera.

Los derechos en el renglón de mercados debían pagarlos los locatarios que ocuparan puestos o lugares en los mercados públicos y en zaguanes, alacenas o accesorias y los dueños de tortillerías establecidas en accesorias de propiedad particular o en las pertenecientes a los edificios de los mercados; asimismo, los vendedores ambulantes y los dueños de carpas, aparatos mecánicos y juegos permitidos y todos aquellos que usaran la vía pública para realizar transacciones comerciales de cualquier tipo.<sup>237</sup>

Para cobrar dicho derecho, lo primero que se hizo, en 1941, fue empadronar a todos los puestos fijos y semi fijos, tanto a los instalados en el interior de los mercados como a los que se colocaban en sus zonas aledañas; el objeto de ello era saber cuántos puestos había en total para así ajustar los espacios a las tarifas en vigor pues, en la mayoría de los casos, los comerciantes tomaban mayor espacio del autorizado.

Los problemas para los comerciantes de los mercados y para los vendedores ambulantes eran severos, sobre todo por las condiciones tan inadecuadas e insalubres en las que se encontraban los puestos, en ambos casos. Para resolverlos, el presidente de la república autorizó a Rojo Gómez a que solicitara un empréstito. Se aprobaron 20 anteproyectos para construir el mismo número de mercados en diversas zonas de la ciudad; y finalmente, durante ese sexenio, se construyeron 15.

A pesar de las soluciones ofrecidas, la corrupción y el fraude entre los responsables de cobrar la contribución correspondiente, en especial a los vendedores ambulantes y de puestos semifijos, fue permanente. De manera constante se impulsaron campañas de moralización; incluso algunos fueron cesados y consignados por quedarse con las cantidades recabadas. Se hicieron también llamamientos públicos para que los comerciantes denunciaran a los defraudadores, sin embargo, dicha medida no funcionó pues los primeros eran los más interesados en coludirse con los segundos.

A raíz de éstos y otros problemas, el gobierno de la ciudad determinó prestar en forma directa el servicio público de mercados. Hasta octubre de 1948 la práctica era que los mercados construidos por el Departamento eran entregados en concesión a particulares para que éstos prestaran el servicio, es decir, ellos administraban los mercados y le pasaban una cantidad al Departamento. Pero a partir de esa fecha, a efecto de controlar y vigilar la debida prestación del servicio, los ingresos recaudados irían al Departamento y el personal encargado de la administración estaría bajo su cargo.<sup>218</sup>

Además, a partir de 1949 los ingresos obtenidos por el concepto de mercados ya no se contabilizaban como derechos sino como impuestos; y los comerciantes, además de pagar dicho impuesto, pagaban productos, por hacer uso de instalaciones del Departamento del Distrito Federal.

Como concepto de derechos, primero, y como impuesto, después, durante el periodo de 1940 a 1946 se recabaron \$19'931,251.00 y en los seis años siguientes \$48'003,814.00, lo que significó un incremento de 144% entre un sexenio y otro (cuadro 2.2). Pero dado que las tasas impositivas no se incrementaron, después de 1942, el aumento registrado en la recaudación se debió no sólo al mayor control administrativo sino sobre todo a la política de construcción de nuevos mercados, alrededor de los cuales siempre había zonas de comercio ambulante, a los que también se les cobraba derecho de piso.

## COOPERACIÓN POR OBRAS PÚBLICAS

La Ley de Hacienda determinaba que los habitantes del Distrito Federal estaban obligados a cooperar en la construcción y reconstrucción de obras públicas. Desde 1934 se había hecho obligatorio el pago de derechos por cooperación, con el argumento de que estas obras beneficiaban a los propietarios de los predios. Estos pagos eran por concepto de pavimento, embanquetado, alumbrado público, alcantarillado y desagüe y a estos se agregó el cobro por captación, conducción y distribución de agua potable, entubación de agua de ríos y arroyos, construcción de colectores, subcolectores y túneles, y realización de nuevas obras de alumbrado público en zonas que carecieran de este servicio.

Del costo total de las obras, los propietarios de predios que se beneficiaban de estas debían pagar como derechos de cooperación el porcentaje que correspondiera, según se tratara de obras de construcción o reconstrucción. El cobro se realizaba por medio de una tabla donde el porcentaje mínimo correspondía a aquellos casos en el cual el promedio del valor de la calle o zona era menor a \$4.00 y el máximo de más de \$100.00. En el primer caso, por obras construidas los propietarios debían aportar 40% y por la reconstrucción 30%, y, en el segundo caso, el porcentaje del costo total de la obra era de 75% si se trataba de una construcción y 50% de una reconstrucción.

Las protestas no se hicieron esperar. Entonces, por acuerdo del presidente de la república se estableció que el congreso no expediría ninguna ley sin antes escu-



char a los sectores afectados. La comisión de diputados que estudiaba el proyecto de “Cooperación para Obras del Distrito Federal” acordó —y así lo manifestó públicamente— recibir a los interesados en el recinto de la cámara, de 10 a 12 horas. A esta convocatoria respondió la Unión de Propietarios de la Ciudad de México, la que se mostraba inconforme por los porcentajes tan altos que tenían que pagar.<sup>239</sup>

En este caso, la comisión del congreso justificó la necesidad de implantar el impuesto con el argumento de que en la mayoría de las colonias populares no se habían introducido los servicios, por tanto, era necesario que todos los habitantes cooperaran; además, de que con las obras de urbanización se incrementaría el valor de las fincas.

Por otro lado, los representantes de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas también se habían reunido con un grupo de diputados<sup>240</sup> y sobre todo habían tenido pláticas con el jefe del Departamento del Distrito Federal; sin embargo, antes de que concluyeran dichas pláticas y se tomaran algunos acuerdos, se anunció que la Ley de Hacienda había sido aprobada, en lo general, por la cámara de diputados. Ante esta situación, la liga dio a conocer por medio de la prensa las deficiencias tanto de la Ley del Impuesto Predial como las de cooperación para obras. Pero, una vez aprobada la Ley del Impuesto Predial los representantes de la liga se concretaron a discutir con el jefe, el tesorero y el director de Obras Públicas del Departamento la Ley de Cooperación. Fue así como lograron la eliminación del artículo 7 en el que se obligaba a los propietarios a sufragar los gastos de obra de carácter general y, por tanto, una importante disminución en el porcentaje de la cooperación.<sup>241</sup>

Empero, el sistema de derrama que justificaba el cobro por las obras públicas, siguió siendo objeto de constantes críticas e inconformidades por parte de los propietarios; por lo que, en el sexenio de Miguel Alemán, se sustituyó por un nuevo sistema de cuotas fijas, las cuales se establecían atendiendo a la clase de obra pública que se realizara y tomando en cuenta la extensión del frente o de los frentes de los predios a las vías públicas en que se ejecutaran las obras de urbanización.

El monto de la recaudación por este concepto, durante el gobierno de Rojo Gómez fue de \$13'812,860.00 y se colocó en el segundo lugar en los ingresos; y en el periodo de Casas Alemán se incrementó en 39% y mantuvo el segundo lugar sobre lo recaudado en esta materia. (Cuadro 2.4).

El derecho que se cobraba por la concesión de licencias de operación no podía considerarse como un impuesto. En realidad, se trataba más de una compensación por los servicios prestados por el gobierno, la cual le permitía a este el registro y control de determinadas actividades comerciales. Estos derechos se causaban por acciones, tales como la apertura de giros mercantiles e industriales, la conducción de vehículos, la explotación y celebración de diversiones y juegos permitidos, el expendio ocasional de bebidas embriagantes, el uso de la vía pública por obras exteriores, la portación de armas, y otras actividades más. Las licencias representaban alrededor del 12% de los ingresos captados por el pago de derechos; y, entre un sexenio y otro, el monto recaudado en el Distrito Federal se incrementó en 66%.

En la ley también se establecieron las tarifas que debían pagarse por la inscripción de los predios en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Durante el gobierno de Casas Alemán se impulsó una campaña y se tomaron medidas más rigurosas para que los dueños realizaran dicho trámite; lo cual, se reflejó en un incremento de 155% en el monto recaudado por dicha actividad, entre un sexenio y otro, y, asimismo, en una participación de hasta 13%, en la recaudación total en el renglón de los derechos. (Cuadro 2.4).

Para los derechos por la alineación de los predios, se establecieron tarifas variables según las zonas de localización. Las más altas correspondían a la zona del centro de la ciudad y las zonas industriales, donde se pagaban \$20.00. Fuera del centro, el alineamiento en zonas residenciales consideradas como de primera clase, el monto fijado fue \$15.00; en las de segunda, \$8.00; y, en las de tercera clase, el cobro era de \$2.00 para los predios con un frente de hasta 15 m, y por predios mayores se duplicaba la cuota. Sin embargo, la recaudación obtenida por esta actividad fueron realmente irrelevantes, ya que no alcanzaban ni el 1% de los ingresos por derechos.

Para el caso de los panteones se estableció una cuota por la adquisición de fosas a perpetuidad y otra por los diversos servicios que ahí se prestaban, tales como inhumaciones, refrendos, exhumaciones, nichos o gavetas a perpetuidad. Los

panteones privados eran explotados por particulares mediante “contratos-concesión” arreglados con los antiguos ayuntamientos y que las autoridades del Distrito Federal habían renovado. Los concesionarios pagaban un porcentaje, que variaba en cada caso, por los distintos servicios que prestaban. Por ejemplo el panteón Español pagaba 33% de sus entradas, el de Guadalupe 30% y el Francés 25%. Empero, el 11 de diciembre de 1942 se aprobó la municipalización de los panteones; y, entre 1942 y 1952, se percibió un incremento de 62% en los ingresos por este derecho, pero de ninguna manera se podría hablar de la obtención de grandes cantidades, pues sólo representaba 3% del total de los derechos recabados. (Cuadro 2.4).

Por el registro civil y la legalización de firmas, la supervisión de obras por contrato y la construcción y delimitación de propiedad, la certificación y la expedición de copias de documentos de toda índole, la copia de planos, avalúos y servicios catastrales, así como por las placas y los botones para la identificación de personas o cosas también se cobraba una cuota. La suma de todos éstos cobros alcanzaba 15% de los derechos recaudados. (Cuadro 2.4).

## PRODUCTOS

Los llamados productos son los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias, de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales. Bajo este rubro se consideran: *a)* el arrendamiento o el usufructo de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Departamento; *b)* los réditos de los capitales que se adeudaban a la tesorería, ya sea por obligación personal, hipoteca, o por cualquier otro título; y *c)* los avisos e inserciones que se hicieran en publicaciones sostenidas por el Departamento, como el Boletín Judicial y la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

En éste como en otros rubros hubo un cambio sustancial entre un sexenio y otro. De por sí por este concepto los ingresos eran bajos, pero entre un sexenio y otro todavía disminuyeron en 49%. Durante el sexenio de Rojo Gómez, 92% de estos ingresos se debió al arrendamiento, explotación o enajenación de bienes muebles y en el sexenio de Casas Alemán se diversificó más proveniente principalmen-

te (41%) de lo que producían sus capitales y valores y 21% de lo que obtenían del arrendamiento, explotación o enajenación de bienes inmuebles. (Cuadro 2.5).

Del análisis de los datos resaltan dos aspectos: el primero se refiere a que entre 1945 y 1946 casi se duplica el monto del ingreso (de \$4'754,000.00 pasa a \$7'670,000.00) lo que quiere decir que el gobierno de Rojo Gómez arrendó o vendió buena cantidad de inmuebles, especialmente terrenos; y el segundo que entre este último año de gobierno y el primero de Casas Alemán la recaudación obtenida de los productos descendió 1214%, al dejarse de recibir cerca de 7 millones de pesos. (Cuadro 2.5).

Esta caída se debió a que, en 1947, por acuerdo presidencial,<sup>242</sup> las secretarías y departamentos de Estado ya no dispondrían de sus propios ingresos o productos, ni contarían con la autorización para vender los bienes a su cargo e invertir los productos así obtenidos; todos los ingresos, productos y aprovechamientos debían ser concentrados en la Tesorería de la Federación; y en caso de que dicha concen-

CUADRO 2.5. INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL D.D.F.  
POR CONCEPTO POR PRODUCTOS Y POR SEXENIOS

PRODUCTOS	1941	%	1942	%	1943	%	1944	%	1945	%	1946	%	Total 1941-1946	%
Ocupación de la vía pública/bienes de uso común	59,767.40	7.10	96,258.75	15.87	75,070.10	12.46	93,632.30	4.35	41,879.40	0.88	35,897.90	0.88	402,505	7.42
Pertenencias al D.D.F.	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Arrendamiento, explotación o enajenación de inmuebles	657,604.80	78.11	402,732.68	66.41	406,229.30	67.41	1,978,968.90	91.89	4,956,376.90	95.83	7,352,710.60	95.83	15,354,623	92.33
Arrendamiento, explotación o enajenación de muebles	3,600.00	0.45	8,499.50	1.40	52,685.50	8.74	43,480.60	2.02	100,840.60	2.12	180,683.63	2.12	389,990	7.35
Capitales y valores del D.D.F.	0.00		0.00		0.00		0.00		74,012.50	0.51	48,592.46	0.51	72,605	0.44
Establecimientos y Empresas que dependen del D.D.F.	100,275.60	12.46	31,039.84	5.01	62,416.40	10.52	33,833.10	1.57	26,224.60	0.56	27,723.15	0.55	380,513	7.11
Publicaciones	12,411.60	1.41	7,921.24	1.31	5,258.87	0.87	3,788.77	0.18	5,123.77	0.11	24,874.44	0.31	59,378	0.36
<b>TOTAL</b>	<b>841,859.40</b>	<b>100.00</b>	<b>606,451.81</b>	<b>100.00</b>	<b>682,660.17</b>	<b>100.00</b>	<b>3,163,703.67</b>	<b>100.00</b>	<b>4,754,457.77</b>	<b>100.00</b>	<b>7,670,482.18</b>	<b>100.00</b>	<b>16,829,618</b>	<b>100.00</b>
<b>PRODUCTOS</b>	<b>1947</b>	<b>%</b>	<b>1948</b>	<b>%</b>	<b>1949</b>	<b>%</b>	<b>1950</b>	<b>%</b>	<b>1951</b>	<b>%</b>	<b>1952</b>	<b>%</b>	<b>Total 1947-1952</b>	<b>%</b>
Ocupación de la vía pública/bienes de uso común	35,669	3.75	36,536	4.38	9,955	1.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	82,162	0.97
Pertenencias al D.D.F.	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		0.00	
Arrendamiento, explotación o enajenación de inmuebles	558,549	59.39	499,853	59.95	134,306	21.82	183,269	10.96	283,309	12.99	199,793	9.18	1,860,084	21.92
Arrendamiento, explotación o enajenación de muebles	10,320	1.10	75,345	9.04	53,144	8.64	109,913	6.34	114,329	5.24	161,793	7.43	474,848	5.60
Capitales y valores del D.D.F.	53,996	5.73	80,150	9.61	102,819	16.71	1,281,641	71.57	1,164,393	53.40	861,690	39.57	3,504,689	41.31
Establecimientos y Empresas que dependen del D.D.F.	241,229	25.60	189,032	22.67	262,217	42.61	121,468	7.00	0.00	339,016	15.57	1,152,962	13.59	
Publicaciones	41,409	4.40	2,866	0.34	52,952	8.60	78,631	4.53	83,957	3.85	84,803	3.89	344,616	4.05
Por almacenaje de bienes o bodegas del D.D.F.	0.00		0.00		0.00		0.00		0.00		5,314	0.24	5,314	0.06
Mercados	0.00		0.00		0.00		0.00		534,706	24.52	525,051	24.11	1,059,757	12.49
<b>TOTAL</b>	<b>842,172</b>	<b>100.00</b>	<b>833,789</b>	<b>100.00</b>	<b>613,383</b>	<b>100.00</b>	<b>1,734,624</b>	<b>100.00</b>	<b>3,806,994</b>	<b>100.00</b>	<b>3,177,460</b>	<b>100.00</b>	<b>6,484,434</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Informe de Gobierno del Distrito Federal 1940-1946. Memoria de Actividades 1946-1952. Cuenta Pública del D.D.F. 1946-1952.

tración trajera como consecuencia la insuficiencia de recursos para cubrir sus gastos, podrían entonces solicitar una ampliación del presupuesto.

Las medidas tomadas, no sólo afectaron la recaudación sino que tuvieron implicaciones de índole política y social. Pues para evitarse la afectación indebida e innecesaria de su patrimonio el Departamento del Distrito Federal suspendió la venta de terrenos de su propiedad a particulares, práctica muy común durante el gobierno de Rojo Gómez, para la formación de colonias proletarias. Se acababa así con un mecanismo aplicado desde la época de Cárdenas, por medio del cual la población de escasos recursos podía acceder a un pedazo de suelo. En respuesta se sucedieron de una a otra las invasiones de terrenos, de las cuales me ocupo en el siguiente capítulo.

## APROVECHAMIENTOS

Durante el gobierno de Rojo Gómez, se consideraban como aprovechamientos a los ingresos obtenidos por: *a)* donativos e indemnizaciones; *b)* rezago de impuestos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores; *c)* recargos; *d)* concesiones y contratos; *e)* reintegros, indemnizaciones y cancelaciones de contratos; *e)* multas; *f)* honorarios por amortización de estampillas del impuesto federal del timbre; *g)* intereses bancarios que produjera el dinero propiedad del Departamento, *h)* la participación en los impuestos de la federación; *i)* la supervisión de obras realizadas por contrato; y *j)* las participaciones que en los estados correspondieran a los ayuntamientos, las cuales también eran percibidas por el erario del Distrito Federal.

## LA PARTICIPACIÓN EN IMPUESTOS FEDERALES

La participación en impuestos federales consiste en la cesión —por convenio— de una parte de los ingresos recaudados con la aplicación de ciertos impuestos federales.<sup>243</sup> Se trata de una medida cuyo fin último es la distribución territorial más o

menos equitativa de los ingresos públicos de la federación y que por lo mismo está encaminada a eliminar el raquitismo financiero en los niveles inferiores de gobierno. Debido a ello, si algo tiene que destacarse acerca del impacto que tuvieron las modificaciones al sistema fiscal en la estructura de los ingresos del Departamento del Distrito Federal, esto es el notable incremento registrado en el ingreso obtenido a través de las aportaciones del gobierno federal; pues mientras en los seis años de Rojo Gómez se recibieron \$90'464,448.00 del gobierno federal, en el sexenio siguiente, siendo regente Casas Alemán, dicha suma aumentó hasta 596% debido a la aportación de un monto de \$629'717,990.00. (Cuadro 2.6).

CUADRO 2.6. INGRESOS DEL D.D.F.  
POR CONCEPTO DE APROVECHAMIENTOS POR AÑO

APROVECHAMIENTOS	1941	%	1942	%	1943	%	1944	%	1945	%	1946	%	Total 1941-1946	%
Rezagos de ejercicios fiscales	6,443,387	27.83	6,170,918	25.37	7,422,328	27.19	7,191,707	26.40	8,087,225	25.87	11,313,755	28.71	46,629,320	27.00
Recargos	1,275,069	5.51	1,135,487	4.67	1,265,351	4.64	1,222,527	4.49	1,225,367	3.92	1,488,675	3.78	7,612,476	4.41
Indemnizaciones y Cancelaciones de Contratos	1,031,674	4.46	160,525	0.66	160,309	0.59	176,415	0.65	1,401,413	4.48	1,916,112	4.88	4,846,440	2.81
Multas	1,455,716	6.29	1,688,498	6.94	1,879,871	6.89	1,958,485	7.19	2,630,138	8.41	2,515,291	6.38	12,128,999	7.02
Participación en Impuestos Federales	11,993,165	51.60	13,378,816	53.00	14,873,869	54.49	14,765,973	54.21	15,968,603	51.07	19,483,284	49.44	90,464,400	52.39
Otros	954,906	4.12	1,791,604	7.36	1,692,306	6.20	1,923,636	7.06	1,952,928	6.25	2,693,395	6.83	11,008,685	6.37
<b>TOTAL</b>	<b>23,153,817</b>	<b>100.00</b>	<b>24,327,848</b>	<b>100.00</b>	<b>27,293,974</b>	<b>100.00</b>	<b>27,236,893</b>	<b>100.00</b>	<b>31,265,674</b>	<b>100.00</b>	<b>38,410,422</b>	<b>100.00</b>	<b>172,896,328</b>	<b>100.00</b>
APROVECHAMIENTOS	1947	%	1948	%	1949	%	1950	%	1951	%	1952	%	Total 1947-1952	%
Rezagos de ejercicios fiscales	12,777,502	30.01	20,228,664	16.25	26,753,524	20.47	27,073,253	17.89	32,576,449	17.48	25,849,804	12.54	145,009,196	17.24
Recargos	1,359,918	3.18	1,768,423	1.42	764,745	0.59	1,723,826	1.16	2,279,813	1.20	2,347,704	1.15	10,240,529	1.27
Indemnizaciones y Cancelaciones de Contratos	1,177,516	2.77	1,528,378	1.23	1,595,056	1.22	1,480,330	0.97	1,563,365	0.84	1,814,025	0.89	9,160,672	1.09
Multas	3,047,760	7.16	5,002,472	4.02	3,556,345	2.72	8,738,932	3.10	5,739,293	3.08	7,035,442	3.44	29,121,244	3.48
Donativos y Subsidios	1,909,332	4.48	1,271,436	1.02	0.00	0.00	0.00	50,000	0.03	0.00	0.00	3,230,768	0.38	
Supervisión de Obras por Contrato	312,618	0.73	1,227,749	0.98	1,913,983	1.46	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,450,350	0.41	
Participación en Impuestos Federales	21,311,748	50.05	92,490,734	74.28	95,321,774	72.94	117,083,460	76.50	139,332,488	74.89	164,172,742	80.28	629,717,990	74.84
Otros	688,324	1.62	999,416	0.80	783,211	0.60	890,193	0.58	4,508,707	2.48	3,482,750	1.70	11,452,598	1.36
<b>TOTAL</b>	<b>42,986,760</b>	<b>100.00</b>	<b>124,512,278</b>	<b>100.00</b>	<b>130,848,638</b>	<b>100.00</b>	<b>163,041,094</b>	<b>100.00</b>	<b>186,052,116</b>	<b>100.00</b>	<b>204,507,467</b>	<b>100.00</b>	<b>641,983,348</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Informe de Gobierno del Distrito Federal 1940-1946 Cuenta Pública del D.D.F. 1946-1952.

Entonces ingresaban al Departamento los rendimientos de los impuestos federales sobre: gasolina, energía eléctrica, cerveza, expendios de bebidas embriagantes, cerillos y fósforos, tabacos labrados, aguamiel y productos de su fermentación; fondos mineros y fondos petroleros. Estos ingresos representaban alrededor del 30% del total de las participaciones (dentro de estos, el impuesto a la gasolina cubría casi 50% y el de la cerveza 17%), en tanto que los ingresos obtenidos por el impuesto sobre ingresos mercantiles, 70%.

Decía que el 31 de diciembre de 1947 se aprobó la Ley Federal de Ingresos Mercantiles referente a los ingresos por ventas así como los derivados de la presta-

ción de servicios, de comisiones o representaciones. Por consiguiente, sólo debían cumplir con el pago del impuesto correspondiente los comerciantes e industriales que percibían los ingresos gravables, pero no así las personas que ejecutarían simples operaciones civiles. El impuesto por ingresos mercantiles se causaba con dos tasas diferentes una de ellas, de 18 pesos por millar, pertenecía a la federación y sustituía a los impuestos del timbre sobre compraventa y también a los recibos por la contribución federal; la otra, de 15 pesos por millar, correspondía a los fiscos locales pero únicamente se aplicaba cuando estos derogaban impuestos locales generales sobre el comercio y la industria.<sup>214</sup> En 1949, la tasa se redujo 30 al millar en lugar de 33 (18 + 15). En el caso del Distrito Federal, con esta ley se derogaron el impuesto sobre actividades mercantiles e industriales y el impuesto sobre artículos de lujo.

En el Distrito Federal, la recaudación total del impuesto por ingresos mercantiles quedó a cargo de la tesorería; pero a partir de febrero de 1950, se le encomendó a la Secretaría de Hacienda la administración total de los recursos, ingresos y egresos del Distrito Federal.

Como puede apreciarse (cuadro 2.2), la importancia de las recaudaciones obtenidas entre 1947 y 1952 elevaron este ingreso por participación en impuestos federales al primer renglón de ingresos del fisco local. El incremento de los ingresos por aprovechamientos entre un sexenio y el otro fue de 387% y en el caso particular de las participaciones en impuestos federales de 596%. (Cuadro 2.6).

## INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Los ingresos extraordinarios se refieren a los productos provenientes de los empréstitos autorizados por el Congreso de la Unión y a las aportaciones del gobierno federal para obras públicas.

Un empréstito es aquella operación por medio de la cual se obtienen ingresos adicionales, bajo la promesa de pagar en el lugar establecido, al tipo de moneda y plazos convenidos, el capital y los intereses; y la substracción de recursos financieros por este medio puede lograrse mediante la emisión de valores o la

contratación del préstamo directo, pudiendo ser acreedoras las instituciones de crédito, las empresas o particulares. En México, este mecanismo respondía a la necesidad del Estado de obtener fondos pues sus canales ordinarios eran insuficientes. El problema era que, por su propia insuficiencia, el Estado no podía otorgar tasas atractivas de interés, que indujeran a los inversionistas a invertir en estos valores, los cuales competían con los privados; por tal motivo, era frecuente que su emisión fuera absorbida por las propias instituciones del Estado, principalmente por el Banco Central o el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, como ocurrió en el caso del empréstito que se otorgó para la introducción del agua y la construcción de mercados en el Distrito Federal.

Al hacerse cargo Rojo Gómez del gobierno de la ciudad, se adeudaba, por varios créditos, la suma de \$26'342,093.00. Pese a ello, durante su gobierno se solicitaron diversos empréstitos, por lo que para 1947 se dejó una deuda por \$36'261,978,00. Pero, con todo y que en la administración de Casas Alemán se buscó emitir el menor número posible de bonos de cooperación, por préstamos del gobierno federal, este rubro se incrementó a casi \$91 millones de pesos. (Cuadro 2.2).

### 2.3. EGRESOS

Como ya señalaba, uno de los asuntos que más preocupaba a Ávila Camacho era sanear y revitalizar las finanzas públicas de la ciudad y, en especial, disminuir el excesivo gasto administrativo<sup>245</sup> y aprovecharlo mejor en obra pública.

En ese mismo sentido, siguiendo instrucciones del presidente de la república, a los pocos días de haber tomado posesión como jefe del Departamento, Javier Rojo Gómez hizo amplias declaraciones a la prensa<sup>246</sup> para mostrar las condiciones en las que se encontraban las finanzas de la ciudad. Habló del déficit y de la deuda pública e informó acerca del mal manejo de los recursos:

Enjuiciaba severamente y en un tono nunca antes visto a las anteriores administraciones del Distrito Federal por las políticas seguidas y ofrecía cambiar el rumbo y los medios para ello. Señalaba que las finanzas del Distrito Federal se



encontraban en un estado “precario” debido sobre todo a la política de endeudamiento de las administraciones anteriores y apuntaba que era absurdo que se destinara tanto dinero a gastos de administración y pagos a los empleados y tan poco en obras públicas.<sup>247</sup>

Así, Rojo Gómez puso al descubierto el excesivo burocratismo y el aprovechamiento deficiente de los recursos financieros en la administración anterior. De manera hábil concluyó que había necesidad de “moralizar” y de “transparentar” el ejercicio de gobierno y para ello propuso la rendición periódica y pública de las cuentas a través de la prensa, estableciendo un rígido control para evitar fugas e inmoralidades:

Voy a acostumbrar, dice Rojo Gómez, rendir una información sintética y periódica a través de la prensa con objeto de que los habitantes del Distrito Federal se informen de las actividades que se desarrollan y principalmente de cómo se manejan los fondos públicos... el porcentaje de sueldos y egresos de simple administración, absorbe un porcentaje muy elevado del presupuesto total del Distrito Federal, no sólo no se aumentarán los gastos en ese renglón, como se venía haciendo año con año sino que se aplicará una rígida política económica en ese capítulo, para lo que ya se ha dictado el cese de todo el personal supernumerario y otras medidas tendientes a ese fin... Se exigirá —declara— un positivo control, honestidad y capacidad de quienes manejan los fondos públicos, para evitar las grandes filtraciones e inmoralidades que existen.<sup>248</sup>

Rojo Gómez cumplió con lo prometido y a los tres meses de su discurso rindió un informe sobre las actividades realizadas y el monto erogado en las mismas. Sin embargo, esta información no volvió a aparecer en la prensa más que cada año con motivo de los informes de gobierno. Eventualmente, el regente aprovechaba el programa radiofónico de la *Hora nacional* para informar a la población sobre la obra realizada. También, en 1945 montó una exposición fotográfica para mostrar la evolución de la ciudad en 40 años. Después, durante el gobierno de Casas Alemán, se pondría mayor énfasis a esta última actividad.<sup>249</sup>

Sin embargo, a quien realmente le correspondía la aprobación y vigilancia del ejercicio presupuestal era al poder legislativo. Pero este aprobaba a ciegas el programa de desembolsos propuesto por el ejecutivo, y posteriormente no se ocupaba de revisar el ejercicio fiscal con la escrupulosidad que tal función merecía. “Es este —se escribía en *La Nación*— un ejemplo típico del irrestricto régimen presidencial apadrinado por las leyes y consolidado en el terreno de los hechos. La cuenta pública y el presupuesto se aceptan con una simple inclinación de cabeza”.<sup>250</sup>

Para cumplir con lo estipulado en su Ley Orgánica, el Departamento del Distrito Federal estaba obligado a formular cada año el proyecto de presupuesto de egresos para el próximo ejercicio fiscal, el cual debía ser aprobado por el Congreso de la Unión. Pero cuando la hacienda local quedó bajo el control de la Secretaría de Hacienda, el presupuesto elaborado por el Departamento del Distrito Federal, antes de llegar a la cámara, tenía que ser aprobado por dicha secretaría.

Congruente con el propio crecimiento de la ciudad y de sus problemas, el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, con excepción de 1931, siguió una línea ascendente que se inició en 1929 con \$35'000,000.00 y llegó hasta los \$452'636,054.00 en 1952. Cabe destacar, por ejemplo, que en 1941 el presupuesto de egresos fue de \$57'826,194.00 y seis años más tarde fue de \$153,450,195.00 con lo cual casi se triplicó. El incremento durante el sexenio de Miguel Alemán fue de 229%. (Cuadro 2.7).

Los datos sobre la Cuenta Pública del Departamento relativos al primer periodo estudiado indican que las finanzas del Distrito Federal eran sanas y equilibradas, pues la suma de los egresos correspondía a la suma de los ingresos y a veces éstos eran superiores. Así parece ser hasta 1947,<sup>251</sup> año en el que la deuda del Departamento era razonable y el monto destinado a las obras públicas no sobrepasaba los recursos con los que contaba. Pero en los años siguientes, el problema fue la escasez de los recursos y consiguientemente la disminución de obras. En 1948, no entran recursos extraordinarios y entonces se registra un déficit presupuestal de \$1'178,006.98. En 1949 ingresan \$5 millones por este concepto, y en 1950, otra cantidad igual; a pesar de ello, en el último año el déficit presupuestal es ya de poco más de \$34 millones. Finalmente, en 1952 el préstamo

CUADRO 2.7. EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1941-1952

Año	Servicios Personales	Servicios de las Dependencias	Previsión Social	Adquisiciones	Inversiones	Cooperación a la Federación	Cancelación de Pasivo	Obras Materiales	Totales
1941	30,823,712	3,635,314	337,000	4,660,214		1,040,970	9,239,041	7,889,876	57,626,135
1942	33,240,996	4,010,301	313,470	5,721,768		10,765,000	7,729,090	28,332,642	90,113,267
1943	35,553,538	5,153,706	523,660	8,848,972	110,000	10,330,000	12,509,103	25,118,000	96,144,990
1944	44,088,292	6,542,652	770,340	6,736,487		10,210,000	9,802,803	33,570,000	112,105,962
1945	46,278,988	6,982,715	1,009,500	9,172,016	91,785	10,340,000	10,225,495	45,900,000	129,999,999
1946	55,895,072	6,850,063	1,353,500	11,219,280	589,922	12,300,000	14,242,153	51,000,000	153,450,000
<b>Subtotal</b>	<b>245,880,598</b>	<b>33,174,761</b>	<b>4,307,458</b>	<b>44,559,737</b>	<b>1,176,785</b>	<b>54,985,970</b>	<b>63,747,495</b>	<b>181,808,518</b>	<b>639,640,362</b>
1947	57,614,082	9,055,657	1,301,000	12,178,100	2,976,373	19,951,555	18,362,233	48,560,000	170,000,000
1948	67,726,170	12,908,320	1,428,000	18,939,826	7,922	22,936,596	55,712,543	44,475,459	224,134,836
1949	77,307,483	20,144,066	2,398,000	19,714,850	8,500	27,559,904	43,709,029	61,015,654	251,857,486
1950	84,914,187	20,243,827	3,659,000	22,228,700	90,000	33,485,000	56,499,631	149,850,104	370,970,104
1951	89,210,662	26,282,701	4,396,751	27,817,882	20,000	38,462,948	91,025,325	123,516,441	400,732,910
1952									
<b>Subtotal</b>	<b>376,772,784</b>	<b>88,835,226</b>	<b>13,182,751</b>	<b>100,879,358</b>	<b>3,102,795</b>	<b>142,395,003</b>	<b>265,308,761</b>	<b>427,417,658</b>	<b>1,417,695,336</b>
<b>Total</b>	<b>622,653,382</b>	<b>121,809,987</b>	<b>17,490,249</b>	<b>145,438,095</b>	<b>4,279,580</b>	<b>197,381,973</b>	<b>329,056,256</b>	<b>619,226,176</b>	<b>2,057,335,698</b>

Fuente: Memoria del Gobierno del Distrito Federal 1941-1946. Cuenta Pública del D.D.F. 1947-1952.

del gobierno federal asciende a más de \$72 millones y representa 15% de los ingresos del Departamento. (Cuadro 2.1).

Hasta 1946 el superávit se explica fundamentalmente por la reducción de gastos efectivos del gobierno propiciada, en buena medida, por las restricciones que impuso la guerra. En contraste, de 1948 en adelante, el déficit fiscal parece haberse originado por el incremento en la construcción de obras pero, sobre todo, por los fuertes aumentos en el gasto que se derivaron de las devaluaciones del peso en los años 1948, 1949 y 1950.<sup>252</sup>

Para los informes de gobierno<sup>253</sup> los egresos se clasificaban de acuerdo al tipo y destino del gasto, bajo los rubros de servicios personales, servicios a las dependencias, previsión social, adquisiciones, inversiones, cooperación a la federación, cancelación de pasivo y obras materiales.

SERVICIOS PERSONALES<sup>254</sup>

Líneas arriba señalaba que uno de los objetivos centrales de la administración de Ávila Camacho, efectuada por conducto del jefe del Departamento, fue disminuir

el presupuesto destinado a gastos de administración y en cambio orientar el gasto público a las obras públicas; objetivo que claramente se logró, pues en 1941 el gasto en servicios personales representaba 53% y al fin del sexenio 36%.

Entre 1942 y 1946 se aprecia un incremento del 18% en el número total de plazas de trabajo del Departamento. Para el siguiente sexenio se pierden plazas ya que, al hacerse cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, parte del personal que laboraba en la tesorería local, así como el de la contraloría y contabilidad y glosa (en total, 1,672 plazas), pasaron a formar parte de la secretaría. De esta suerte, en 1947, año en el que se realizó la permuta, quedaban 7,467 plazas de base. Para 1950 se nota una ligera recuperación ya que en ese año ya son 7,732 los empleados de base.<sup>255</sup> Aún así, la disminución del personal entre un sexenio y otro fue de 16%. (Cuadro 2.8).

CUADRO 2.8. PERSONAL OCUPADO EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

<b>Personal</b>	<b>1942</b>	<b>1946</b>	<b>1950</b>
Técnico, administrativo de justicia, servidumbre y obrero	7,583	9,139	7,732
Policía y tránsito	5,352	5,887	6,893
Obrero a cuota diaria	6,484	7,075	8,530
<b>Total</b>	<b>19,419</b>	<b>22,940</b>	<b>23,166</b>

Fuente: Informe de Gobierno del Distrito Federal 1941-1950.

En la justificación del primer presupuesto de egresos propuesto por Rojo Gómez, se señalaba, que uno de los servicios públicos que requería de mayor atención era el de seguridad pública; por tanto, se sugería crear las plazas necesarias para ampliar dicho servicio y aumentar la retribución que percibían los miembros de la policía de categorías más bajas, aumento que se hacía extensivo a los agentes de tránsito. Evidentemente, esta necesidad fue todavía más apremiante durante el sexenio de Casas Alemán.

Entre 1941 y 1946 el presupuesto destinado para el rubro de la seguridad pública se incrementó en 81%, en buena medida, por el incremento de los salarios; pues mientras, en 1940, el salario mínimo era de 75 pesos mensuales, para 1946, ya se había incrementado a 135.00<sup>256</sup> mensuales<sup>257</sup>; y, en 1952, al finalizar el sexenio de Miguel Alemán, alcanzaba un monto de \$198.00 mensuales.

Frente a la terrible inflación, generada por la segunda guerra mundial, el ejecutivo tuvo que autorizar un aumento de emergencia en los salarios del personal técnico, administrativo, judicial, obrero y a la policía. Solamente el año de 1944 el pago del primer aumento de emergencia implicó una erogación adicional de \$7'800,000.00; y el segundo, en 1945, fue de \$3'640,650.00. En 1946, los aumentos de emergencia, que habían sido calculados por semestre quedaron incorporados definitivamente al presupuesto.<sup>258</sup>

De 1947 a 1951, el importe de los salarios también mostró un incremento relevante puesto que de \$ 57'614,082.00 pasó a \$89,210,862.00; sin embargo, considerando el porcentaje que estas sumas representaban en el total del presupuesto, se observa una disminución considerable, ya que de una participación equivalente al 34% se bajó a otra de sólo 22%.

## OBRAS MATERIALES DE BENEFICIO PÚBLICO

El Departamento del Distrito Federal tenía la misión de administrar el gobierno, impartir la seguridad pública y realizar las obras materiales de beneficio público en su jurisdicción. De ahí que cuando Rojo Gómez fue nombrado jefe de esta dependencia, declaró que “realizaría todas aquellas obras que convirtieran a la ciudad de México en una gran capital digna de los progresos que para el país se esperaban en los años futuros”.<sup>259</sup>

Más aún, desde antes de asumir el gobierno, Ávila Camacho —y el partido oficial— habían reconocido la importancia de la ciudad de México, al incorporar una serie de propuestas de obras de beneficio público, en el segundo plan sexenal; lo cual, contrastaba con el plan del sexenio de Cárdenas, en el que no se le dedicaba ni un párrafo.

La preocupación central de los gobiernos de Ávila Camacho y Alemán fue canalizar el mayor número de recursos hacia la ejecución de obras que, por un lado permitieran el funcionamiento adecuado de la ciudad, su modernización y embellecimiento, y por otro, solucionaran los severos problemas de la escasez de

agua y las inundaciones. Las obras materiales de beneficio público se dividieron, entonces, en tres grandes rubros, que eran: obras materiales (pavimentación, escuelas y en general edificios públicos, monumentos, etcétera), agua y saneamiento y obras del sistema Lerma. Cada una de estas obras era atendida por la oficina correspondiente y los recursos se ejercían a través de las Direcciones de Obras Públicas, de Aguas y Saneamiento y de Obras del Lerma.

Como se puede apreciar en el cuadro 2.9, el porcentaje de los egresos destinado a las obras materiales de beneficio público se incrementó año con año. De 1941 a 1942 pasó del 14% al 31%, y a partir de ese periodo absorbió, en promedio, 30% del presupuesto global. En números absolutos, entre un sexenio y otro,

CUADRO 2.9. EGRESOS PARA OBRAS DE BENEFICIO PÚBLICO

Año	Obras materiales	Agua y saneamiento	Sistema del Lerma	Total
1941	4,682,876	3,217,000		7,901,817
1942	18,872,645	9,260,000	3,283,175	31,417,762
1943	14,206,000	10,910,000	8,123,276	33,241,219
1944	20,260,000	13,310,000	10,731,567	44,303,511
1945	28,900,000	17,000,000	17,592,215	63,494,160
1946	27,000,000	27,000,000	39,311,484	93,313,430
Subtotal	113,921,521	80,697,000	79,041,717	273,671,899
1947	58,209,637	16,532,419	20,934,126	95,678,129
1948	38,582,768	16,895,605	28,808,295	84,288,616
1949	47,092,779	37,176,470	19,201,180	103,472,278
1950	65,442,441	39,646,216	62,457,250	167,547,857
1951	73,203,507	37,438,245	44,108,061	154,751,764
1952	114,278,537	76,159,245	1,434,489	191,874,223
Subtotal	396,809,669	223,848,200	176,943,401	797,612,867
Total	510,731,190	304,545,200	255,985,118	1,071,284,766

Fuente: Informe de Gobierno del Distrito Federal 1940-1946 y Memoria de Actividades 1946-1952.

Nota: Para el análisis concreto de los egresos para las obras de beneficio público hemos incorporado, además del costo de las obras, las adquisiciones materiales y las inversiones con objeto de tener una visión completa de lo que este rubro representaba. Por esa razón no coinciden los datos presentados en el cuadro egresos para obras materiales de beneficio público y el cuadro obras materiales en el Distrito Federal, ya que en este último se integran montos que en el anterior aparecen en otros renglones.

el monto presupuestal se incrementó en 123%. Asimismo, se observa que la tasa de crecimiento del presupuesto asignado a cada uno de los tres rubros de obras ya mencionados, se incrementó año con año. Si se toma en consideración que el presupuesto de 1941 había sido elaborado por el gobierno de Cárdenas, se aprecia con claridad un viraje en la política para la ciudad; pues, tan sólo entre 1941 y 1942 creció 397%, no sólo porque se le incorporaron las obras del Lerma, sino porque en años anteriores los presupuestos asignados a esos rubros habían sido sumamente bajos.

Las obras materiales fueron las que mostraron un mayor incremento, de 248% entre un sexenio y otro. En lo particular, los egresos en el renglón de obras de aguas y saneamiento se incrementaron en 171% y las del Lerma 123%. Todo esto muestra la necesidad apremiante de dotar de infraestructura y equipamiento a la ciudad y el interés por parte del ejecutivo por resolverlas, el que, como ya vimos, cada vez aportó mayores cantidades para la realización de grandes obras en la capital

## OBRAS MATERIALES

A la Dirección de Obras Públicas se le encomendó la ejecución de todas aquellas obras que se realizaban sobre la superficie, como eran la pavimentación de calles, calzadas, avenidas, caminos, banquetas, etcétera; la construcción de escuelas, mercados, edificios públicos y monumentos, así como las obras del alumbrado público, la construcción y conservación de parques y jardines, campos deportivos, etcétera. Son tres las obras que destacan en los dos sexenios: 1) las obras de pavimentación, las cuales absorben casi la mitad del presupuesto; 2) la construcción de edificios públicos; y 3) la construcción de escuelas.

En el sexenio de Rojo Gómez, se observa además un incremento en los recursos destinados para alumbrado público. Asimismo, destacó el rubro de “otros”, pues en éste se incorporaron los gastos de indemnización, derivados de la demolición de inmuebles, por la construcción del anillo de circunvalación y otras obras, gastos que en el siguiente sexenio ya no se incorporaron.

Otro dato interesante, que da cuenta de la orientación y prioridades de la política urbana, es que durante el gobierno de Miguel Alemán los recursos desti-

nados a la construcción de edificios públicos se incrementaron en 838% pasando a ocupar el segundo lugar en la distribución del gasto por concepto de obras materiales. En el sexenio de 1940-1946 este rubro representó 9.7%, mientras que en el siguiente sexenio representó 24.3%. (Cuadro 2.10).

CUADRO 2.10. OBRAS MATERIALES EN EL DISTRITO FEDERAL  
1940-1946

Rubro	1940-1946		1947-1952	
	Importe	%	Importe	%
Escuelas	14,394,478	12.0	37,879,393	9.5
Edificios públicos	11,641,060	9.7	96,446,214	24.3
Campos deportivos	5,214,661	4.4	6,084,748	1.5
Mercados	4,332,905	3.6	13,864,700	3.5
Parques y jardines	6,142,552	5.1	20,770,587	5.2
Alumbrado público	6,193,005	5.2	41,717,793	10.5
Pavimentación	57,684,377	48.2	142,381,000	35.9
Unidades médicas	1,648,301	1.4	17,894,439	4.5
Cárceles	937,041	0.8	11,000,000	2.8
Otros	5,733,141	9.6	8,770,795	2.2
<b>Total</b>	<b>113,921,521*</b>	<b>100</b>	<b>396,809,669</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Informe de gobierno del Distrito Federal 1940-1946 y memorias del Distrito Federal 1947-1952.

\*No se incluyeron los gastos de planificación que ascendieron a \$ 24 millones, sobre todo por la gran cantidad de indemnizaciones que se tuvieron que hacer con motivo de predios destruidos y ocupados en el anillo de circunvalación.

Como se puede observar es a la pavimentación a la que se destinaron más recursos. Hasta 1940 se habían pavimentado 280 km; para entonces, el déficit ya era grande, pero entre 1940 y 1950, con el crecimiento de la ciudad, el problema se tornó muy severo. Había que abrir calles y avenidas para comunicar diversos puntos de la ciudad, sin tener que pasar por el centro; y había que comunicar a la ciudad con las diversas delegaciones, entre éstas y entre sus poblados.

Durante los seis años del gobierno de Ávila Camacho se añadieron a la red de caminos y calzadas 70 km. Entre las principales acciones de dicho sexenio destacan las siguientes: en el centro, la construcción del anillo de circunvalación, la ampliación de la calzada Melchor Ocampo y la prolongación de parque vía y de Mariano



Escobedo. Al oriente, la ampliación y pavimentación de la calzada de Puebla. Al sur, la apertura y pavimentación de la calzada Taxqueña-Villa Obregón y la ampliación de la avenida de los Insurgentes. También se construyeron caminos entre diversos pueblos de las delegaciones de Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta y 13 colonias proletarias y 11 delegaciones recibieron el beneficio de la pavimentación.<sup>260</sup> Además se realizaron obras de conservación y mantenimiento del pavimento, bacheo y construcción de banquetas.

Con todo y que se pudieron haber aportado más recursos a la pavimentación de las colonias populares, en realidad, fue la pavimentación de avenidas la actividad a la que se le dio mayor importancia en el sexenio 1946-1952, “no sólo con el propósito de embellecimiento, sino por considerarlo como uno de los servicios municipales imprescindibles”.<sup>261</sup> La superficie cubierta con nuevo pavimento ascendió a 4'756,981 m<sup>2</sup> y las obras de conservación fueron de 5'237,788 m<sup>2</sup>. Aunque de acuerdo con las memorias del gobierno, las obras de pavimentación no sólo se realizaron en la ciudad, sino también en cerca de 30 colonias y diversos poblados de las delegaciones,<sup>262</sup> de acuerdo con un estudio realizado en las colonias populares en 1955, el 85% de éstas (279) carecía de pavimento.<sup>263</sup>

Para 1940, el Distrito Federal era una de las entidades de la república que contaba con menos planteles educativos.<sup>264</sup> Para poder resolver el problema, Rojo Gómez invitó a participar al sector privado —tanto a los miembros de la iniciativa privada como a los colonos que demandaran la construcción de una escuela— para que aportaran recursos económicos, material y mano de obra.

Los bonos o certificados se pusieron a la venta en las ventanillas de los bancos, en las taquillas de los espectáculos, en los comercios y en todos los rincones de la república. Para la construcción de las escuelas se constituyeron patronatos locales que vigilaban el progreso material de la escuela que tenían bajo su custodia. Los comités eran los responsables de recaudar, administrar y vigilar la aplicación de los recursos. Entre 1948 y 1949 el comité del Distrito Federal<sup>265</sup> se responsabilizó de la construcción de 13 escuelas, además de aportar al patronato \$7 millones de pesos.

Durante el gobierno de Miguel Alemán se constituyó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, presidido por el secreta-

rio de Educación Pública. Este se creó tanto para aprovechar los recursos técnicos en la construcción de edificios escolares debidamente planeados, como para coordinar los esfuerzos del gobierno federal con los de los gobiernos locales, la iniciativa privada y los habitantes o los solicitantes de las escuelas. El comité inició lo que denominó una cruzada nacional y puso a la venta certificados de aportación voluntaria de diverso valor, cuyo producto quedó destinado de manera exclusiva a la construcción de escuelas. Las aportaciones iban de 50 centavos a mil pesos.<sup>266</sup>

Otro medio interesante para recaudar fondos fue el ahorro escolar. Aunque la ley que restauró la práctica de dicho ahorro databa de 1944, en realidad no se puso en vigor hasta febrero de 1948. Los escolares adquirirían cada semana timbres de 10, 20 y 50 centavos, o de un peso, que al final del año podían canjear con el 4% de interés. En total, ese año, las estampillas tuvieron un valor de \$7'300,000.00 y de las utilidades que las instituciones obtuvieran por la administración de los fondos, se determinó que 30% debía dedicarse al programa de construcción de escuelas y, en el caso de las escuelas donde el ahorro hubiera sido mayor, también al mejoramiento de los edificios.<sup>267</sup>

Como se puede observar en el cuadro 2.10, dentro del presupuesto global dedicado a la obra pública, el monto dedicado a la construcción de escuelas, por parte del Departamento del Distrito Federal, representó 12% en el primer sexenio y 9.5% en el segundo. Sin embargo, en el primer caso le entregaron a la Secretaría de Educación 56 escuelas equipadas con muebles y enseres; quedando inconclusas 13, las cuales se sumaron a otras 47 que se construyeron en el siguiente sexenio.<sup>268</sup>

En 1941 fue aprobado el plan de construcción de mercados, para lo cual el presidente de la república autorizó a Rojo Gómez que solicitara un empréstito. Se aprobaron 20 anteproyectos, para construir el mismo número de mercados en diversas zonas de la ciudad. La construcción de los mercados no sólo respondía a necesidades de abasto, sino a las pésimas condiciones de higiene y de insalubridad en las que se realizaba la venta de productos alimenticios. Por tanto, se anunciaba que los nuevos mercados serían higiénicos, con refrigeración, con locales especiales para guardar e incinerar la basura, servicio de lavado de presión a vegetales y espacios para almacenamiento perfectamente ventilados.<sup>269</sup>

Por lo que atañe a los grandes mercados, aquellos de los barrios de La Merced, Lagunilla y Tepito donde el grueso de la población vivía para el comercio y en torno a los mercados, se planteó la necesidad de transformar estas instalaciones para combatir el estado de insalubridad en el que vivía y trabajaba la gente; y además se ampliaron y pavimentaron las calles y se mejoraron los servicios públicos.<sup>270</sup> Sin embargo, debido a la escasez de hierro, suscitada a raíz de la guerra, se tuvo que detener la construcción de los 16 mercados que se tenía pensado edificar. Estas obras continuaron hasta 1945, año en el que el Departamento: “decidió realizar su mejor esfuerzo para la construcción de cinco grandes mercados centrales: en San Juan, la Lagunilla, La Merced, Hidalgo y Tepito. Asimismo se continuaron las obras de los pequeños mercados que quedaron suspendidas e iniciaron otras con objeto de lograr la construcción de 30 mercados en colonias periféricas y delegaciones.”<sup>271</sup>

Al asumir la presidencia Miguel Alemán, el problema de la carestía de la vida se había recrudecido y para abatirla el Departamento determinó la construcción de 10 mercados llamados de emergencia,<sup>272</sup> por medio de los cuales se ponía a la población en contacto directo con los productores, para evitar los recargos que en los precios ocasionaban los intermediarios. Estos mercados, de grandes naves, se organizaron en Jamaica, San Lázaro, la Colonia del Valle, Tizapán, Magdalena Contreras, San Jerónimo, Moctezuma, Campo Militar No. 1, avenida del Niño Perdido y la avenida Peralvillo. También se construyeron 12 nuevos mercados. La inversión en este rubro representó sólo 3.5% del presupuesto, para los dos sexenios.

Para la construcción y conservación de edificios, unidades médicas, adquisición de muebles, equipo e instrumental médico, el Departamento del Distrito Federal dispuso de \$1'648,301.00 en el primer sexenio y de \$17'894,439.00 en el segundo, montos que respectivamente representaron 1.4% y 4.5% del total del presupuesto de la dependencia. Con estos recursos, durante el primer periodo de gobierno se inició la construcción del Hospital de Emergencias de la Ciudad de México “Rubén Leñero” y el Hospital para Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal. En el segundo, se construyeron el Hospital para Trabajadores al Servicio del Estado, el puesto de Socorros No. 1, dos clínicas: la clínica Primavera

ra, para trabajadores no asalariados, y otra más, para trabajadores de aguas y saneamiento, un hospital para la recuperación de los enfermos de poliomielitis y el Instituto de Virología.<sup>273</sup>

En la lógica de darle un mejor estatus a la capital resultaba de suma importancia la idea del ornato, lo cual se tradujo en la construcción o reconstrucción de parques y avenidas con camellones y glorietas. La atención a las superficies cubiertas de pasto, plantas de ornato y árboles se incrementó de manera notable de un sexenio al otro, representando, en ambos casos, alrededor de 5% del presupuesto para obras. Llama la atención la relevancia que se le dio a estas obras pues el presupuesto fue mayor que el dedicado a la construcción de mercados, centros de salud y deportivos, etcétera.

Para fomentar el cuidado a los parques y espacios verdes y mantener una buena imagen con el ahorro de recursos, se integró un grupo denominado “inspectores honorarios de jardines” el cual colaboraba con las autoridades realizando labores de educación y vigilancia para proteger los parques de la metrópoli.<sup>274</sup>

Para resolver el problema de alojamiento de las diversas oficinas públicas del Departamento, en tiempo de Rojo Gómez, se determinó construir un edificio anexo al palacio de gobierno, así como otras oficinas y unidades fuera de la zona del zócalo donde se instalaron, por ejemplo, los talleres para la atención y composuras de equipo.

La construcción del edificio anexo se inició en 1942 y se concluyó en 1948. El costo total de la obra fue de \$21'112,700. Pero, mientras para el gobierno del primer sexenio dicha suma representó 60% de sus egresos, para el segundo tuvo un peso de sólo 15%, con todo y que la cantidad de \$14'167,790, aportada para que se concluyera, en un año, fue mucho mayor.<sup>275</sup>

En general, fue en el sexenio de Casas Alemán cuando se construyeron más edificios públicos y por ende el monto de los egresos en este rubro se incrementó en 728% con respecto al anterior sexenio. Además del edificio anexo al palacio de gobierno, se construyeron las oficinas del Registro Público de la Propiedad, la Cárcel para Mujeres, el Teatro Virginia Fábregas, la Casa del Voceador, la Subestación de Bomberos en la colonia Estrella, el Auditorio Municipal (ahora Auditorio Nacional), la Casa del Estudiante, el Pabellón No. 1 de la Ciudad del Niño,

la Delegación de Obras Públicas y el Lienzo Charro; y también se efectuaron mejoras y obras de reconstrucción en edificios ya existentes.

Dentro de este rubro también fue incluida la construcción de algunos monumentos. Siguiendo con la idea de resaltar y embellecer la ciudad, durante el gobierno de Rojo Gómez se hizo la escultura y glorieta de la Diana Cazadora, se reconstruyó la fuente del Salto del Agua y también se levantaron monumentos dedicados a héroes nacionales y destacados poetas. Además, con la colaboración del periódico *Excélsior*, que organizó una colecta popular, se inició la construcción del monumento a la madre mexicana. Durante el gobierno de Casas Alemán también se construyeron varios monumentos en plazas, parques y jardines, como los erigidos a los Héroes de Padierna, a Xicoténcatl, a Roca Fuerte, a los Niños Héroes, y se concluyó el monumento a la Madre.

Aunque no se trataba de edificios públicos, en este rubro se incluía también la construcción de viviendas. Entre 1940 y 1946, con el apoyo de la Financiera Rural, se construyeron casas para campesinos en el pueblo del Guarda, en Tlalpan. Entre 1947 y 1952 se edificaron 136 casas que se obsequiaron para fomentar el patrimonio de familias humildes (25 de éstas las entregó la esposa del presidente el día de las madres, durante dos años consecutivos) y 250 casas para los damnificados de las inundaciones ocurridas en las zonas del río San Joaquín y la colonia Guerrero. Además, en ese periodo se construyeron, en colonias y pueblos, 10 centros femeniles de trabajo, destinados a ayudar a las mujeres económicamente débiles.<sup>276</sup>

Durante las regencias Rojo Gómez y Casas Alemán se introdujo alumbrado público en pueblos y colonias. Pero mientras en el primero de los dos sexenios se destinó a este rubro 5.2% del presupuesto total de obras materiales; en el segundo fue necesario otorgar 10.5% y aprovechar las obras de reconstrucción de las grandes avenidas para cambiar las luminarias por unas más modernas y vistosas. Entre 1940 y 1946 la cobertura de alumbrado público aumentó en 54% pues, a pesar de la escasez de material provocada por la guerra, se instalaron 12,019 lámparas que iluminaron a 2,200 calles; en tanto que en el siguiente sexenio, ya resuelto el problema de la guerra, se colocaron 8,896 lámparas más otras de ornato y se introdujo el alumbrado en 32 pueblos y 27 colonias.

Los recursos destinados a la construcción de deportivos decreció de manera considerable durante el gobierno de Casas Alemán, de representar 4.4% del presupuesto de la ciudad pasó al 1.6%. Aún así, se construyeron algunos centros como el Deportivo Miguel Alemán en la colonia Linda Vista, el parque deportivo Puerto Aéreo y se reconstruyó y acondicionó el Deportivo Balbuena. En el gobierno anterior, de Rojo Gómez, se habían construido campos deportivos en delegaciones y subdelegaciones, el deportivo “Presidente Calles”, ubicado en la proximidad del rastro, dos lienzos charros, un balneario en el pueblo del Peñón de los Baños y se fundó el Club de Remo “Estado de Yucatán”.

## AGUA Y SANEAMIENTO

La Dirección de Agua y Saneamiento era la responsable de la prestación del servicio y de realizar los estudios y proyectos para la captación de agua y la construcción y conservación de obras destinadas al servicio de agua y saneamiento.

### Abastecimiento de agua potable

En mayo de 1942, a raíz del censo general de edificios, se estableció que “en el Distrito Federal había 157,342 viviendas habitadas por 1’705,543 personas, sin embargo, únicamente el 51% contaba con agua entubada y albañales. Además, el agua no se distribuía uniformemente y así como había zonas donde el consumo diario por habitante pasaba de mil litros, en otras no llegaba a treinta”.<sup>277</sup>

La mayor parte del caudal que recibía la ciudad de México se obtenía de los manantiales de Xochimilco, compuestos por los manantiales de Nativitas y Santa Cruz y por grupos de 90 pozos artesianos distribuidos en las plantas de la Noria, de las que se aprovechaban 3,400 litros por segundo. Todo este volumen se elevaba en seis estaciones de bombeo a una altura suficiente para poder llegar por gravedad a la planta de Xotepingo, de donde se bombeaba con la presión suficiente para distribuirla por la ciudad.

Sin embargo, uno de los problemas en cuanto al abastecimiento del agua era su poca presión, debido, en buena medida, a que el sistema de distribución de aproximadamente 1,500 km, contaba con las mismas tuberías existentes desde hacía 40 años. Otro factor de suma importancia era el desperdicio, ocasionado, por un lado, por la antigüedad de la red primaria de distribución (de 1903), y por otro, por el despilfarro, desperdicio y descuido de los usuarios y la falta de reparación de instalaciones defectuosas, llaves descompuestas, flotadores inadecuados, etcétera.

Ante estos problemas, el gobierno del Distrito Federal, a cargo de Rojo Gómez, se planteó como objetivos: 1) abastecer a la población con una dotación mínima de 400 litros diarios por habitante, acarreando agua del Lerma en cantidad suficiente para cuatro millones de personas; 2) modificar el sistema de distribución, de manera que permitiera disponer de presión suficiente en todo el sistema; 3) revisar cuidadosamente el sistema de distribución para corregir sus defectos y evitar los escapes en las tuberías; 4) implantar una reglamentación adecuada para las instalaciones en edificios, a fin de disminuir al mínimo el desperdicio de agua; 5) emprender una campaña de educación para los usuarios, y 6) establecer medidores y tarifas adecuadas.<sup>278</sup>

Además de las obras para traer agua del Lerma, para aumentar el caudal de agua en la ciudad, el gobierno construyó 58 pozos con equipo de bombeo. También se instalaron 14,142 m de tuberías de distribución, de distinto material y espesor, en la calzada de Tlalpan, la delegación Gustavo A. Madero y la colonia Romero Rubio. En la ciudad de México se instalaron 519,118 m de tubería y en las delegaciones 282,718 m que beneficiaron a un total de 53 colonias. En las poblaciones rurales se instalaron, además, baños públicos, lavaderos, abrevaderos y tanques de almacenamiento.<sup>279</sup> Todas estas obras implicaron un costo de \$32'952,732.00, es decir 41% del monto total invertido en el rubro de aguas y saneamiento.

En 1947, los habitantes del Distrito Federal disponían de un volumen diario de 518,400 m<sup>3</sup>, correspondiendo una dotación media de 225 litros por habitante, superior a la media en Estados Unidos que era de 200 litros por habitante. Sin embargo, el problema seguía siendo la distribución inequitativa del vital líquido, 30% de la población no contaba con el servicio y en la mayor parte de las colo-

nias el servicio era intermitente (llegaba a ratos). Incluso, en la época de estiaje, aunque contaran con la red, a muchas colonias no les llegaba el agua. Para 1952, en 35% de las colonias proletarias no había ni hidrantes públicos y en la mayoría de las otras colonias, a excepción de algunas calles, tampoco contaban con el servicio en su domicilio. Para aminorar el problema, el Departamento disponía de unos cuantos carros tanque que enviaba a las colonias sin agua y, asimismo, construyó baños y lavaderos colectivos para uso del público.

En tanto se concluían las obras del Lerma, el gobierno de Casas Alemán realizó una serie de actividades encaminadas a resolver el problema: la perforación de 99 pozos artesianos y la instalación de las correspondientes estaciones de bombeo como las de Bondojito y la de Xotepingo que fue la más importante. En este sexenio, se tendieron 14,808 m de tuberías de diferentes diámetros para conducir las aguas procedentes de los nuevos pozos perforados a las redes de distribución y se alargaron estas últimas en una longitud de 516,314 m, para hacer posible la introducción del agua a 18 poblados y a 50 colonias. Además, se construyeron 24 tanques de almacenamientos en varios pueblos y algunas colonias periféricas y se instalaron 38,314 tomas domiciliarias.

También en este periodo se construyeron baños y lavaderos públicos en distintos barrios y pueblos de las delegaciones al sur de la ciudad. Se dio mantenimiento a la red y se repararon 68,500 fugas y desperfectos. Finalmente se distribuyeron 260 mil litros diarios por el sistema de reparto, utilizando 13 carros-tanque.<sup>281</sup>

Para 1952, el Distrito Federal recibía una dotación de 15 mil litros de agua por segundo, lo cual establecía un promedio de consumo por habitante de 430 litros por día (incluyendo el gasto de la industria y los servicios). El 35% de esta dotación se formaba con el agua captada en los 3,600 pozos artesianos y 65% con el caudal que venía del río Lerma. Un problema serio era que de los 3,600 pozos artesianos 3,396 (94%) eran operados por particulares y 204 (6%) por el Departamento del Distrito Federal.<sup>281</sup> Por tanto, a raíz de la llegada del agua de Lerma, el Departamento del Distrito Federal suspendió la política de perforación de pozos y a partir de febrero de 1951 prohibió la apertura de ellos.

En 1949, un grupo de técnicos daba a conocer los siguientes datos respecto a la distribución y los usos del agua: usos industriales y comerciales 30%, usos



domésticos 30%, servicios públicos 5% y pérdidas 35%. Ello significaba que para los usos de la población sólo se contaba con 60% de los 335 litros por habitante, o sea, 201 un litros por cada residente, o dos quintas partes de la dotación normal.<sup>282</sup> Estos datos hacen evidente que la inversión más fuerte en el rubro de agua, saneamiento y, en general, en obras hidráulicas estaba destinada, en primer lugar, a satisfacer las necesidades de la industria y el comercio, y en segundo lugar, a la población. Pero tal vez lo más alarmante es que se desperdiciara 35% del agua con la que se contaba.

Para atender el problema, que se tornaba cada vez más agudo, se constituyó una comisión de estudios técnicos. Dicha comisión diseñó un proyecto al que debía sujetarse en forma escalonada la distribución de agua potable en todo el Distrito Federal, a partir de un cálculo de la demanda de agua para la población, previsible para el año de 1970; y considerando también la expansión lógica de la mancha urbana en la capital. Durante el gobierno de Casas Alemán se destinaron \$106'552,491, es decir, 48 % del total del presupuesto al rubro de agua y saneamiento.

Las obras más destacadas de este segundo sexenio fueron: el Sistema de Bombeo de Xotepingo, que consistió en la perforación de 33 pozos artesianos, la construcción de líneas de conducción de 1,200 mm de diámetro de tuberías de acero, en una longitud de 1,600 m, y la construcción también de líneas de 900 y de 300 mm de diámetro, en una longitud de mil y 5mil m, respectivamente. Asimismo, para hacer posible la introducción de agua potable a diversos poblados de las delegaciones y a por lo menos 50 colonias populares, se alargaron las redes de distribución del agua potable en una longitud de 516,314 m. También se instalaron 38,314 tomas domiciliarias y tanques de almacenamiento.

## Saneamiento

Durante el siglo XIX se trató de remediar el problema de las inundaciones, que databan desde la colonia, y de eliminar las aguas de albañal mediante el Gran Canal del Desagüe y el túnel de Tequisquiác, medidas que algunos especialistas definieron como “proyectos caros, insuficientes e inadecuados”.

El desagüe y saneamiento era un problema que cada día se agravaba más al extenderse la ciudad en todas direcciones, desde las lomas occidentales de donde se precipitaba el agua, por gravedad, hasta la parte más baja del valle, donde se congestionaban los drenajes que captaban tanto aguas negras como pluviales, por lo que frecuentemente había inundaciones. Por otro lado, las propias características del subsuelo, los hundimientos y las condiciones de la red de drenaje ocasionaban que, invariablemente, en la época de lluvias, se inundaran algunos rumbos de la ciudad, especialmente el centro. A esto se sumaba que gran parte del alcantarillado se hallaba por debajo del nivel del gran canal y las atarjeas no se limpiaban con la frecuencia necesaria.

El hundimiento del centro de la ciudad alcanzó tal desnivel con el resto del suelo de la capital, que el desagüe por gravedad era imposible. Para desalojar el agua el Departamento del Distrito Federal construyó plantas de bombeo de aguas negras.<sup>283</sup> Pero las atarjeas, por el mismo desnivel, también se encontraban azolvadas y las aguas ya no corrían con fluidez, ni en tramos cortos, por lo que el gobierno también limpió algunas atarjeas y colectores.

Para solucionar los problemas enunciados, entre 1941 y 1946, el gobierno de la ciudad implantó un gran sistema de colectores y atarjeas. Para ello fue necesaria la construcción de 67.3 km de conductos y de una extensa y compleja red de atarjeas tributarias a los colectores, que recibían los desagües de las calles, plazas y casas, y constituían 507.8 km de conductos de pequeños diámetros para dar salida a los desagües de los edificios. Todos estos conductos quedaron provistos de 8,730 pozos de visita, 1,871 pozos de lámpara, 10,982 coladeras pluviales y cubrieron una extensión superficial de 2,800 hectáreas, que fueron saneadas en beneficio de una nueva población servida de 840 mil habitantes. Por otra parte, el Departamento construyó la prolongación hacia el sur del Gran Canal del Desagüe, lo que permitió sanear la región sur del Distrito (Coyoacán, San Angel, Tlalpan y Xochimilco). Esta obra consistió en la construcción de un canal de 10,600 m de longitud con una capacidad de 10 m<sup>3</sup> por segundo. Todo ello representó una erogación de \$27'770,362, es decir, 34% de lo destinado a agua y saneamiento y 10% del total de egresos para obras materiales.<sup>284</sup>

Sin embargo, el problema no se solucionó y, a raíz de las fuertes inundaciones de 1951, el presidente de la república dio a conocer un decreto de emergencia con el que se creaba la Comisión Hidrológica del Valle de México,<sup>285</sup> cuyo objetivo inmediato era estudiar las causas del desequilibrio hidrológico en la cuenca del valle y formular un plan de obras capaces de contener el avance de las aguas sobre la ciudad.

Los estudios realizados concluyeron, lo mismo que años atrás se venía diciendo, es decir, que las inundaciones tenían su origen en seis causas principales, las cuales eran: 1) la insuficiencia en la red de colectores y atarjeas para evacuar rápidamente las aguas excedentes durante la temporada de lluvias; 2) los hundimientos registrados en el nivel citadino a causa de la desecación del valle, los cuales produjeron rupturas, taponamientos, columpios y azolves en la red; 3) la disminución de la pendiente del Gran Canal del Desagüe; 4) el aumento de la densidad demográfica del Distrito Federal; 5) las afluencias bruscas y de volumen relativamente grande que se originaban en las presas de Becerra, Tacubaya, Tecamachalco y San Joaquín; y 6) el caudal bastante considerable de los ríos de los Remedios, Tlalnepantla y San Javier.

Una vez identificado el problema, la comisión propuso un plan de ejecución inmediata, cuya realización debía estar totalmente concluida el 31 de mayo de 1952. El plan comprendía: a) plantas de bombeo en el extremo inferior de los colectores de la ciudad al Gran Canal; b) plantas de bombeo locales dentro de la ciudad; c) limpia, rectificación y acondicionamiento de la red de colectores y atarjeas; d) construcción de un puente-canal en el km 9.5 del Gran Canal; y e) desazolve de los ríos de los Remedios, Desviación Combinada, Santa Coleta, Guadalupe Unido y Charubusco, cuyas aguas desembocaban en el Lago de Texcoco.<sup>286</sup>

A lo largo de los seis años, de 1946 a 1952, se amplió la red de colectores y subcolectores en una longitud total de 52,363 m. Asimismo, se realizó el entubamiento de parte de los ríos Tacubaya, Piedad y Becerra, para formar el viaducto Miguel Alemán. También se entubó el Río Consulado en una longitud de 120 m. Se amplió la red de atarjeas del servicio de saneamiento con el que contaba la ciudad. Se hicieron conexiones de albañales particulares para prestar el servicio a diversos predios y se construyeron 7,613 pozos de visita. Se llevó a cabo la cons-

trucción e instalación de 10,500 coladeras pluviales, y con objeto de mantener el nivel constante en los lagos de Xochimilco, Tláhuac y Mixquic, el Departamento del Distrito Federal, en cooperación con la Secretaría de Recursos Hidráulicos, ejecutó diversas obras para desviar el río Churubusco. Finalmente, como se señalaba en el párrafo anterior se limpiaron y desazolvaron atarjeas, se construyeron cárcamos y plantas de bombeo de aguas negras, etcétera.

El monto de todos estos trabajos ascendió a \$83'295,709.00 que sumado a los \$34'000,000.00 que costaron las obras del Gran Canal realizadas en 1952, da un total de \$117'295,709.00 que finalmente representó 16% en el total destinado a las obras materiales que se realizaron en dicho periodo. (Cuadro 2.9).

## EL SISTEMA LERMA

El proyecto del Lerma, que se inició en 1942,<sup>287</sup> continuó durante casi todo el sexenio de Casas Alemán y fue inaugurado por el presidente de la república en 1951. Este consistió en la captación de las aguas de los manantiales que afloraban en las márgenes del oriente y sur de la Laguna de Lerma conduciéndola, por acción de la gravedad, a través de un acueducto hasta la ciudad de México.

Para desarrollar el proyecto se constituyó la Oficina Central del Proyecto del Lerma, que quedó a cargo de Alfonso Fernández Varela. Por la magnitud del mismo se dividió en seis tramos: Acueducto Lerma, Túnel Lerma, Túnel Acueducto México, Acueducto México (dividido en dos tramos) y Plantas Hidroeléctricas. Al frente de cada uno de los tramos había un ingeniero responsable y la compañía contratista responsable de la magna obra fue "Urbanizaciones S.A."

El acueducto tuvo un desarrollo de 56.3 km, de los cuales: 24.3 se construyeron en el valle de Toluca, 14.3 en la longitud del túnel que atraviesa la sierra de Las Cruces y 21.4 en el valle de México.<sup>288</sup> En la ciudad, el agua llegaba a una cámara de distribución de donde era enviada a cuatro grandes tanques, con capacidad para 50 mil m<sup>3</sup>, instalados en Dolores (arriba de Tacubaya), cerca de donde se hallaba la boca del túnel (6 km) que cruzaba por debajo de las Lomas de Chapultepec, desde Tecamachalco hasta San Joaquín.

De acuerdo con las autoridades, eran cuatro las ventajas de la captación de aguas en las fuentes del Lerma: 1) que el abastecimiento superaría en más de 100% la recaudación, puesto que se obtendrían cuando menos 6 m<sup>3</sup> por segundo; 2) que se obtendrían 16 mil caballos de fuerza con ese mismo volumen de agua; 3) que en la laguna del Lerma se desecarían 11 mil hectáreas con un valor de cerca de \$16'500,000.00; y 4) que aumentaría el caudal de aguas negras de la ciudad de México, las cuales podrían utilizarse tanto para la bonificación de los terrenos del antiguo lago de Texcoco, como para el sistema de riego No. 3, ubicado en el estado de Hidalgo.<sup>289</sup>

El costo total de las obras realizadas en el Sistema del Lerma fueron de \$255'985,118.00, de los cuales 31% se aportó durante el sexenio de Ávila Camacho, y el 69% restante, en el de Miguel Alemán, (cuadro 2.11) distribuyéndose, según el concepto, de la siguiente manera:

CUADRO 2.11. INVERSIÓN EN EL SISTEMA DEL LERMA

Obras de conservación y reparación	\$	796,440.00
Obras especiales	\$	4,027,390.00
Obras de carácter social	\$	7,617,083.00
Materiales de consumo y gastos diversos	\$	7,722,614.00
Obras conexas	\$	9,011,978.00
Dirección técnica y administración	\$	14,718,491.00
Captación de aguas	\$	26,025,174.00
Conducción de aguas	\$	186,065,948.00
Total	\$	255,985,118.00

Fuente: Informe de gobierno del Distrito Federal 1947-1952.

En resumen, al término del sexenio alemanista se habían concluido diversas e importantes obras, entre las cuales destacaron las de agua y saneamiento, que se había iniciado en el sexenio anterior. Y si bien, pueden apreciarse algunos cambios, sobre todo en relación con la política fiscal y la centralización de los recursos, por lo que a obras se refiere, se observa una perfecta continuidad entre un sexenio y otro.

Durante la regencia de Rojo Gómez el rubro de servicios de las dependencias.<sup>290</sup> se incrementó poco, en buena medida por las restricciones que imprimió la guerra. En cambio, durante el periodo de Casas Alemán, en números absolutos, se registró un incremento importante, seguramente por la propia expansión de las oficinas del Departamento y el notable aumento en el costo de la vida. El índice de crecimiento de los servicios de las dependencias, entre un sexenio y otro, fue de 257; sin embargo, con relación a los egresos totales, tuvo una participación de 5% y 6%, respectivamente, durante los dos sexenios.

El rubro de previsión social, que comprende los pagos de alimentación de presos y operados, pensiones, subsidios, compensación de reos y fomento de deportes, haberes de los policías, indemnizaciones por accidentes de trabajo y pago por defunción, se incrementó —entre 1941 y 1946— en 300% y de 1947 a 1951 en 237%. No obstante, representaba tan sólo el 1% del presupuesto general del Departamento. (Cuadro 2.8).

Bajo el rubro de “adquisiciones” se englobaban los artículos de consumo y los bienes muebles. Los recursos disponibles para el mismo se incrementaron en cada uno de los sexenios, en alrededor del 130%; representado, en ambos casos, el 7% del presupuesto global. Desde luego, este incremento tuvo que ver con la elevación de los precios, los que entre 1939 y 1950 aumentaron en 336%.<sup>291</sup>

Las “inversiones” corresponden por una parte, a las cantidades o acciones destinadas a constituir el capital social de las instituciones de crédito creadas a iniciativa del gobierno del Distrito Federal, tales como el Banco del Pequeño Comercio S.A. de C.V., la Financiera Rural y del Banco de la Habitación; y por otra, a los fondos de estabilización de diversos empréstitos.

La “cooperación al gobierno federal” resultaba ser una más de las contradicciones que enfrentaba el gobierno del Distrito Federal. El gobierno federal, por conducto de algunas secretarías de Estado, prestaba diversos servicios públicos a la ciudad; los cuales, en principio, deberían estar a cargo de las autoridades locales. Pero, como en este caso no había autoridades locales sino federales, se estableció que el gobierno federal seguiría prestando los servicios a cambio de una contribu-

ción del erario local. Seguramente por ese motivo, a pesar de que en la Ley de Ingresos de la Federación para 1949 se derogó la obligación de dicha contribución, este rubro siguió vigente en el Distrito Federal.

Durante el gobierno de Rojo Gómez más de tres cuartas partes de la cooperación a las dependencias se dirigió a la Secretaría de Educación Pública; y un porcentaje de esa suma se destinaba a los servicios en sí, otro tanto al pago del salario de los profesores y, desde 1946, \$500,000.00 a la campaña de alfabetización. En el periodo de Casas Alemán el porcentaje destinado a la educación bajó al 35%, puesto que la Secretaría de Hacienda absorbía 48%.

A la Secretaría de Salubridad y Asistencia se le otorgaban dos cantidades: alrededor de un millón para gastos de salubridad y 54% del rendimiento de los impuestos sobre sucesiones y donaciones, que ascendía a otro millón de pesos, lo que en total representaba 7 u 8% de las cooperaciones. A la Secretaría de Gobernación, se le otorgaba poco menos del 1%, que le servía para la alimentación de los presos del orden común, los sentenciados por los tribunales del fuero común, y los reclusos en la colonia penal de las Islas Mariás. Además se apoyaban ciertas acciones coyunturales, por ejemplo 1% para el levantamiento de los censos realizado por la Secretaría de Economía; 3% a la comisión proveedora de ganado; y 5% a la Dirección de Pensiones.<sup>292</sup>

Regularmente, al terminarse un ejercicio fiscal, quedaban pendientes de pago diversos compromisos adquiridos por el Departamento del Distrito Federal tales como los abonos a empréstitos y los vencimientos de los bonos emitidos. La mayor parte de estos adeudos eran derivados de obras públicas ya realizadas. Pues para atender los crecientes problemas de la ciudad, la tendencia, especialmente en el sexenio de Casas Alemán, fue a recurrir a diversas fuentes de crédito, a la vez que se realizó un importante esfuerzo por saldar los adeudos anteriores.

Por tal motivo, la cancelación de pasivos fue el renglón del gasto que más creció entre un sexenio y otro. Entre 1946 y 1951 aumentó 316%. Sin embargo, la situación fue especialmente conflictiva entre el ejercicio de 1947 y 1948 año en que el monto destinado a este rubro creció 203% y representó la cuarta parte del presupuesto de egresos, cinco puntos más que el gasto en obras.

En el presupuesto de 1948 la deuda flotante representaba 86% de la cancelación del pasivo; y de éste, 82% (equivalente a \$39'416,431.00) se refería a las

obras ejecutadas en 1947 las cuales no se habían liquidado por falta de partidas. Al triplicarse en 1948 la partida para pago de cuentas pendientes, esto evidentemente tuvo que traducirse en una disminución de las obras públicas ejecutadas en dicho año. Pero, como se observa en el cuadro 2.8, a partir de ese último año la tendencia se revierte, volviéndose a incrementar en 1951 ocupando de nueva cuenta 23% de los egresos del Departamento.

A manera de conclusión, lo hasta aquí descrito permite identificar la prioridad concedida a la política de gasto para el fomento económico, sobre todo al orientarse la inversión gubernamental preferentemente a la construcción de infraestructura para alentar al capital privado. En una segunda instancia se atendieron los problemas derivados del inusitado crecimiento de la capital.

En ambos sexenios, en la reorganización tributaria, se planteó como principio no recargar los gravámenes existentes y menos permitir que estos recayeran sobre la población económicamente más débil. Al mismo tiempo, ante la necesidad de llevar a cabo programas de obras importantes, se determinó hacer más eficiente la recaudación de los impuestos, lo que, sin duda, fortaleció al erario. Sin embargo, el monto del presupuesto de egresos siempre estuvo por encima de lo recaudado, por lo que la medida más radical para enfrentar el déficit la constituyó el vertiginoso incremento de las participaciones en impuestos federales.

Hasta 1947, el Departamento del Distrito Federal había sido incapaz de realizar grandes inversiones debido a que los impuestos, los productos de sus bienes de capital e incluso los empréstitos privados y públicos apenas habían sido suficientes para cumplir con los compromisos más elementales y apremiantes. Pero a partir de 1948 se observa un viraje en el gasto público y gracias a las aportaciones del gobierno federal, las cuales se incrementaron en 433% con respecto a las del año anterior, se realizó una inversión importante en obra pública.

Así, mientras en el periodo de Manuel Ávila Camacho, los ingresos del Departamento aportados por el gobierno federal, por la vía de la participación en impuestos federales, ingresos extraordinarios y subsidios, habían representado 17%; en el de Miguel Alemán alcanzaron 40%. Para darnos una idea de la proporción de esta medida, baste señalar que los recursos aportados por el ejecutivo, en



este último sexenio, representaron casi el total de los ingresos recabados durante el sexenio completo de Rojo Gómez.

En los dos sexenios —con excepción del año 1948— el monto de los egresos fue menor al de los ingresos. Pero si se descuenta del total de ingresos del Departamento la cantidad aportada por el ejecutivo, se observa que el déficit presupuestal de la dependencia era considerable. En el primer sexenio, la diferencia entre los egresos y los ingresos locales fue de 22%, pero en el segundo fue de 65%. A partir de entonces, el déficit fiscal del gobierno de la ciudad inició una carrera cuesta arriba y de gran dependencia hacia el gobierno federal.

El mayor esfuerzo en la administración y gestión presupuestal se encaminó a proporcionar los bienes y servicios necesarios para generar y sostener las condiciones materiales básicas para la reproducción del capital y la fuerza de trabajo. El monto del gasto público, que año con año se incrementaba de manera sensible, se destinó sobre todo al rubro de obras públicas, dentro del cual destacaron por su importancia para la ciudad los proyectos de agua y saneamiento y los de la vialidad. Entre los primeros fueron notables las grandes obras hidráulicas del Lerma, la construcción de colectores y el entubamiento de varios ríos. Pero la modernización de la ciudad no puede explicarse sin la importante inversión realizada para la apertura, ampliación y prolongación de diversas calzadas y avenidas, tanto del centro como las que conectaban con las zonas industriales, las residenciales y las salidas de la ciudad.

La modernidad tomó otro sentido. La ciudad fue equipada con la construcción de mercados, escuelas, centros hospitalarios y centros deportivos. Se desarrollaron nuevas áreas residenciales y de servicios y se construyeron muchos edificios, incluyendo los del gobierno de la ciudad (que absorbieron buena cantidad del presupuesto) y junto con ello se modernizó el alumbrado público, se abrieron y remozaron plazas y jardines, se instalaron fuentes y se levantaron monumentos.

De esta manera, al término de los dos sexenios, la infraestructura creada para la industria y el progreso y la modernidad en una parte de la ciudad se hicieron evidentes; en tanto, en la otra parte, la mayoritaria, privaban el rezago en los servicios públicos y el equipamiento, la insalubridad, la carestía, la pobreza, justamente la falta de progreso y modernidad.



# **CAPÍTULO III**



## POLÍTICAS HABITACIONALES Y PROCESO DE POBLAMIENTO

Uno de los bienes básicos para la reproducción de la fuerza de trabajo es la vivienda. En general, la producción de la misma se encontraba en manos del sector privado y se regulaba por el mercado. Sin embargo, en los años de estudio, la magnitud de los problemas habitacionales llevaron a la necesaria y cada vez más creciente intervención del Estado en tres temas centrales, a saber: la regulación del mercado inmobiliario, en la modalidad de la vivienda renta para sectores populares; la intervención sobre la propiedad del suelo; y el financiamiento y la producción de vivienda para servidores públicos.

De acuerdo con el censo de 1950, la población del Distrito Federal pasó de 1'757,530 habitantes en 1940 a 3'050,442 en 1950. La crisis estructural en el campo y el estímulo a la industrialización de la ciudad generaron la emigración de una buena cantidad de población campesina en busca de empleo urbano. Estas migraciones colaboraron con 73.5% del aumento demográfico de la ciudad, cuya tasa de crecimiento promedio anual llegó a ser de 3.5%.

Los efectos de la gran concentración de población, en la ciudad de México, empezaron a evidenciarse en varios aspectos, tales como: el daño al tejido urbano, la alteración de los valores comerciales de la tierra, el desalojo residencial, la sustitución de actividades económicas tradicionales, la decadencia acelerada del aparato urbano y, sobre todo, en una severa crisis habitacional, producto del déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda.

De las condiciones estructurales, las respuestas del Estado y las expectativas y condiciones socioeconómicas de la población se derivaron distintos tipos de demandas y ofertas de alojamiento. Los más pobres, que llegaban del campo esperando encontrar trabajo, buscaban un pedazo de tierra donde levantar aunque fuera un "jacal,"<sup>291</sup> los de clase media, sector que empezaba a surgir y a consolidarse como producto de la expansión industrial y de los servicios del Estado, querían una vivienda propia y con los servicios básicos; y, por último, las elites, los ricos, los dueños de las industrias, los comerciantes, los gobernantes y altos dirigentes políticos querían no solo alejarse de las incomodidades de las colonias densamente pobladas, sino asegurar una buena inversión en bienes raíces, por

medio de modernas y fastuosas residencias. Todas las clases sociales estaban involucradas en procesos de adquisición de suelo, en direcciones distintas y bajo condiciones y modalidades diversas; lo cual, no solo intensificó la segregación espacial, sino que generó una tensión continua entre los grupos sociales, debido al enfrentamiento de intereses de los propietarios y productores inmobiliarios con la necesidad social de vivienda de bajo costo.

La orientación de la política estatal y las propias estrategias de los pobladores dieron lugar a diversos tipos de poblamiento, a los que clasifiqué como tugurios y ciudades perdidas; unidades habitacionales y colonias para trabajadores; fraccionamientos residenciales y colonias proletarias. Puesto que cada una de estos tipos de poblamiento presentaba diferentes lógicas de ocupación, así como características distintas en su conformación, condiciones de vivienda y mecanismos de gestión, decidí iniciar este capítulo con una descripción breve de estos tipos de poblamiento y la distribución de habitantes en su territorio. Con ello pretendo ofrecer un panorama claro de la política habitacional en dos sentidos; es decir, por un lado, expondré las modalidades más comunes de acceso a la vivienda, y por el otro, hablaré sobre las características de la gestión en cada asentamiento.

A tono con el tema general del libro —política y gestión urbana—, hago énfasis en el análisis de dos de los aspectos más relevantes relativos a la problemática de la vivienda y del poblamiento: la congelación de rentas y la conformación de las colonias proletarias, pues estos dan perfecta cuenta del papel jugado por el Estado frente a dos intereses encontrados, el del capital inmobiliario y el de las necesidades de la población.

Ante la fuerte especulación del costo de los alquileres en el sexenio de Ávila Camacho, fue necesario abaratar el precio de la vivienda para los trabajadores y para ello se decretó la Ley de Congelación de Rentas en 1942. Esta medida tuvo un impacto fuerte sobre la producción de viviendas en arrendamiento y en general sobre todo el sistema habitacional.

Por otro lado, debido a las características de irregularidad y complejidad en su constitución, las colonias proletarias fueron las que más requirieron de la permanente intervención y gestión de las autoridades del Distrito Federal; y a la larga, estos asentamientos se convirtieron en elemento central de la política pública, para resolver el grave problema de habitación en la ciudad.

Debido a lo anterior, considero que el análisis de cada uno de los casos de poblamiento señalados aportará elementos para identificar, por un lado, la definición y continuidad de la política habitacional, entre uno y otro sexenio; y por el otro, las necesidades y demandas de los principales actores, las características de la intervención del Estado y la política de fomento de las organizaciones sociales y de las clientelas urbanas; para, finalmente, caracterizar los mecanismos de negociación, mediación y control político y su impacto en la consolidación de la estructura y gestión urbanas.

### 3.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y TIPOS DE POBLAMIENTO

Entre 1940 y 1950, el crecimiento del Distrito Federal y la concentración demográfica, industrial y administrativa alcanzó grandes proporciones. La población casi se duplicó, creciendo a una tasa intercensal de 5.5%.

En 1940, el Distrito Federal se dividía en la ciudad de México y 12 delegaciones.<sup>294</sup> La ciudad de México, en la que residían 1'464,556 personas, el 82.5% del total de la población en el Distrito Federal, se encontraba, a su vez, dividida en 12 cuarteles. De estos, el más densamente poblado era el cuartel IV (el cual abarcaba al primer cuadro y sus alrededores) pues en él residían 277 personas por hectárea; en tanto el más despoblado era el cuartel XI (localizado hacia el poniente, en las cercanías del bosque de Chapultepec) donde la proporción era de 52 residentes por hectárea. En cuanto a las delegaciones, la más poblada era Azcapotzalco con una densidad de 18.7 habitantes por hectárea. (Cuadro 3.1).

Para 1950 la población del Distrito Federal ya era de 3'050,442 habitantes (casi 1.6 millones más que en 1940), pero entonces 73% (2' 234,795) residía en la ciudad de México y el resto en las delegaciones. Y aunque los cuarteles más densamente poblados continuaban siendo el III con 393, el IV con 322, el VI con 299 y el VII con 252 habitantes por hectárea; en el lapso de esos 10 años, los que mostraron los índices más altos de crecimiento, fueron el cuartel XII (antes delegación General Anaya) con 135% y los cuárteles IX y X (Tacuba y Mixcoac, respectivamente) con 98% cada uno. (Cuadro 3.1).

CUADRO 3.1. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DEL DISTRITO FEDERAL

Demarcación	1940			1950		
	Superficie total hectáreas	Total de población	Densidad (hab/ha)	Total de población	Densidad (hab/ha)	Tasa de crecimiento
Cuartel I	1,810	205,274	111.5	359,995	198.9	75.4
Cuartel II	1,190	133,390	112.0	180,354	151.6	35.2
Cuartel III	580	153,277	264.3	227,991	393.1	48.7
Cuartel IV	370	102,588	277.3	119,171	322.1	16.2
Cuartel V	550	96,096	175.0	105,569	191.9	9.9
Cuartel VI	410	108,658	265.0	122,761	299.4	13.0
Cuartel VII	710	145,757	205.0	179,545	252.9	23.2
Cuartel VIII	920	114,349	124.3	180,022	195.7	57.4
Cuartel IX	2,290	146,211	62.5	290,156	126.7	98.5
Cuartel X	1,030	63,884	62.0	126,786	123.1	98.5
Cuartel XI	2,060	108,825	52.3	177,598	86.2	63.2
Cuartel XII	1,250	70,013	57.0	164,847	131.9	135.5
<b>Total ciudad de México</b>	<b>13,170</b>	<b>1,448,422</b>	<b>110.0</b>	<b>2,234,795</b>	<b>169.7</b>	<b>54.3</b>
Azcapotzalco	3,362	63,000	18.7	187,864	55.9	198.2
Coyoacán	6,226	35,248	5.6	70,005	11.2	98.6
Cuajimalpa	7,092	6,025	0.8	9,676	1.4	60.6
Gustavo A. Madero	7,566	41,567	5.4	204,833	27.1	392.8
Iztacalco	3,925	11,212	2.8	33,945	8.6	202.8
Iztapalapa	11,960	25,393	2.1	76,621	6.4	201.7
Magdalena Contreras	6,770	13,159	1.9	21,955	3.2	66.8
Milpa Alta	26,932	14,786	0.5	18,212	0.7	23.2
Alvaro Obregón	9,072	32,313	3.5	93,176	10.3	188.4
Tláhuac	8,156	13,843	1.7	19,511	2.4	40.9
Tlalpan	30,929	19,249	0.6	32,767	1.1	70.2
Xochimilco	13,140	33,313	2.5	47,082	3.6	41.3
<b>Total delegaciones</b>	<b>135,130</b>	<b>309,108</b>	<b>2.3</b>	<b>815,647</b>	<b>6.0</b>	<b>163.9</b>
<b>Total general</b>	<b>148,300</b>	<b>1,757,530</b>	<b>11.8</b>	<b>3,050,442</b>	<b>20.5</b>	<b>73.6</b>

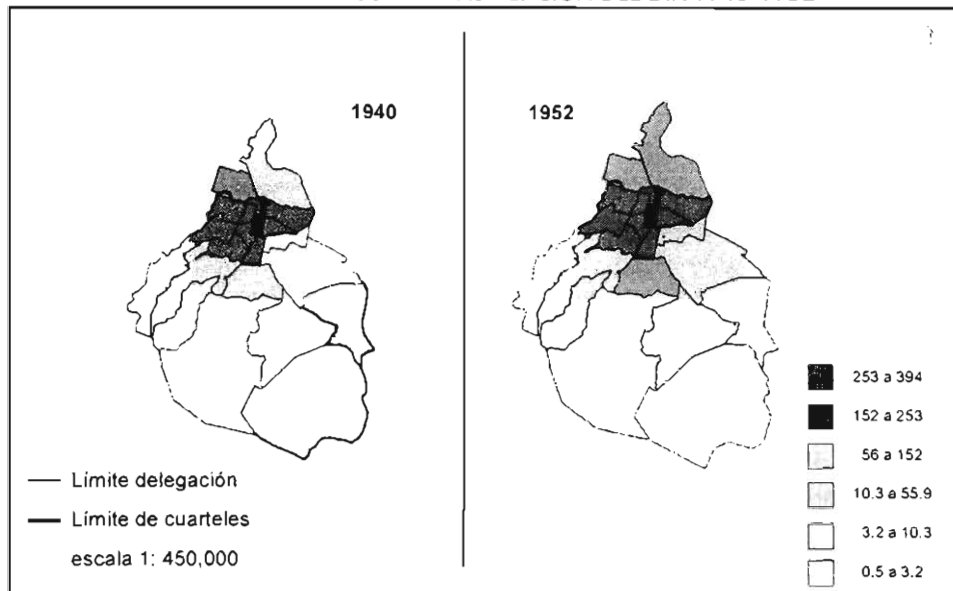
Fuente: Dirección General de Estadística. Censos de Población de 1940 y 1950.

Nota: la superficie de cada una de las demarcaciones fue calculada por la Dirección de Obras Públicas y tomada de la Memoria de gobierno del Departamento del Distrito Federal de 1940 a 1941.

El proceso de concentración demográfica en la ciudad de México fue notable. Los cuarteles más densamente poblados en 1940 siguieron un ritmo ascendente hacia 1950. Entre estos destacaron los cuarteles IX, X y XII en los que el número de habitantes por hectárea prácticamente se duplicó. (Plano 3.1).



### PLANO 3.1. PROCESO DE DENSIFICACIÓN DEL D.F. 1940-1952



Fuente: Censos de Población, Secretaría de Gobernación, México, 1940 y 1950.

Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfica del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OCIM). Sociología Urbana. UAM-A.

Por lo que respecta a las delegaciones, el aumento de población se manifestó con mayor intensidad en aquellas donde se asentó la industria como Gustavo A. Madero y Azcapotzalco, donde las tasas de crecimiento intercensal fueron de 392% y 198% respectivamente. En otras delegaciones como Iztacalco, Iztapalapa y Alvaro Obregón también se registró un acelerado crecimiento, con tasas por arriba del 180%; el cual respondió a dos procesos simultáneos: uno de orden físico, determinado por la integración y absorción de sus poblados a la mancha urbana por su proximidad con el centro y las zonas industriales, y el otro, de carácter socioeconómico que se caracterizó por el inicio de un proceso de proletarianización de sus habitantes. (Cuadro 3.1).

El aumento de la población en la ciudad produjo escasez de vivienda y por tanto un mayor encarecimiento de los alquileres pues, evidentemente, su edifica-

ción no marchaba al mismo ritmo que la población y por tanto la demanda era mucho mayor que la oferta. El número de unidades construidas cada año era insuficiente no sólo para reponer las casas que entraban en desuso por desgaste natural sino para proporcionar las que reclamaba la creciente población citadina.

Si consideramos que la población se incrementó en 1'543,000 personas en 10 años, en esos mismos años por lo menos eran 211 mil familias<sup>295</sup> que necesitaban otras tantas viviendas, más las que se encontraban en condiciones prácticamente inhabitables, el déficit de vivienda en el Distrito Federal era muy severo, calculado por el BNIUOP en 296 mil viviendas.

Este déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda se debió a que: 1) no había suficientes lotes de terreno urbanizado; 2) los altos precios que alcanzó el suelo y que lo hacía inaccesible a personas de escasos recursos; 3) la carestía de la vida que redundaba en la disminución de la suma disponible para renta y ahorro, en íntima relación con el constante aumento de alquileres; 4) el alto costo de los materiales de construcción;<sup>296</sup> 5) el alza de impuestos que día a día fueron más numerosos y onerosos para la propiedad urbana, así como el costo de los servicios que ésta precisa; 6) el poco atractivo que tenía para los inversionistas la construcción de casas de alquiler para obreros y gentes de escasos recursos;<sup>297</sup> 7) las intervenciones decretadas por el Estado, tales como el abuso de la Ley de Expropiación, el Decreto de Congelación de Rentas, en la forma expedida, la Ley de Planificación, y por último; 8) el encarecimiento de los créditos y la nula posibilidad de financiamiento para casas baratas.<sup>298</sup>

Según la información proporcionada por el censo de edificios levantado en 1939, 38.3% de la población del Distrito Federal vivía en casas solas, en departamentos y viviendas de alquiler 55.9% y 5.8% en otros tipos de habitación. En la misma época en la que se levantó el censo, 6% de departamentos y viviendas se encontraba sin ocupar. Eso significa, decía Saúl Moreno, que el problema de insuficiencia de habitaciones es un problema que data de años relativamente recientes, todavía en 1941 y 1942 era fácil conseguir habitaciones a alquileres módicos. En la actualidad, 1946, la situación ha cambiado: la habitación ha mejorado por lo que respecta a condiciones higiénicas generales, los departamentos son nuevos y aunque menos amplios tienen mayores comodidades, pero sus alquileres se han elevado

de manera escandalosa, por lo que de hecho han producido escasez de alojamiento, especialmente para las clases económicamente débiles que carecen de posibilidades para rentarlos. La encuesta verificada, por el mismo autor, arrojaba un promedio de \$68.00 de renta mensual por departamento y de \$20.00 por vivienda.<sup>299</sup>

De 1939 hasta 1945 el número de construcciones anuales iba en aumento; sin embargo, descendió en 1946 notándose de nuevo un ligero aumento en 1951. La disminución fue más sensible en la construcción de casas habitación con destino a renta o venta, cuyo número absoluto en 1940 era de 2,136; en 1945 se incrementó a 9,571 y en 1947 disminuyó a 6,168. De estas construcciones 67% era para uso del propietario. El promedio de las casas habitación construidas para uso particular, tanto en el periodo de 1939-1945 como en el de 1946-1950, aumentó 5% en el primer caso y 7% en el segundo. Fenómeno contrario se produjo en la construcción de casas individuales para ser vendidas o rentadas y casas de apartamentos o multifamiliares, cuyos promedios básicos eran de 11% y 16% para descender a 4 y 11%, respectivamente. Entre 1939 y 1949 la construcción en su conjunto aumentó 206.5%. A partir de 1946 disminuyó en número de unidades pero en valor siguió aumentando hasta un 340.8% en esos mismos años.<sup>300</sup> Como se observa en el cuadro 3.2 la edificación se orientó hacia la construcción de residencias, casas de apartamentos de renta elevada, como lo afirma el porcen-

CUADRO 3.2. UNIDADES Y VALORES DE LAS CONSTRUCCIONES, SEGÚN SU DESTINO  
1939-1949

Construcción según su destino	Unidades %	Valores
Casas habitación para uso del propietario	76.37	36.97
Casas habitación para renta o venta	5.50	4.77
Casas de apartamentos	10.80	34.10
Casas de vecindad	2.03	1.10
Comercios y despachos	3.12	13.47
Establecimientos industriales	1.22	5.29
Centros de diversión	0.12	1.32
Moradas colectivas	0.33	1.44
Otras	0.42	1.54
<b>Total</b>	<b>100.00</b> <b>(68,289)</b>	<b>100.00</b> <b>(\$1,632,020,830.00)</b>

Fuente: BNUHOPSA. Memoria sobre las conferencias de mesas redondas sobre la habitación popular, 8 de septiembre 1950, p.40.

taje de valores que tales construcciones consumieron, en total 84.5%. Las casas de departamentos económicos y las vecindades consumieron apenas 1.10 del valor total. Es fácil concluir que la iniciativa privada no asumió el mercado de casas rentables y que cuando lo hizo fue para construir edificios de rentas superiores a las limitadas por la ley inquilinaria. Las casas habitación para uso del propietario, casas de apartamentos de rentas elevadas y edificios para comercios y despachos representaban 90.2% del total.<sup>301</sup>

Entre 1940 y 1951 se construyeron en el Distrito Federal 176,596 habitaciones. De éstas 92% fueron edificadas por empresas o particulares y 8% por el gobierno. Como veremos más adelante, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOPSA), de 1947 a 1950, construyó 4,213 y la Dirección de Pensiones, 9,142.<sup>302</sup> Frente a una demanda de 296 mil viviendas, las producidas por el Estado resultaban insuficientes, ya que atendían sólo al 4.5% de la demanda.

La ocupación diferenciada del suelo y la vivienda por los diversos sectores de la población, si bien segregada, no era tan clara ni homogénea. Junto o entre una importante zona residencial podemos encontrar lo que se conoció como “ciudades perdidas”, en el centro los “tugurios” que se caracterizaban por la preponderancia de vecindades, en la periferia las colonias “proletarias”, los fraccionamientos o unidades habitacionales para obreros y especialmente burócratas, las zonas residenciales “exclusivas”, etcétera. En general, una serie de asentamientos, espacialmente mezclados, los que de acuerdo al tipo de tenencia de la tierra, las características de las viviendas, la condición de la infraestructura y el equipamiento, clasificamos como colonias proletarias, fraccionamientos para clases medias y altas, ciudades perdidas y tugurios y finalmente las unidades habitacionales.

Para darnos una idea de la distribución de este tipo de poblamiento en la ciudad, aprovecharé un estudio que realizó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. en 1952. De acuerdo con las características de la vivienda los investigadores subdividieron a la ciudad en seis zonas: tugurios, jacales, proletaria, decadente, residencial antigua y residencial moderna.<sup>303</sup> (Plano 3.2 y cuadro 3.3)

Los datos aportados por el BNHUOPSA dan buena cuenta del problema que se vivía en las zonas de tugurios y decadentes; pues aunque que ocupaban tan sólo el

CUADRO 3.3. SUPERFICIE QUE OCUPABA CADA TIPO DE HABITACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL EN 1952

Zonas	Superficie neta (m <sup>2</sup> )	%	Total de habitantes	%
Tugurios	21,481,145	12	992,731	34
Jacales	17,291,682	9	314,632	11
Proletaria	42,920,421	23	419,804	14
Decadente	34,628,126	19	810,449	27
Residencial (antigua y moderna)	66,418,766	36	417,864	14
<b>Total</b>	<b>182,740,140*</b>	<b>100</b>	<b>2,995,480**</b>	<b>100</b>

Fuente: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, "El problema de la vivienda en México", 1952.

\*Se trata de la superficie neta habitada en la ciudad de México y cuatro delegaciones políticas: Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco y Coyoacán.

\*\*Aunque los datos no son exactos la aproximación es cercana a los 3'050,442 habitantes que registró el Censo de Población.

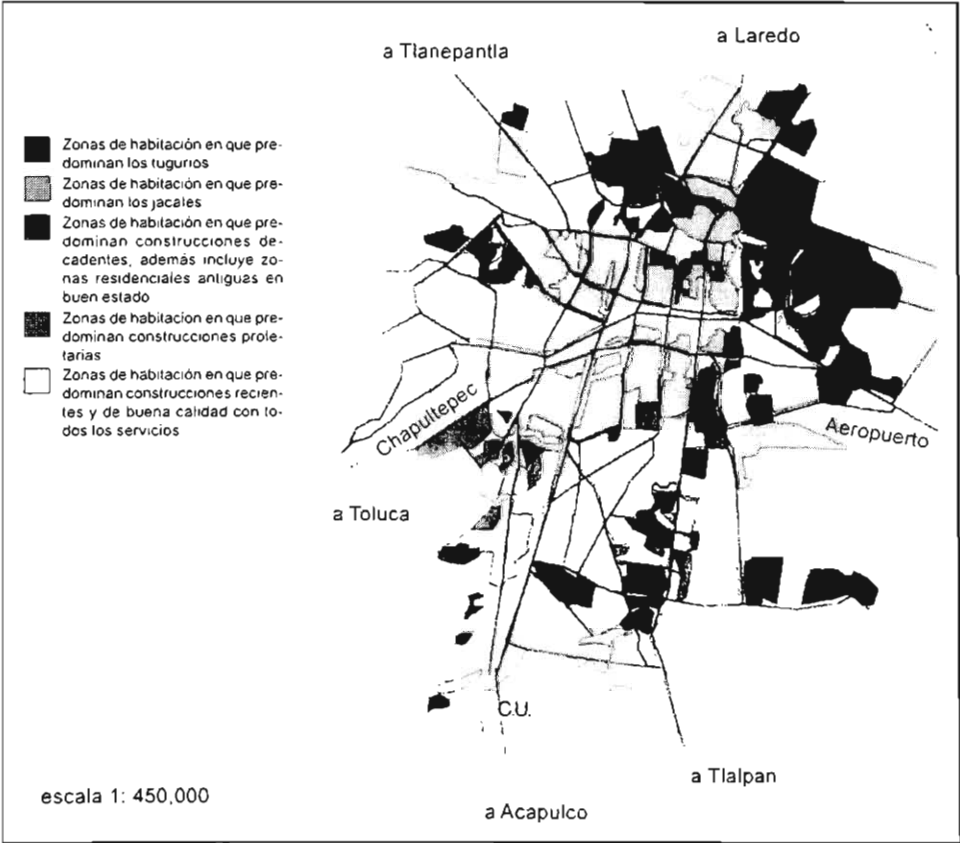
12% de la superficie de la ciudad, en ellas residía 34% de la población, lo cual arroja una densidad de entre 800 y mil habitantes por hectárea. Este hacinamiento contrastaba con la densidad de las zonas de vivienda nueva, de tipo residencial, donde el promedio era de 62.9 habitantes por hectárea; y también con la situación en las colonias proletarias, en las cuales vivían 98 personas por hectárea, lo que nos hace comprender el interés de los sectores populares por irse a residir en estas.

Como se puede apreciar en el plano adjunto (3.2), los cuarteles en los que predominaban los tugurios, jacales y casas decadentes eran el IV, V y VI (81.5%, 78.3% y 70.6%, respectivamente) y por el contrario, donde predominaba la vivienda nueva eran los cuarteles IX, X y XI. (52.1%, 58.9% y 63.4%, respectivamente).

René Coulomb señala que entre 1940 y 1950 el área urbana se duplicó. Entonces, la ciudad de México conoció su primera gran expansión de la vivienda en propiedad (más de 123%; en tanto que la oferta de vivienda en renta quedaba prácticamente relegada al registrar un crecimiento de sólo 6%. Este estancamiento del mercado de las casas y apartamentos de alquiler, en el conjunto de la ciudad, fue resultado de dos procesos opuestos: por un lado, una reducción de 2% en el

número de viviendas en renta en la “Ciudad Central”, y por el otro, un fuerte incremento de más de 108% en la oferta de viviendas de alquiler en el “primer contorno de la ciudad” y de 67% en el “segundo contorno”. “En efecto, durante esta década, el *stock* habitacional creció en el primer y segundo contorno en un 60% (de 108,678 a 181,842 viviendas) y la vivienda en renta se incrementó en ese mismo espacio periférico en casi 100% (de 45,422 a 90,342 viviendas en renta)”.<sup>314</sup>

PLANO 3.2. ZONAS DE HABITACIÓN DE ACUERDO AL TIPO DE VIVIENDA



Fuente: En base a BNUCOPSA, “El problema de la vivienda en México”, Departamento de Estudios y Proyectos, mayo de 1952. Sociología Urbana. UAM-A.

Estos datos demuestran que si bien el decreto de congelación de rentas impactó de manera negativa el mercado de la vivienda de alquiler en el centro de la ciudad; en la periferia de la ciudad, por el contrario, lo estimuló.

Este desplazamiento de la producción de vivienda de alquiler hacia las áreas periféricas muestra los cambios que se efectuaron en las relaciones sociales de producción y en la circulación de la vivienda en arrendamiento en la ciudad. A raíz de esto, empezó a aparecer un nuevo tipo de arrendamiento y también un nuevo tipo de arrendadores en la ciudad; particularmente en las colonias del “primer contorno” periférico en proceso de consolidación, sobre las cuales los decretos de 1942-1948 no tuvieron ningún efecto y en cambio sí respondieron a una demanda de vivienda no satisfecha con el acceso o posesión de los terrenos periféricos.<sup>305</sup>

### 3.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS TIPOS DE POBLAMIENTO

Los procesos de poblamiento influenciaron a la ciudad que se encontraba incapacitada para proporcionar los satisfactores mínimos de bienestar al cada vez mayor número de individuos que vivían en ella. Esta incapacidad se reflejó en un déficit de vivienda y servicios públicos, y desde luego evidenció la escasez de recursos económicos para enfrentarlo.

Cifras correspondientes a 1952, señalan que aproximadamente 1'200,000 capitalinos (53.2% de la población del Distrito Federal) vivían en zonas cuyas habitaciones eran decadentes, tugurios, jacales y colonias proletarias.<sup>306</sup>

#### TUGURIOS Y CIUDADES PERDIDAS

Los tugurios, vecindades y edificios viejos con varias viviendas en las que se hacían numerosas familias, eran la resultante de varios factores en cuya base siempre estaba presente el problema económico.

Las personas con recursos económicos medios y altos que residían en el centro tendieron a desplazarse hacia la periferia cediendo el lugar a los migrantes

que llegaban del campo o a los que no tenían recursos para salir de ahí. De esta manera, los pobres que llegaron a ocupar las viviendas antes habitadas por los ricos, las reacondicionaron para que pudieran caber en ellas quince o hasta veinte familias, convirtiéndose así las casas antiguas en “vecindades” con deplorables condiciones de habitabilidad. Estos tipos de habitación se encontraban en barrios como: Tepito, La Merced, la Lagunilla, Jamaica, Tacuba, Guerrero y Peralvillo, así como en algunas colonias proletarias (como la Panamericana y la Moctezuma) que a finales de los cincuenta formaban lo que, en un estudio del Banco Nacional Hipotecario se conoció como la “Herradura de tugurios”. Con base en los censos de población, en 1940 residían en esta zona 354 mil habitantes y en 1950 la hacían poco más de 438 mil.

Casas y calles presentan un aspecto desastroso en esos lugares. La higiene brilla por su ausencia en las vecindades, en las calles y los mercados. Polvo, falta de agua, mugre, fachadas derruidas, aglomeración de viviendas con patios estrechos, en los que materialmente hay que abrirse paso entre bosques de tendedores y cachivaches; vivienda con excusados comunes y falta completa de baños; habitaciones de una sola pieza, que con frecuencia sirve de abrigo por la noche a cuatro, seis o más personas en completa promiscuidad. Son muchos los casos en que un cuarto de reducidas dimensiones sirve de sala, recámara, comedor, cocina y hasta taller de toda una familia y de varios animales. En medio de esas condiciones nacen y crecen mal vestidos y peor alimentados, niños escuálidos.<sup>307</sup>

La descripción que hace Josefina Gaona de los tugurios y sus alrededores, no podía ser más exacta. De acuerdo con los estudios realizados por el Banco Nacional Hipotecario las características predominantes en esa parte de la ciudad eran las siguientes: alta densidad de población, que en algunas partes llegaba a 800 y a mil habitantes por hectárea, lo cual era posible también por las altas densidades de construcción, promiscuidad y hacinamiento<sup>308</sup> que evidenciaban serias deficiencias higiénicas y sanitarias. Este tipo de vivienda, donde habitaba 34% de la población citadina, ocupaba 13% de la superficie total de la ciudad con una densidad promedio de 469 personas por hectárea.<sup>309</sup>



De las 10,478 manzanas de que consta la ciudad 6,375 tienen algún porcentaje de este tipo de habitación o sea el 60%, el resto (4,103) no tienen ningún porcentaje. De las 6,375 manzanas con algún porcentaje de tugurios, 441 tienen más de un 50% de esta forma de habitación o sea 7%; 960 tienen entre 30 y 50% o sea 14% (lo que quiere decir que en el 21% de las manzanas de la ciudad los tugurios representan de un tercio a poco más de dos tercios de sus áreas); 3,059 manzanas (18%) tienen entre 11 y 30% de tugurios y 1,969 manzanas (31%) menos del 10%.<sup>110</sup>

Como hemos señalado, en 1952, el Banco Nacional Hipotecario realizó un estudio directo en el que tomó como muestra 40 manzanas de la ciudad. De estas, 13 manzanas correspondían a las zonas de tugurios,<sup>111</sup> en las que se encontraron 181 casas de vecindad (en promedio 14 por manzana) con 2,570 viviendas en su interior; es decir: un promedio de 198 viviendas por vecindad. Los 2,551 inquilinos detectados, en promedio, cubrían por vivienda una renta mensual de \$31.00, lo que correspondía aproximadamente al 10% del ingreso mensual familiar. La relación entre vivienda y servicios era de 2.3 baños, 5.6 excusados y 7 lavaderos por casa de vecindad; en tanto que el número de cuartos por familia era de 1.7. Por persona, les correspondía 0.37 cuartos, 0.04 baños, 0.09 excusados y 0.12 lavaderos<sup>112</sup>

De acuerdo con el estudio de Saúl Moreno,<sup>113</sup> las viviendas de vecindad contaban con 1.4 cuartos de vida útil, es decir, no se trataba más que de un cuarto redondo —en algunos casos dos— cuyo espacio era dividido para uso de cocina, comedor y recámara, ya fuera por un tapanco o por cortinas, en el mejor de los casos, o bien, por hules, muebles y hasta enseres domésticos. En promedio, habitaban 4.2 moradores por cuarto y excepcionalmente 11, 12 y hasta 13 personas.

Más o menos en esa misma categoría de vivienda y condiciones de vida de tugurio, se encontraban aquellas zonas a las que los investigadores del Banco Nacional Hipotecario denominaron “jacales”, que por lo general se formaron por viviendas edificadas con materiales de desecho alrededor de las fábricas o en áreas urbanas que carecían de agua, drenaje y alumbrado. Pero como el término “jagal” hace referencia fundamentalmente a la vivienda, he decidido denominar a este tipo de asentamientos como “ciudades perdidas”.

Lo que más caracterizaba a estas ciudades perdidas era el hecho de que se levantaban sobre terrenos que no habían sido destinados a la urbanización y a la construcción de casas habitación, y, como ningún servicio urbano había sido previsto, los problemas se resolvían mediante la improvisación. Esta situación se complicaba más todavía por el modo de posesión de los terrenos y en muchos casos por las condiciones físicas de estas áreas, todo lo cual hacía muy difícil una utilización habitacional completa y adecuada.<sup>314</sup>

Las ciudades perdidas se mezclaban con facilidad con las habitaciones de la clase media o se desarrollaban en la proximidad de los barrios acomodados y por ello se les denomina así. Es decir, en medio de una zona urbanizada se encontraba una especie de gran vecindad o pequeña colonia donde residían más de 100 familias que rentaban el suelo y construían uno o dos cuartos con material de desecho (cartón, madera, lámina) a los que se tipificó como “jacales”. Muchos de estos asentamientos, sobre todos los ubicados dentro del perímetro de la ciudad de México, se encontraban bardeados o estaban escondidos en callejones o entre otras construcciones, es decir, ubicados en zonas que por naturaleza y tipo de construcción no les correspondían, por lo que se les denominaba “perdidos”. Los residentes no eran propietarios del suelo; por lo general lo rentaban o se posesionaban de este invadiéndolo, pues en muchos de los casos, la definición de la propiedad se encontraba aún en litigio.

En el estudio de una ciudad perdida ubicada en el centro de la colonia Buenos Aires, destacan los siguientes datos: constaba de 196 viviendas, de las cuales sólo se obtuvieron datos de 175. De éstas 45% medía menos de 10 m<sup>2</sup>, 43% entre 11 y 20 y sólo el 12% tenía más de 20 m<sup>2</sup>. El 97% de los cuartos se había construido hacía más de 10 años, aunque el material de desecho hubiera sido renovado. En el 92% de las viviendas los techos eran de desperdicios de lámina y de cartón y en el 88% los muros eran de desperdicios, materiales amontonados y láminas de cartón. En la mayoría de los casos (93%) los pisos eran de tierra. La altura media del cuarto de dormir no llegaba a los 2 m. El 84% de los habitantes vivía en un cuarto redondo, en el que se desarrollaban todas las actividades esenciales de la familia.

El predio en cuestión no contaba con agua entubada, por lo que 76% de las familias la compraba en los comercios o viviendas aledañas<sup>315</sup> y el resto la conse-

guía en forma gratuita o la acarreaba de un hidrante público. Por supuesto tampoco tenían drenaje y no contaba con cuartos de baño o de aseo. Había nueve pozos negros en uso (otros nueve ya tapados). El 92% de las viviendas contaba con luz eléctrica pues se “colgaban” de los postes. El 58.5% pagaban renta y 43% lo hacía por una cantidad superior a \$21.00 mensuales.<sup>316</sup>

En el ya citado estudio del Banco Nacional Hipotecario, para conocer lo que denominaban la zona de “jacales”, los investigadores aplicaron la encuesta en tres colonias: Buenos Aires, Pensil y América. En cuatro manzanas encontraron 67 casas de vecindad, con 267 viviendas. Por éstas se pagaba una renta de \$17.00 al mes, según el número de metros que se alquilaran, cantidad que representaba menos del 10% de los ingresos familiares que en promedio ascendían a \$276.00 mensuales.<sup>317</sup> No encontraron baños, la relación por casa del número de excusados era de 0.45 y el de lavaderos de 0.67, y carecían de agua entubada, drenaje y alumbrado. En conjunto, esta zona de tugurios ocupaba 10% de la superficie urbanizada de la ciudad y en ella habitaba 11% de la población con una densidad promedio de 180 personas por hectárea.

También, este tipo de asentamientos era frecuente encontrarlos en las zonas adyacentes a las fábricas, vías de ferrocarril y otros servicios industriales y comerciales. Su atractivo era que, además de encontrarse cerca de los centros de trabajo, el valor del suelo tenía un precio relativamente bajo, accesible para la población de bajos recursos. En estos casos, por lo general los propietarios de los terrenos rentaban el suelo donde los pobladores construían una vivienda provisional. Uno de estos casos es la famosa Cerrada del Cóndor<sup>318</sup> localizada en la colonia Aguillas, en la delegación Álvaro Obregón, al poniente de la ciudad.

La existencia de este tipo de asentamientos tenía implicaciones sociales y económicas de gran envergadura, entre otras: el nulo rendimiento de los impuestos, el descenso de la rentabilidad de los terrenos en las áreas viejas de la ciudad, las inadecuadas condiciones de vida de los trabajadores que habitaban en esas viviendas incidía en su rendimiento laboral y escolar, la multiplicación de las enfermedades y los delitos y el aumento consiguiente de los presupuestos destinados a combatir estos problemas, etcétera. Lo grave de la situación era tal que, decían los estudiosos del banco, se justificaba la intervención estatal a favor de la demolición

de los tugurios.<sup>319</sup> Si bien, durante el porfiriato en México se tomó esa medida, después de la revolución resultaba prácticamente imposible e inadecuado hacerlo mientras no se ofrecieran otras alternativas.

Debido a que la concepción que prevalecía en torno a los tugurios era la que ponía el acento sobre el problema que representaban sus deficientes condiciones de salud e higiene, la responsabilidad de atenderlos recayó sobre la recién fundada Secretaría de Salubridad y Asistencia. Diversas cartas dirigidas al presidente, por organizaciones inquilinarias y los propios vecinos, dan cuenta clara de ello:

Quejas de que no han sido atendidas por salubridad en infinidad de vecindades que ameritan reparaciones inmediatas y acondicionamiento higiénico. Los inquilinos de la casa 57 de la calle de Bucareli solicitan que salubridad intervenga para que se ejecuten obras de higiene indispensable, pues hay 50 familias que no cuentan con los indispensables servicios sanitarios y agua potable necesaria. Solicitan intervención ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia ordene se corrija el estado insalubre que guarda la casa número 130 de la calle Manuel Caballero, pues sus habitantes carecen de agua, lavaderos, cocinas, tendedores y hasta puertas.<sup>320</sup>

En consecuencia, la participación del gobierno de la ciudad ante este severo problema se limitó a mejorar las condiciones de higiene y tratar de apoyar a los inquilinos frente a las arbitrariedades de los propietarios estableciendo la Oficina de Orientación y Quejas. Sólo en contadas excepciones y cuando la situación era dramática o se requería ese espacio para introducir infraestructura o equipamiento, el Departamento intervino reacomodando a la población en otros asentamientos; tal fue el caso de los terrenos del ejido conocido como “Tlacotal y Bramadero”, en Iztacalco, que el Departamento expropió, en 1949, con objeto de construir lo que denominaron una “unidad vecinal” especial para población de escasos recursos. En esta fueron reubicados, entre otros, los habitantes de la ciudad perdida localizada sobre los márgenes del Río San Joaquín, a un lado de la colonia del Periodista, denominada “La Corte de los Milagros”. Esta albergaba a cerca de 3 mil personas que vivían en alrededor de 600 viviendas construidas con cuanto material de desecho tuvieron a su alcance.

## UNIDADES HABITACIONALES Y COLONIAS PARA TRABAJADORES

En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, reconoció el serio problema de la escasez de vivienda para obreros y, en general, para la población de bajos recursos.<sup>321</sup> Consecuentemente, con el ánimo de proteger a las clases trabajadoras el legislativo aprobó un decreto por medio del cual se daban una serie de facilidades para que obreros y empleados pudieran construir o adquirir una vivienda por medio de la intervención de instituciones de crédito o de la Dirección de Pensiones, además se otorgaron facilidades a empresas industriales o comerciales del Distrito Federal para que adquirieran lotes o casas para sus obreros.

En marzo de 1936 el gobierno de la ciudad creó el “Consejo de Promoción del Programa de Construcciones de Habitaciones Baratas”, un órgano consultivo que se abocó a estudiar y proponer soluciones al problema. En el mes de julio de ese mismo año, Lázaro Cárdenas emitió un decreto en el que se reconocía como necesaria la intervención del Estado en la implementación de políticas de vivienda.<sup>322</sup>

Años más tarde, a los pocos meses de haber tomado posesión el presidente Ávila Camacho, el Secretario del Trabajo Ignacio García Téllez informó que se había aprobado un proyecto de construcción de vivienda colectiva para obreros; y aunque la construcción de dichas viviendas no era competencia directa del Departamento, la atención del problema siempre lo involucraba. Estas medidas respondían a la gran demanda de vivienda que había y a la movilización de los trabajadores; pues, como ya señalé, la Ley de Congelamiento de Rentas, cuya vigencia fue prorrogada por varios años (1942-1948), había desestimulado no sólo la producción de vivienda de alquiler sino el mantenimiento de la existente, lo que llevó a que cada vez más inquilinos buscaran la manera de hacerse de una vivienda en propiedad. Esta demanda se convirtió incluso en una de las principales reivindicaciones de las diversas organizaciones sindicales, vecinales y de inquilinos.<sup>323</sup>

Más de cien mil trabajadores y burócratas pertenecientes a diversas centrales obreras y a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, están desarrollando actividades tendientes a lograr que se construyan colonias obreras y burócratas en los alrededores de la capital, para que cese el grave

problema de la elevación de las rentas y los exiguos jornales que vienen devengando en relación con el alto costo de la vida.<sup>324</sup>

En 1946, en el Distrito Federal, se publicó la Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares. Su objetivo era mejorar las condiciones de alojamiento a través del fomento de la construcción de casas baratas y de mediano precio, declarándolas embargables; y para ser consideradas como tales debían reunir ciertos requisitos como un precio de venta o de alquiler accesible y buenas condiciones de higiene, ubicación, dimensiones, entre otras. La responsabilidad de este servicio de habitaciones populares recaía sobre el jefe del Departamento del Distrito Federal, con el asesoramiento del Banco Nacional Hipotecario.<sup>325</sup> Como la construcción de estas habitaciones no era rentable para la iniciativa privada, el gobierno asumió la responsabilidad de ofrecer este tipo de vivienda a los trabajadores, especialmente a los que estaban al servicio del Estado, a través de tres instituciones: el Banco de Fomento a la Habitación, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. y la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

Los trabajadores sindicalizados utilizaron dos tipos de prácticas para acceder a una vivienda: una era la de adquirir un lote o vivienda en propiedad a través de la conformación de grupos de solicitantes de suelo y vivienda, que luego constituían colonias proletarias; la otra, rentar y en ocasiones adquirir una vivienda en las unidades habitacionales que construían las instituciones bancarias.

#### Los grupos de burócratas solicitantes de suelo y vivienda

Aunque desde luego hubo algunos sindicatos de obreros de la industria privada (Teléfonos de México, IM Nacional, y otros) que se abocaron a resolver el problema de la vivienda de sus agremiados, su esfuerzo y alcances no se compara con el trabajo desplegado por los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

Tanto la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado como cada una de sus secciones por su cuenta, trataron de resolver el problema de la falta de vivienda por diversas vías, aunque la más socorrida fue la formación de colonias proletarias. Apoyados primero en la Ley de Colonización y después en la Ley del

Servicio Público de Habitaciones Populares,<sup>326</sup> las secciones sindicales de las diversas secretarías de estado y del Departamento del Distrito Federal realmente se convirtieron en organizaciones de solicitantes de terrenos y viviendas, muchas de éstas conocidas como uniones o comités pro-hogar de “x” grupo de trabajadores, que formaron colonias reconocidas por el Departamento del Distrito Federal como proletarias.

Entre estos grupos de solicitantes se dieron dos tipos de prácticas. Para unos su interés se centraba en la demanda de suelo donde construir sus viviendas. Otros, en cambio, deseaban obtener créditos para adquirir o construir sus viviendas. Pero mientras los primeros se insertaban en la lógica de la formación de las colonias proletarias, los segundos se inclinaban más por habitar en fraccionamientos legalmente constituidos, en los que intervenían las instituciones públicas o privadas de crédito.

Por lo general el costo del terreno y de su urbanización se cubría a través de un préstamo de la Dirección de Pensiones o del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y el monto se prorrateaba entre los integrantes del grupo. La cantidad que correspondía a cada trabajador se les descontaba de su salario cada quincena y el plazo de pago establecido no debía exceder de 10 años.

Uno de los casos que ejemplifica bien el tipo de proceso que se seguía en la formación de una colonia proletaria fue el de la “colonia General Miguel Alemán de los trabajadores al Servicio del Estado”, denominada así porque la expropiación se decretó a iniciativa de este personaje —cuando era ministro de gobernación— y de un grupo de burócratas encabezado por Rafael Vázquez del Mercado, quien posteriormente fue nombrado secretario y gerente de la colonia. Los terrenos se adquirieron mediante un préstamo de la Dirección General de Pensiones, que fue saldado por medio de una cuenta especial abierta en el Banco Nacional de México.

En el *Diario Oficial* del 26 de octubre de 1942 se publicó el decreto expropiatorio de los terrenos propiedad de Santiago Franzoni y Lagos y de Magdalena Castañeda de Franzoni. A raíz de la expropiación los colonos ocuparon los terrenos y los propietarios entablaron un juicio de amparo, que fue concedido de manera relativa y en parte también sobreseído. A raíz de las gestiones realizadas

por los citados funcionarios y el propio Departamento, el 25 de junio de 1943 se firmó un convenio entre las partes, por medio del cual se fijó el precio unitario de \$4.00 por m<sup>2</sup>, precio que sería liquidado por la Dirección General de Pensiones o de aquellas instituciones privadas con las que los colonos concertaron el financiamiento de la operación. El 7 de septiembre de 1944 el precio total de los 96,426 m<sup>2</sup> fue de \$385,704.00. Después de haber descontado los terrenos destinados a servicios públicos, quedaron 450 lotes, el valor del m<sup>2</sup> lotificado se estableció entre \$7.50 y \$15.00. Los compradores, todos ellos burocratas (dos manzanas completas se destinaron a trabajadores de la Lotería Nacional) depositaron el monto total del valor de sus lotes en una cuenta especial del Banco Nacional de México. En mayo de 1948 la mayor parte de los propietarios no habían recibido sus escrituras y la colonia no contaba con los servicios más elementales (agua, luz, drenaje, etcétera) a pesar de que casi toda la colonia había sido edificada, por lo que iniciaron un movimiento en demanda de los mismos.<sup>327</sup>

Otro caso que ilustra bien la lógica de gestión de este tipo de procesos fue el del fraccionamiento Ciudad Jardín Xotepingo.

En 1937, siendo jefe del Departamento Cosme Hinojosa, compró a Agustín Questa un terreno de 100 mil m<sup>2</sup> que restaban de una fracción de la antigua hacienda de Xotepingo, por el que pagaron \$106,848.00. Con esta adquisición los terrenos propiedad de la ciudad en Xotepingo llegaron a tener una superficie de 495,280 m<sup>2</sup>. Estos terrenos sobre la calzada de Tlalpan fueron aprovechados para la creación de unos viveros, otra gran parte fue destinada a la instalación de plantas de bombeo e instalaciones hidráulicas.<sup>328</sup> En 1945, el líder del Sindicato Único de Trabajadores del Distrito Federal, Alfonso Martínez Domínguez, logró, por intermediación de Rojo Gómez, que el presidente dictara un decreto<sup>329</sup> para que el Departamento del Distrito Federal le vendiera, fuera de subasta, a la sociedad civil "Frente" (constituida previamente por Martínez Domínguez, Rómulo Sánchez Mireles y otros dirigentes del sindicato) los terrenos, propiedad de la ciudad, localizados en Xotepingo y El Reloj. En ese mismo decreto se estableció que con ellos debía constituirse el patrimonio familiar de los trabajadores del Departamento y se fijó el precio a \$1.10 el m<sup>2</sup>.



En 1946, Martínez Domínguez y Sánchez Mireles, en representación de la Sociedad “Frente”, le compraron al Departamento del Distrito Federal los terrenos. El terreno medía 381,990 m<sup>2</sup>. Además de la venta de lotes, a \$4.35 el m<sup>2</sup>,<sup>330</sup> se planteó la posibilidad de construir casas tipo. El proyecto estuvo a cargo del arquitecto Félix Tena, quien en una sesión de la comisión de planificación expuso un proyecto que consistía en dividir el terreno en cuatro supermanzanas o bloques de habitaciones que a su vez se dividieron en pequeñas manzanas cuyo ancho se determinó a partir de “lotes tipo”<sup>331</sup> de 120 m<sup>2</sup>. El 18 de septiembre, en multitudinaria ceremonia, se entregaron de manera simbólica los primeros 28 títulos de propiedad.<sup>332</sup>

Los requisitos fijados por el gobierno de la ciudad para que los sindicalistas accedieran a un lote fueron: 1) que los lotes fueran rifados por las autoridades en virtud de que su número era inferior al de los solicitantes; 2) que la edificación de las casas se apegara a las especificaciones que determinaba la Dirección de Obras Públicas, en la inteligencia de que la construcción debía responder a un mínimo de elementos arquitectónicos; 3) que 90% de los solicitantes fueran miembros del sindicato, pues 10% de los lotes debían adjudicarse a empleados de confianza no sindicalizados; 4) que el solicitante fuera el sostén económico de la familia; 5) que los solicitantes tuvieran cuando menos cinco años al servicio del gobierno de la ciudad; 6) que ni el trabajador solicitante ni las personas que de él dependían tuvieran bienes raíces por más de 10 mil pesos; y 7) que los solicitantes disfrutaran de un sueldo mínimo de \$156.00 y un máximo de \$500.00 mensuales.<sup>333</sup>

Antes de que concluyera el sexenio, se construyeron 100 casas tipo. Cada una costaba \$13,500 y constaba de dos recámaras, sala, comedor, cocina, baño y vestíbulo, cimentación para dos pisos, y fueron pagadas a 10 años sin abonar nada hasta tomar posesión de las mismas.<sup>334</sup> Estas viviendas se financiaron con recursos de la Dirección de Pensiones, institución que aportó dos millones de pesos; suma que los trabajadores beneficiarios reintegraron por medio de cantidades mensuales como si fuera por concepto de renta. En 1948 el sindicato negoció con el presidente Alemán para que se les otorgaran nuevos créditos. El presidente accedió y la Dirección de Pensiones les otorgó otros dos millones de pesos para construir 150 casas más.<sup>335</sup> Por su parte el sindicato, con su propio presupuesto, continuó comprando terrenos.<sup>336</sup>

Siguiendo una lógica similar a la descrita, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro apoyó la formación de varias colonias para burócratas, como: “El Centinela” para empleados de la presidencia de la república, “El Sifón” para empleados de pensiones, “La Taxqueña” para servidores de comunicaciones y obras públicas, “Materiales de Guerra” para los trabajadores de ese sector y “El Rosedal” y “Héroes de Churubusco” para trabajadores de la educación, entre otras.

#### Las instituciones bancarias y crediticias

La construcción de conjuntos y unidades habitacionales se encontraba a cargo de las instituciones bancarias y crediticias.

#### \* El Banco del Fomento a la Habitación

En un esfuerzo por reorientar la política de vivienda seguida hasta ese momento y con objeto de facilitar la construcción de alojamientos higiénicos y baratos destinados a las clases populares, así como de promover y dirigir la inversión de capitales hacia la realización inmediata de un programa de construcción de casas familiares y edificios multifamiliares, el 12 de febrero de 1946, el Departamento del Distrito Federal constituyó el Banco de Fomento a la Habitación.<sup>337</sup> También se pensó en que dicha institución podría colaborar con el gobierno de la ciudad en la solución de los problemas relativos a la dotación de todos los servicios públicos y en general a la urbanización de las superficies construidas por la institución. Para resolver el problema de la escasez de viviendas, decían las autoridades, se requiere de “cien mil alojamientos populares y de precio medio. Sin incluir el costo de los terrenos, cien mil viviendas costarían 700 millones de pesos”.<sup>338</sup>

Al sur del parque de Balbuena se construyeron las primeras 250 viviendas. El costo de cada casa fue de \$6,000.00 y se podía cubrir en 15 años y con mensualidades no mayores a la cantidad del alquiler que los nuevos dueño pagaban anteriormente por la vivienda. Estas casas constaban de: “dos recámaras, una sala que por

la noche se transforma en recámara mediante la dotación de sofás-camas, un comedor, cocina baño y patio interior”.<sup>339</sup> Las viviendas se distribuyeron entre 27 organizaciones sindicales y gremiales, que fueron: los sindicatos de electricistas, la industria papelera, los trabajadores de la aviación, la Sociedad Cooperativa de Excélsior y los trabajadores del gobierno del Distrito Federal, y también el Frente Único de Trabajadores del Transporte, la Central Única de Organizaciones Inquilinarias, la Unión de Empleados de Restaurantes, de la Industria del Pan, las Uniones de Empleados Bancarios, etcétera. La unidad se inauguró el 28 de noviembre de 1946.

A pesar de que las condiciones económicas, derivadas de la guerra, eran muy adversas para desarrollar programas de este tipo, debido a la inflación de los valores inmobiliarios, la escasez y la carestía de los materiales de construcción y de la mano de obra, se inició la construcción de la colonia Del Parque y la Unidad Esperanza en la colonia Narvarte.

Al poco tiempo de iniciadas estas obras, y a un año de la creación del banco, el gobierno de Miguel Alemán, siguiendo una lógica de centralización de los procesos, recursos e instituciones, determinó el fortalecimiento del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas como una institución reguladora y centralizada que se responsabilizaría de la construcción de las habitaciones baratas en el país, incluyendo por supuesto las del Distrito Federal. Por tal motivo, el Banco Nacional Hipotecario absorbió al Banco de Fomento a la Habitación, cuyo gerente, Adolfo Zamora, pasó a ser el director general del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

#### \* El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas

En 1947, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que desde su creación en 1933 hasta esa fecha se había ocupado de la irrigación, agua y alcantarillado, pavimentación y drenaje, mercados y rastros, caminos estatales y energía eléctrica, absorbió al Banco de Fomento a la Habitación e inició diversos proyectos de vivienda.

En enero de 1947 entró en vigor una nueva Ley Orgánica para el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, la cual le dio una fisonomía claramente acusada de institución nacional de crédito en las dos materias principales de su actividad, a saber: las casas populares y las obras públicas. Con esta ley se encomendaron al banco funciones de coordinación, vigilancia y de dirección en materia de ahorro y préstamo para la vivienda familiar. Asimismo, se le convirtió en una entidad central de la red de instituciones privadas de ese ramo y se le encargó la misión de apoyar y mejorar el desarrollo de las operaciones y de vigilar que estas no rebasaran los límites autorizados.<sup>340</sup> Las funciones que en materia de alojamientos establecía la nueva ley, capacitaban al banco para desempeñar el papel de centralizador de todos los esfuerzos federales, locales, municipales y privados realizados en pro de un vasto programa nacional de construcción de casas baratas.

Tanto en la Ley Orgánica para el banco como en la que creó el Servicio Público de Habitaciones Populares en el Distrito Federal, se previó la aportación de subsidios oficiales para la constitución de un Fondo de Casas Baratas; estos subsidios podían ascender en total a 30 millones de pesos anuales, de los cuales 15 millones provenían de la federación y otro tanto igual del Departamento del Distrito Federal.

Por acuerdo presidencial, el banco<sup>341</sup> operaba de diversas maneras: unas veces construyendo directamente (Unidad Esperanza y la Colonia del Parque); otras veces abriendo créditos a los interesados (colonia del Periodista y colonia de la Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo); otras más, prestando recursos a las empresas que deseaban ayudar a sus trabajadores (en Monclova, Monterrey, Tlalnepantla); o también cooperando con instituciones públicas o privadas (Unidad Modelo, Nueva Santa María y el Prado). En todos los casos, sin embargo, las inversiones del banco procedían de la colocación de bonos entre particulares, a quienes se debían reembolsar las cantidades aportadas, más un interés del 6% anual.<sup>342</sup>

Las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar tenían como propósito esencial fomentar, entre las familias de modestos recursos, el ahorro orientado a la construcción o compra de una vivienda. El banco, en calidad de auxiliar de las autoridades hacendarias, revisaba los planes de ahorro de esas instituciones y manejaba el fondo de reserva que la ley le obligaba a constituir como

garantía de la ayuda que debían prestar a los ahorradores en el momento en que éstos habían reunido cierta suma como parte del valor de su vivienda.<sup>343</sup>

Desde que se le encomendó la tarea, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas emprendió la ejecución de programas de vivienda. Como parte de estos programas inició la urbanización y construcción de conjuntos de casas solas y edificios multifamiliares en zonas periféricas de la ciudad; adoptando, según el caso la construcción vertical en terrenos de poca extensión y alto precio, como en la Unidad Esperanza, en la colonia Narvarte; o la horizontal, en terrenos de mayor extensión alejados del centro y más baratos, como en la colonia del Parque, en la Zona de Balbuena, o la Primera Colonia del Periodista, en las Lomas de Sotelo, entre otras.

Algunos estudios realizados por compañías dedicadas al fomento de la vivienda calculaban que las casas unifamiliares con dos o tres recámaras, estancia y servicios (edificadas en serie y agrupadas sobre terrenos de 80 a 120 m<sup>2</sup>, con un valor aproximado de \$50.00 el m<sup>2</sup> y de 60 a 80 m<sup>2</sup> construido por unidad) tendrían un costo aproximado de \$14,000.00 a \$ 18,000.00, el cual podría amortizarse en 15 años, a una tasa de 8% de interés anual, mediante el pago de una renta mensual que ascendía entre \$140.00 y \$190.00. El costo por unidad para las casas multifamiliares —con los mismos metros de superficie, en el mismo lapso de años y el mismo interés— era menor y por tanto la renta oscilaba tan sólo entre \$75.00 y \$125.00.<sup>344</sup> Por ello, hacia el final del sexenio, se dio mayor impulso a la construcción de este tipo de unidades.

Cabe señalar, además, que en las unidades construidas por el banco, los inquilinos tenían la posibilidad de adquirir la “nuda” propiedad del inmueble, ya fuera con venta con reserva de dominio, con certificados de participación inmobiliaria o con venta simple a través de la renta que se pagaba.

De acuerdo con el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, las unidades vecinales estaban constituidas por núcleos de población localizados generalmente en terrenos adyacentes a un centro urbano importante, las cuales se proyectaban con el propósito de resolver, aunque fuera de manera parcial, el grave problema de habitación que padecían muchas familias en la ciudad. Con estas unidades se pretendía iniciar un ciclo de transformación y descentralización gradual de la ciudad, el cual concluiría al lograrse la sustitución de los tugurios. Las nuevas unidades

vecinales debían estar comunicadas por medio de vías rápidas y ser autosuficientes en lo que respecta a servicios escolares, parques y comercios de primera necesidad. No se establecían límites precisos acerca del tamaño de una unidad vecinal, pues ello dependería de factores económicos, políticos, sociales y sobre todo de la organización y planeación regional; sin embargo, se sugería un mínimo de 3 mil y hasta 10 mil viviendas, tal como ocurrió en el caso de la unidad Jardín Balbuena.<sup>345</sup>

Un ejemplo típico de este tipo de unidades fue el de Tlacotal y Bramadero. Esta se concibió desde su origen como una unidad vecinal destinada a concentrar en ella a los paracaidistas asentados en diversos rumbos de la ciudad, que realmente carecieran de recursos para pagar la renta o al menos un cuarto redondo en dónde vivir. A cada una de estas familias se les destinó un lote individual de 70 m<sup>2</sup>, con dos cuartos para dormir, un corredor cubierto para estar, trabajar y comer, una cocina y un pequeño patio para tender la ropa y colocar sus plantas y animales. Agrupados en pequeños conjuntos de 36 habitaciones cada uno, con servicios colectivos de w.c., baños y lavaderos a no más de 25 metros de la habitación más retirada. Se proyectó también la construcción de centros escolares, dispensarios, pequeños comercios, centros de servicios sociales y deportivos, iglesia, etcétera; obras que, en los años de estudio, aún no se habían terminado.<sup>346</sup>

La unidad vecinal de Tlacotal y Bramadero permitió al Departamento ofrecer un espacio dónde ubicar a personas que vivieran en condiciones deplorables y que por su cercanía con otras zonas indeseables hubieran sido desalojados por los dueños o bien afectados por alguna otra contingencia. Este fue el caso de las 600 familias que residían en la ciudad perdida conocida como la “Corte de los Milagros”, en los márgenes del río San Joaquín, y también el de los damnificados de la colonia Guerrero por las inundaciones de 1951.

En diciembre de 1950 se inició el traslado de las primeras 200 familias a Tlacotal y Bramadero. Mientras terminaban de construir sus casas, se les otorgó el lote donde levantaron de manera provisional uno o más cuartos. En esas mismas condiciones, es decir, con sólo el ofrecimiento de un lote dónde vivir, fueron trasladadas miles de familias; las que en abril de 1951 demostraron su descontento por no haber recibido la mejoría social prometida por las autoridades. Ante dicha presión, inicialmente, en febrero de 1952, se entregaron 96 viviendas hasta sumar un total de 280.<sup>347</sup>

Empero, este importante esfuerzo no fructificó como se esperaba. En varios casos, los residentes de las ciudades perdidas se negaron a salir de ellas por considerar que sus condiciones eran mejores que las que se les ofrecían en las nuevas unidades vecinales. La Dirección de Obras Públicas informaba que las familias que vivían bajo el Puente de Nonoalco, no habían sido llevadas a la colonia Tlacotal, porque “se negaban a abandonar aquel lugar, en vista de que ahí no pagaban renta ni alumbrado, contaban con suficiente agua, había pavimento y drenaje y, en general, creían estar mejor que en la colonia de los exparacaidistas. Lo único que les molestaba de esa ubicación, era el ruido de las locomotoras y convoyes que pasaban por la zona cada 15 minutos”.<sup>348</sup>

#### \* Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro

En respuesta a la lógica de los sistemas de seguridad social que se pusieron en marcha a partir de 1945 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y con la idea de no dejar fuera a los trabajadores al servicio del Estado, en diciembre de 1947, se reformó la Ley de Pensiones Civiles. “Esta nueva Ley, argumentó el presidente, representa un importante esfuerzo para completar el cuadro de protección económica del patrimonio humano que auxilia al Estado en el desarrollo de sus actividades, realizando así una función social de interés público”.<sup>349</sup>

Por lo que atañe a inversiones por préstamos hipotecarios, las reformas a la ley introdujeron las siguientes mejoras: *a)* el límite del préstamo se elevó a 20 mil pesos; *b)* se redujo la tasa de interés por el capital mutuado; *c)* se disminuyó el margen de garantías pudiéndose acreditar a la operación hipotecaria hasta el 75% del valor del inmueble y *d)* la concesión de préstamos hipotecarios podía hacerse incluso cuando las propiedades en garantía no se encontraran situadas en el Distrito Federal.<sup>350</sup> Tan sólo entre 1947 y 1948 se aportaron créditos por 40 millones de pesos.

En 1949, el Director de Pensiones, Mario García de Alba, informó que habían decidido atacar el problema habitacional con tres tipos de acciones: otor-

gando un mayor número de créditos individuales, formando colonias exclusivas para los empleados, y construyendo edificios de departamentos para darlos en arrendamiento barato.

Respecto a la construcción de viviendas, la ley facultó a la Dirección de Pensiones para adquirir y construir casas que luego serían vendidas o rentadas a precios módicos a los empleados públicos. Para ello se formó la colonia “Maestro Justo Sierra”, ubicada en la calzada Ermita, destinada a los maestros de enseñanza primaria, en la que se edificaron 100 casas durante 1948, y también se levantó la colonia “Héroes de Churubusco”, ubicada en la calzada de la Viga, la cual fue patrocinada por el Comité Central Inquilinario, con la cooperación de la Dirección de Pensiones que aportó dos millones de pesos. Las casas, en ambos lugares, eran de distintos tipos y de diferentes precios y se amortizaron por medio de pequeñas cantidades mensuales.<sup>351</sup>

Pero entre todas las obras realizadas destacaron dos grandes unidades habitacionales: el Centro Urbano Presidente Alemán y el Centro Urbano Presidente Juárez.

#### Centro urbano Presidente Alemán

Este multifamiliar, ubicado en la colonia Del Valle, fue construido sobre una superficie de 100 mil m<sup>2</sup>, en la cual se levantaron nueve edificios con 1,080 departamentos de distintas dimensiones. Además fue equipado con dos escuelas, una biblioteca provista de sala de proyecciones, jardines, alberca, oficinas de correos y telégrafo, comandancia de policía, unidad de servicio médico y otros servicios más.

El monto de la renta de los departamentos, todos amueblados, iba de \$75.00 a \$130.00 mensuales,<sup>352</sup> dependiendo del tamaño de los mismos. Todos los departamentos estaban dispuestos en dos plantas. Los más caros eran los departamentos clase “D” y constaba en la planta baja de una sala-comedor y una cocina “provista de una estufa de gas de tres hornillas y fregadero”, en la siguiente planta dos alcobas de tamaño normal con closets y una más pequeña y un baño espacioso. Los departamentos clasificados como “B” y “C” eran aproximadamente del mismo tamaño pero tenían una recámara menos y no tenían tantas paredes divi-



sorias. En los de \$75.00 no había *hall* y sólo disponía de una recámara y un cuarto pequeños para niños.<sup>353</sup> La planta baja de los edificios se reservó para la instalación de tiendas, comercios y mercados; y como no había espacio para proporcionar a cada departamento un lugar apropiado para el lavado de ropa, se instaló en la unidad una gran lavandería y planchaduría que proporcionaba servicio a las amas de casa a precio de costo. El proyecto fue diseñado por el arquitecto Pani y el costo total de la obra, dirigida por Bernardo Quintana y Arturo Baledón, fue de poco más de \$25 millones de pesos.<sup>354</sup>

Los requisitos para acceder a un departamento en este multifamiliar eran los siguientes: *a)* ser trabajador del Estado, de base o de confianza, en servicio activo y contribuyente del fondo de pensiones; *b)* tener residencia oficial en el Distrito Federal; *c)* no poseer bienes en la misma ciudad, ni tener concedido préstamo hipotecario por la Dirección de Pensiones; *d)* disfrutar de buena opinión y fama; *e)* no padecer el trabajador o sus familiares de enfermedad contagiosa; *f)* sujetarse previamente (y esporádicamente) a los exámenes médicos correspondientes; *g)* no percibir sueldo mayor a \$640.00 mensuales y *h)* tratándose de trabajadores de base, el candidato debía ser propuesto por el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado al que se pertenecía.

Se estableció que la Dirección de Pensiones comunicaría a los sindicatos el número de departamentos de que podía disponer para sus agremiados, a fin de que pudieran presentar ante la dirección la lista de sindicalizados que se recomendaban para ocuparlos. Estas listas debían contener un número de aspirantes igual al número de departamentos ofrecidos más un 25% a efecto de que la dirección hiciera la selección definitiva.

#### Centro urbano Presidente Juárez

Este multifamiliar, destinado también a empleados públicos, se construyó en el predio que ocupaba el Estadio Nacional. La superficie habitable total era de 53,029 m<sup>2</sup>, con capacidad para albergar mil familias en departamentos que medían alrededor de 58 m<sup>2</sup>.

El proyecto realizado por los arquitectos Mario Pani y Salvador Ortega, fue criticado por algunos arquitectos del Partido Acción Nacional por haberse invertido millones de pesos en la construcción de un paso a desnivel que no conducía a ninguna parte y sí incrementaba el costo de los departamentos. “Cuando se hacen obras de beneficio social no hay derecho a esos despilfarros antifuncionales, que obedecen a un irresponsable deseo de publicidad. El multifamiliar, decían, es el más grande monumento que el régimen podía levantarse a sí mismo”.<sup>355</sup>

La inversión realizada en el paso a desnivel y otras obras urbanísticas, incrementaron el costo del multifamiliar a 43 millones de pesos, casi el doble que el multifamiliar Miguel Alemán y con menos departamentos. En total, fueron construidos 984 departamentos de distintas clases y tamaños y de acuerdo a ello era el monto de la renta. Por los más económicos que contaban con un cuarto y un baño (destinados para personas solas) se pagaba una renta de 100 pesos; y por los más caros (que eran tan sólo 24) y contaban con dos recámaras, una alcoba, un estudio, cocina, baño y una azotehuela, la renta era de 385 pesos. Pero entre estos extremos había 7 distintos tipos de departamentos y rangos de renta.<sup>356</sup>

La distribución de los departamentos se realizó de la misma forma que en el caso del multifamiliar Miguel Alemán. A diferencia de las unidades construidas por el Banco Nacional Hipotecario, los inquilinos no tenían la posibilidad de adquirir su vivienda

## LOS FRACCIONAMIENTOS

Las colonias proletarias se fundaron principalmente a partir de dos mecanismos: la invasión y el fraccionamiento o venta fraudulenta e ilegal de los lotes. La gran mayoría de estas colonias en realidad eran fraccionamientos, sin embargo no se les consideraba como tales porque no cumplían con los ordenamientos establecidos para ello.

En buena parte de estos casos, los propietarios optaban por fraccionar de manera irregular sus terrenos para evadir la gran cantidad de requisitos que imponía el Departamento del Distrito Federal, sobre todo el de la introducción de los servicios, debido a que les elevaba en forma considerable los costos. Pero

quienes optaban por la vía legal tenían que dirigir su oferta a las clases económicamente más altas, pues ello les garantizaba la recuperación de su inversión; este era el caso de las grandes compañías fraccionadoras o inmobiliarias que se dedicaban a comprar y urbanizar terrenos en los cuales construían viviendas de tipo medio y residencial. Sin embargo, algunas inmobiliarias cuyos terrenos habían quedado rodeados por colonias proletarias, intentaron venderlos a bajo costo por la vía legal, aunque no introdujeron los servicios o tardaron mucho en hacerlo.

Unos de los mayores atractivos de los fraccionamientos, para clases medias y altas, eran los servicios y facilidades de pago:

El fraccionamiento Granjas San Antonio ofrece: agua potable en abundancia, hermosas residencias ya construidas, lotes desde 2,500 m<sup>2</sup> a \$10.00 m<sup>2</sup>, sin intereses con cinco años para pagar. Los Cedros S.A., fraccionadora de terrenos presenta: Granjas San Antonio; la zona más fértil y bella a sólo 15 minutos del centro de la ciudad; comunicada por las avenidas: Coyoacán, Popocatepetl, Ermita, Tlalpan e Iztapalapa. Con todos los adelantos en urbanización e higiene de la vida moderna. Se combinan en este lugar espacios para los palomares, las verduras, los chiqueros, las herramientas, todos los espacios para una granja y los espacios para una residencia, jardín, alberca, tenis frontón, etcétera.<sup>357</sup>

El fraccionamiento Reforma-Polanco cuenta con tuberías de fierro fundido y centrifugado que garantiza mayor durabilidad e higiene. Su pavimento es de concreto asfáltico que es el tipo de más alta calidad y el más apropiado para la ciudad de México. Las banquetas son de cuatro metros de ancho divididas en 2.4 m de piso hecho de concreto científico y 1.60 m para arriates, en los que se han sembrado árboles sobre un fondo de pasto inglés. Las avenidas y calles tienen entre 9 y 12 metros de ancho que permite el libre tránsito de los vehículos. Cuando las obras de urbanización queden terminadas, el precio sufrirá un aumento del 30 al 50%. Los precios de ahora van desde \$30.00.<sup>358</sup>

La mayor parte de los fraccionamientos de corte residencial alto, más cercanos a la ciudad o ubicados dentro de sus límites con las delegaciones, nacieron a prin-

cipios del siglo xx. Al poniente se formaron las colonias Anzures,<sup>359</sup> Verónica, Polanco, Chapultepec Morales, Lomas de Chapultepec, todas ellas cercanas y alrededor del bosque de Chapultepec. La zona del sur se empezó a fraccionar a raíz de la apertura de la calzada México San Ángel, la que después se amplió para continuar la avenida de los Insurgentes que a finales de los años cuarenta se extendió hasta Ciudad Universitaria. La construcción y ampliación de esta avenida fue un detonador para la urbanización y ocupación de la zona. Además del Pedregal de San Ángel que se empezó a fraccionar en 1950, surgieron o se desarrollaron con más fuerza en esos años otras colonias como La Florida, San José Insurgentes, Guadalupe Insurgentes, Del Valle, etcétera. (Plano 3.2).

De acuerdo con el citado estudio del Banco Nacional Hipotecario, la zona residencial con vivienda antigua y moderna ocupaba 36% del territorio del Distrito Federal y en esta residía 14% de la población, por lo que la densidad en esas zonas era de 158 personas por hectárea (cuadro 3.3). Por lo general, estos asentamientos se fraccionaban en lotes de al menos 200 m<sup>2</sup> y las viviendas se encontraban rodeadas de grandes jardines.

Los fraccionamientos constituían una de las formas de división, urbanización y oferta de suelo urbano más importantes para el desarrollo de la ciudad. Su aprobación y desarrollo implicaba la existencia de un régimen legal que “regulara la valorización del capital inmobiliario, así como la producción y circulación de la mercancía del suelo urbano.”<sup>360</sup> De ahí que, en 1941, fuera aprobado el Reglamento sobre Fraccionamiento de Terrenos en el Distrito Federal.

En dicho reglamento se definió a los fraccionamientos como: “la división de un terreno en lotes y siempre que para ello se estableciera una o más calles o bien cuando se llevara a cabo la división dentro de manzanas pertenecientes a fraccionamientos que se hubieran establecido sin el permiso del Departamento del Distrito Federal o que habiéndose autorizado no se hubieran llenado, en los terrenos por fraccionar, las condiciones que la autoridad hubo impuesto al fraccionamiento primitivo para su establecimiento.”<sup>361</sup>

Se identificaron tres tipos de fraccionamientos: el residencial, en cual los lotes se destinaban para usos de habitación; el industrial, cuyos lotes se dedicaban a la edificación de locales para fábricas, y el campestre, con lotes que se destinaban a

la construcción de habitaciones y al beneficio de pequeños cultivos vegetales, plantas avícolas y espacios para pequeña ganadería.<sup>362</sup>

Además, se estableció que ningún fraccionamiento podía llevarse a efecto dentro de los límites del Distrito Federal sin el permiso para ello. La autorización para fraccionar la debía solicitar la persona física o moral propietaria del predio. Las autorizaciones eran otorgadas por escritura pública y no se podían vender los lotes hasta que esta se hubiera entregado y se hubieran también terminado las obras de urbanización correspondientes, las que debían haber sido aprobadas por la Dirección de Obras.<sup>363</sup>

De acuerdo con los planos existentes de zonificación y planificación, de la zona donde se encontraban ubicados los terrenos por fraccionar, la oficina de fraccionamientos aceptaba o modificaba el proyecto presentado. Una vez aprobado el proyecto se enviaba una copia del mismo a todas las oficinas que tenían que ver con los servicios (agua y saneamiento, alumbrado, banquetas y pavimento, parques y jardines, nomenclatura, etcétera) para que en cada una de estas se preparara el proyecto, presupuesto y especificación de las obras que debían realizarse. Asimismo, el fraccionador debía constituir en la Tesorería del Distrito Federal un depósito correspondiente al 1% del presupuesto por concepto del costo de los proyectos de obras de urbanización.

Definidos los proyectos y presupuestos de las obras de urbanización, el fraccionador otorgaba garantía de la realización de dichas obras por el monto de ellas,<sup>364</sup> ya fuera constituyendo un fideicomiso en cualquiera de las instituciones de crédito autorizadas para ello, o por medio de una fianza expedida por algún organismo autorizado por la ley, o bien, haciendo el depósito en efectivo en alguna institución bancaria. El fraccionador debía ejecutar por su cuenta las obras de urbanización dentro de un plazo de dos años; salvo caso de fuerza mayor, no se autorizaba la edificación de las viviendas en tanto la Dirección de Obras no recibiera de conformidad los servicios municipales construidos en dicho fraccionamiento.

Uno de los mecanismos que utilizaba el Departamento para que los fraccionadores cumplieran con los requisitos era avisar al público en general que no se había autorizado la venta de los lotes y por tanto no se darían las licencias de construcción.

La oficina de planeación del Departamento del Distrito Federal avisa a las personas que estén interesadas en adquirir lotes del fraccionamiento “Guadalupe Tepeyac”, propiedad de la Colonia Industrial, S.A., que la Dirección General de Obras Públicas no ha autorizado aún la venta de los lotes por lo que no se expedirán licencias para edificar hasta que los fraccionadores den cumplimiento a los requisitos que fija el Reglamento de Fraccionamientos.<sup>365</sup>

Aviso del Departamento del Distrito Federal. A las personas que estén interesadas en adquirir lotes en los terrenos de la colonia Nueva Santa María, que la oficina de planeación tiene prohibida la venta de lotes y licencias para edificar en el mismo, en virtud de que los fraccionadores no han podido dar cumplimiento al Reglamento de Fraccionamientos.<sup>366</sup>

Para ofrecer una idea de la lógica y desarrollo de los fraccionamientos, y de lo que estos implicaban, también, en términos de los costos de la urbanización, expongo a continuación el caso de la Nueva Colonia Santa María.

En 1941, la Cooperativa de Consumo, Servicios, Lotificación y Construcción de Trabajadores al Servicio del Estado S.C.I. entró en tratos con la fraccionadora “Nueva Colonia Santa María”. El objetivo de dicha cooperativa era: “interesar y poner en juego a los diversos factores indispensables para edificar una colonia de casas económicas, higiénicas y atractivas, al alcance y las posibilidades de los trabajadores del Estado... realizar este proyecto, que está inspirado en un tipo de ciudad jardín, con sus servicios sociales manejados por los propios colonos”.<sup>367</sup> La compañía concertó con la cooperativa la compraventa de 2,200 lotes y la construcción de casas para empleados federales miembros de la cooperativa.

Para realizar la urbanización y la construcción de las casas la compañía “Nueva Colonia Santa María” solicitó al Banco Fiduciario de México S.A. la emisión de obligaciones hipotecarias por la suma de \$1’500,000.00, con garantía de los terrenos que formaban dicha colonia en una superficie aproximada de 618,201 m<sup>2</sup> (anteriormente el rancho Camarones). El importe de la emisión se destinaría a pagar el pasivo de la sociedad, y a iniciar las obras de urbanización como presta-

mo a cada uno de los miembros de la cooperativa, hipotecando sus respectivos lotes, por un 67.50% del valor conjunto del lote y construcción.<sup>368</sup> Por su parte, la cooperativa formaría un fondo común con las cuotas que se retuvieran a los cooperativistas, el cual se destinaría a la construcción de las casas que se entregarían a los empleados conforme estas se fueran terminando. Para tener derecho a que les construyeran sus casas, los trabajadores debían haber exhibido el 20% del costo total, en un plazo hasta de 30 meses.<sup>369</sup>

En 1941 se iniciaron las obras de urbanización y construcción del fraccionamiento que sería destinado para miembros del ejército nacional y trabajadores del estado. Pero, a raíz de conflictos de distinta índole, en 1945, la compañía fraccionadora se reconoció imposibilitada para continuar con las obras de urbanización del fraccionamiento; por lo que determinó vender, a buen precio, los terrenos que le sobraban, casi todos ya urbanizados.

En principio, el fraccionamiento se inició con una superficie lotificada y vendible de 401 mil m<sup>2</sup>. En 1945 se habían consumado ventas que alcanzaban la cantidad de \$ 6'500,000.00 aproximadamente, quedando una superficie vendible de 200 mil m<sup>2</sup>. Para entonces ya se habían vendido 420 casas y 50% de los lotes. Respecto a las obras, las condiciones del fraccionamiento eran las siguientes:

De los 200 mil m<sup>2</sup> que aproximadamente tenemos disponibles para su venta, se encontraban totalmente urbanizados 130 mil m<sup>2</sup> aproximadamente. La superficie urbanizada ha sido recibida por el Departamento Central, quien otorgó la autorización respectiva para ventas, números oficiales, alineamiento, etcétera. Por lo que respecta al alumbrado faltante, se tiene otorgada fianza por la cantidad de \$100,000.00 para garantizar la instalación y respecto a la entrada de la colonia y apertura de calles para ligar ésta con el parque "Elías Calles", ha sido decretada la expropiación de los predios necesarios para formar la glorieta que aparece en el plano de la colonia.

Con la Compañía de Luz se han hecho asimismo los arreglos necesarios para que tienda sus líneas en toda la colonia y a la fecha tiene ya instalada su postería y continúan los trabajos relativos a la instalación de sus líneas. Por lo que toca a la cuestión del agua, además de la conexión a la red de Xochimilco con que la colonia ha contado, acabamos de instalar una bomba de pozo, con un rendimiento de 80

litros por segundo. A la terminación del servicio de alumbrado y entrando en funcionamiento la bomba mencionada y especialmente al tener lugar la apertura de las calles para la eliminación del tapón que existe en la entrada de la colonia, tenemos proyectado aumentar en \$5.00 por m<sup>2</sup> el precio de venta, siguiendo el ritmo de la situación general y en especial la que marca el alza de los terrenos en la ciudad.<sup>370</sup>

Dada la urgente necesidad económica de la fraccionadora y de la misma colonia, que por carecer de recursos líquidos no podían terminar la urbanización, y debido también a que el propio Departamento del Distrito Federal había prohibido la venta de lotes y casas, la compañía “Nueva Colonia Santa María S.A.” envió un memorando al secretario particular del presidente en el que —además de invitarlo como inversionista— le exponía el problema y le solicitaba: “un financiamiento con utilidad determinada o bien una asociación en términos de porcentaje con intervención en el negocio o para alguna operación de venta lisa y llana sobre una extensión determinada de lotes en los que pudiera establecerse un amplio margen de especulación”.<sup>371</sup>

Tomando en cuenta el precio de costo de \$ 25.00 y el promedio de venta de \$50.00, quedaría una utilidad bruta de \$25.00 por m<sup>2</sup> y líquida aproximadamente de \$15.00 por m<sup>2</sup>, ya que \$10.00 por metro cubren ampliamente los intereses, comisión de ventas, propaganda y gastos de administración, etcétera. Considerando un margen de utilidad probable de \$15.00 por m<sup>2</sup> resultaría una utilidad líquida de \$3'000.000.00 de los que corresponderían a usted \$1'500.000.00 independientemente del interés que causaría su inversión a razón del 10% anual y sin tomar en cuenta el probable aumento de precio sugerido en el punto anterior. Por lo que respecta a la recuperación de su capital, se establecía la misma preferencia que tenían las cédulas hipotecarias, por lo que se estimaba que dicha recuperación podía tener lugar en un máximo de dos años y medio para cobrar a partir de dicha fecha, para ser aplicado a la liquidación de las utilidades respectivas.<sup>372</sup>

Las casas construidas eran de tres y cuatro recámaras. Las más pequeñas de 144 m<sup>2</sup> tenían un valor de \$30,000.00, le seguían las de 164 m<sup>2</sup> de tres recámaras que



costaban \$31,000.00 y de cuatro recámaras \$33,000.00 y las de 182 m<sup>2</sup> de \$33,750.00. Los lotes medían entre 144 y 200 m<sup>2</sup> y su precio, de \$48.00 a \$75.00 m<sup>2</sup>, se fijaba según su ubicación dentro del fraccionamiento.<sup>373</sup>

Se desconoce con exactitud si se realizó entre las partes el negocio propuesto por la citada compañía. Pero el proyecto se llevó a cabo con la participación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas que en terrenos de la colonia construyó el Plan Bantecario y el Plan de San Luis.<sup>374</sup>

Un requisito legal básico para fraccionar un terreno y venderlo en lotes, era el que establecía la obligación de donar 15% del terreno al Departamento del Distrito Federal, con objeto de que esta institución dispusiera de espacios para dotar a los residentes y a la ciudad en general de ciertos servicios y equipamiento. Sin embargo, las cartas dirigidas al presidente y muchas de las notas hemerográficas relativas al tema reflejan que este punto de la ley era motivo de frecuentes conflictos, ya fuera porque los fraccionadores dejaban menos espacio del pactado o porque las autoridades u otros particulares hacían uso inadecuado de esa donación. Para ilustrar esto tomé el caso de la colonia Narvarte, donde algunos particulares —distintos a los fraccionadores— compraron y utilizaron los 172,148 m<sup>2</sup> correspondientes al espacio de donación para construir viviendas en lugar de un parque programado inicialmente.

Según el título expedido por el presidente de la república el 15 de febrero de 1890, los terrenos de la Hacienda Narvarte, donde más tarde se fundó la colonia del mismo nombre, eran propiedad de Antonio Escandón.<sup>375</sup> Esta propiedad pasó a la testamentaria de Antonio Escandón y después a la Sociedad Antonio Escandón Sucesores. Pero fue José Gabriel Escandón quien la adquirió de la mencionada sociedad y la vendió en partes, la mayor de ellas con una extensión de 4'133,733 m<sup>2</sup>. La venta se realizó a los señores Eman L. Beck, Edward L. Smead, German E. Towle, Federico S. Lapum y Eva Hill viuda de Herbert P. Lewis,<sup>376</sup> quienes la aportaron a la constitución de la Compañía de Terrenos Narvarte y Anexas, Sociedad Civil por Acciones S.A.

Para autorizar el fraccionamiento, el Departamento exigió la donación de un enorme terreno arguyendo que la ciudad necesitaba vitalmente un “pulmón” en esa zona para completar la serie de cuatro grandes parques distribuidos en la

ciudad: al poniente el viejo bosque de Chapultepec, al norte otro que debía construirse por el rumbo de la Basílica, al oriente el parque Balbuena y al sur, en la colonia Narvarte.<sup>377</sup> De acuerdo con la escritura, el 12 de diciembre de 1941 “el Departamento del Distrito Federal, representado por el Lic. Javier Rojo Gómez, aceptó la donación de un terreno que iba a ser destinado para un parque con superficie de 172,148 metros cuadrados”.<sup>378</sup>

En 1947, luego de una serie de investigaciones, *La Nación* dio a conocer que buena parte de ese terreno había sido vendido a particulares por el propio Departamento, quedando sólo disponibles 24 mil m<sup>2</sup>. La colonia Narvarte se fraccionó en 273 manzanas.

Señalaba que el 16 de marzo de 1943 el Departamento había vendido un terreno de 22,233 m<sup>2</sup> que colindaban con División del Norte, a Pedro González quien, a su vez, construyó un pequeño fraccionamiento de cuatro manzanas mismo que dividió en lotes. El Departamento vendió en \$311,282.00 cuando el valor comercial de ese terreno era de \$2,334,465.00, y en estas operaciones intervinieron el Banco de Fomento Urbano S.A. y el Banco Fiduciario de México. S.A. Dos años más tarde, el 30 de julio de 1945, Isidoro Cohen Mussali compró al Departamento dos fracciones de 3,663 m<sup>2</sup> la primera, y 3,211 m<sup>2</sup>, la segunda, las cuales eran parte de la donación. Cohen dio por estas dos fracciones \$171,178.00 cuando su valor comercial era de \$718,830.00. Por su parte, Alonso Sordo Noriega adquirió, en 1946, 5,415 m<sup>2</sup> por \$61,124.85, y poco después hipotecó una parte en \$160,000.00 y dio la otra en fideicomiso, en \$149,426.00, a “Crédito Hipotecario S.A.”. También la Sociedad Agronómica Mexicana resultó favorecida al adquirir en \$2,000.00 un terreno de 2 mil m<sup>2</sup> cuyo valor en el mercado era de \$210,000.00, y así sucesivamente, quedando al final para el parque sólo 24 mil m<sup>2</sup>.<sup>379</sup>

## LAS COLONIAS PROLETARIAS

Las colonias proletarias se constituyeron en la principal alternativa del gobierno para resolver el déficit de vivienda. Los colonos eran principalmente obreros y empleados que trataron de resolver su problema de habitación con la compra de

lotes reducidos en los cuales construir ellos mismos sus viviendas. En la mayoría de los casos los lotes fueron adquiridos a sus legítimos propietarios o bien por prescripción adquisitiva y en muchos casos incluso les fueron vendidos por el propio gobierno (después de habérselos comprado a los propietarios) que entregó contratos de compraventa, recibió los pagos de los terrenos, consolidó en su posesión pública y pacífica a los colonos y garantizó la entrega inmediata de los títulos de propiedad inscritos en el Registro Público.<sup>380</sup>

De acuerdo con una investigación realizada por la Oficina de Colonias Populares, durante los últimos años del gobierno de Casas Alemán, en el Distrito Federal había 279 colonias consideradas como proletarias.<sup>381</sup> Éstas se ubicaban de manera dispersa por todo el territorio, aunque en algunos casos prácticamente coexistían, en una misma colonia, un fraccionamiento residencial y uno popular.

La revisión del conjunto de los datos muestra con claridad que la ocupación del suelo respondía a un patrón de segregación social. Tal como se puede apreciar en el plano 3.3, en 1952, el mayor número de colonias proletarias se localizaba hacia el norte y oriente de la ciudad. En la ciudad de México se ubicaba el 44% —en particular en los cuarteles I (14%) y IV (12%)— y en las delegaciones el 56%, fundamentalmente en las delegaciones Gustavo A. Madero (18%) y Azcapotzalco (14%).

Las colonias que se fundaron antes de 1930, por lo general fueron ocupadas por núcleos de obreros pertenecientes a un mismo sindicato o centro de trabajo. Durante el sexenio cardenista fueron consideradas como colonias proletarias las que se formaban por la invasión de paracaidistas, los fraccionamientos ilegales y las colonias en renta, mismas que, durante ese periodo de gobierno, se convirtieron en la principal opción para resolver el problema de la habitación en la ciudad de México.

Por lo general, estas colonias colindaban con la zona más densamente poblada donde se registraba la más alta composición de núcleos de trabajadores de toda la ciudad. Se trataba, pues, de la población que había resentido con mayor fuerza el embate de la ola inflacionaria que se levantó en los últimos años del cardenismo y que se agudizó durante los años de la guerra y posguerra. En el campo

habitacional debía enfrentar, además de una severa escasez de vivienda en renta, el alza frecuente del precio del alquiler y la inseguridad y el desalojo cuando el pago de este se les dificultaba.

Antes de 1940 ya se había fundado 41% de las colonias proletarias. Alrededor de la cuarta parte de estas colonias se constituyeron antes de 1929 pero la mayoría se formó entre 1930 y 1940 (81). La más antigua fue fundada en 1893, y es la colonia San Bernabé en Azcapotzalco.

La política seguida por las autoridades se confirma con los siguientes datos. Durante el gobierno de Rojo Gómez se constituyó 38% del total de colonias

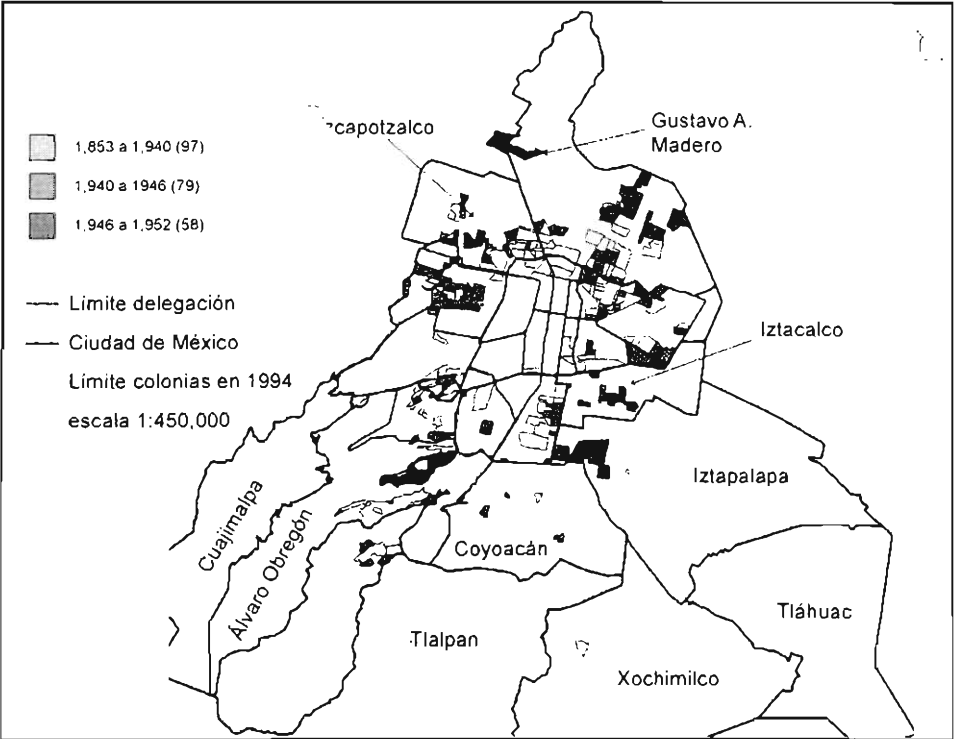
CUADRO 3.4. UBICACIÓN DE LAS COLONIAS PROLETARIAS POR AÑO DE FUNDACIÓN

Ubicación	Antes de 1941	1941-1946	1947-1952	Total
Cuartel I	20	14	4	38
Cuartel II	9	3	2	14
Cuartel III	2		1	3
Cuartel V	2			2
Cuartel VI	1			1
Cuartel IX	10	25		35
Cuartel X	2	4		6
Cuartel XI	6	2	1	9
Cuartel XII	10	6		16
Subtotal	62	54	8	124
Álvaro Obregón	6	5	12	23
Azcapotzalco	18	13	5	36
Coyoacán	1	4	1	6
Gustavo A. Madero	20	18	12	50
Magdalena Contreras	8	2	1	11
Iztacalco		1	6	7
Iztapalapa	1	8	6	15
Xochimilco			1	1
Subtotal	54	51	44	149
Total	116	105	52	273

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Oficina de Colonias Populares del Departamento del Distrito Federal 1952. Tomado de David Cymet L., *El problema de las colonias populares*, tesis para obtener el título de arquitecto, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Instituto Politécnico Nacional, 1955, pp. 68-72.

proletarias que había registradas para el año 1952; y en el de Casas Alemán, aunque el porcentaje todavía se mantuvo elevado, disminuyó 18 puntos, es decir: en ese periodo se constituyó 20% de las colonias proletarias fundadas durante la primera mitad del siglo XX. (Plano 3.3).

PLANO 3.3. LOCALIZACIÓN DE LAS COLONIAS PROLETARIAS  
EN EL D.F. SEGÚN PERIODO DE FUNDACIÓN



Fuente: Cymet I David: "Investigación del estado de las colonias populares", en *El problema de las colonias proletarias en la ciudad de México*, tesis para obtener el título de Arquitecto, UNAM/IPN 1995. Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfico del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OCIM). Sociología Urbana. UNAM

En la medida en que se fue saturando el espacio dentro de la ciudad de México, se fueron poblando las delegaciones más cercanas a ella. Antes de 1941 53% de las colonias proletarias se formó en la ciudad de México, entre 1941 y 1946 el 52% y entre 1947 y 1952 tan sólo 15% pues el restante 85% ya se fundó en las delegaciones.

Según los datos de la Oficina de Colonias, en las colonias proletarias se albergaban 733,625 personas, es decir 24% de la población total del Distrito Federal y más de la tercera parte de la población urbana en 1950. A su vez, dichas colonias ocupaban 6,969 hectáreas, es decir 21% del conjunto del territorio del Distrito Federal que tenía una superficie total de 148,300 hectáreas. En el caso de la ciudad de México la superficie total era de 13,170 hectáreas y la superficie ocupada por las colonias populares era 4,122 hectáreas en las zonas urbanas.<sup>383</sup> En tanto en las delegaciones la superficie total era de 135,130 hectáreas y la ocupada por las colonias era 2,897, es decir tan sólo el 2% de la superficie total, pero el 49% de la superficie urbana.<sup>384</sup> (Cuadro 3.5).

La constitución de las colonias proletarias generó una gran cantidad de problemas que tenían que ver, no sólo con la tenencia de la tierra, la planeación urbana o la dotación de servicios, sino con las propias condiciones de vida de los habitantes. “Lo que podía haber sido una gran reforma urbana, degeneró en una trágica caricatura trazada con la miseria humana y con la demagogia política”.<sup>386</sup> Reseñas como la que sigue se encuentran frecuentemente:

Los colonizadores empezaron a construir sus casitas: las más de adobe, las menos de ladrillo, algunas de madera. No hay agua. Una sola llave sirve para la inmensa extensión de la colonia “Revolución” y aún para parte de la colonia colindante: las gentes hacen caravanas diarias, a mañana y tarde rumbo a la calzada del Peñón en donde el hidrante suelta su miserable chorro de agua... Como en los tiempos virreinales se ha establecido un servicio de aguadores que cobran diez y quince centavos por cada viaje. Pero la mayoría de aquellas gentes no puede pagarse el lujo del servicio. Los tubos de conducción de agua han quedado allí, tirados al aire libre. La Compañía de luz avisó a los colonos que se cobrarían \$7,000.00 por llevar sus hilos al seno de la colonia. Naturalmente no pueden pagar esa cantidad. Entonces han procurado tender ellos sus propias instalaciones

CUADRO 3.5. SUPERFICIE Y POBLACIÓN DE LAS COLONIAS PROLETARIAS  
POR CUARTEL Y DELEGACIÓN

Cuartel o delegación	Total de colonias proletarias	Superficie hectáreas	Total de lotes	Total de población
Cuartel I	38	1,165	26,002	129,545
Cuartel II	14	993	8,375	61,730
Cuartel III	2	1,129	4,190	14,950
Cuartel V	2	31	793	3,715
Cuartel VI	1	10	600	3,000
Cuartel IX	33	154	6,967	24,615
Cuartel X	7	51	2,553	12,765
Cuartel XI	11	133	4,163	20,515
Cuartel XII	13	456	9,488	47,305
Subtotal	121	4,122	63,124	317,690
Azcapotzalco	39	362	12,868	63,285
Coyoacán	8	38	1,325	6,625
Iztacalco	6	196	7,500	36,910
Iztapalapa	15	468	17,932	60,065
Magdalena Contreras	11	108	2,905	12,725
Villa Álvaro Obregón	22	477	9,516	47,580
Villa Gustavo A. Madero	49	1,191	37,135	186,635
Xochimilco	2	7	420	2,100
Subtotal	152	2,847	89,601	415,935
<b>Total General</b>	<b>273</b>	<b>6,969</b>	<b>152,725</b>	<b>733,625</b>

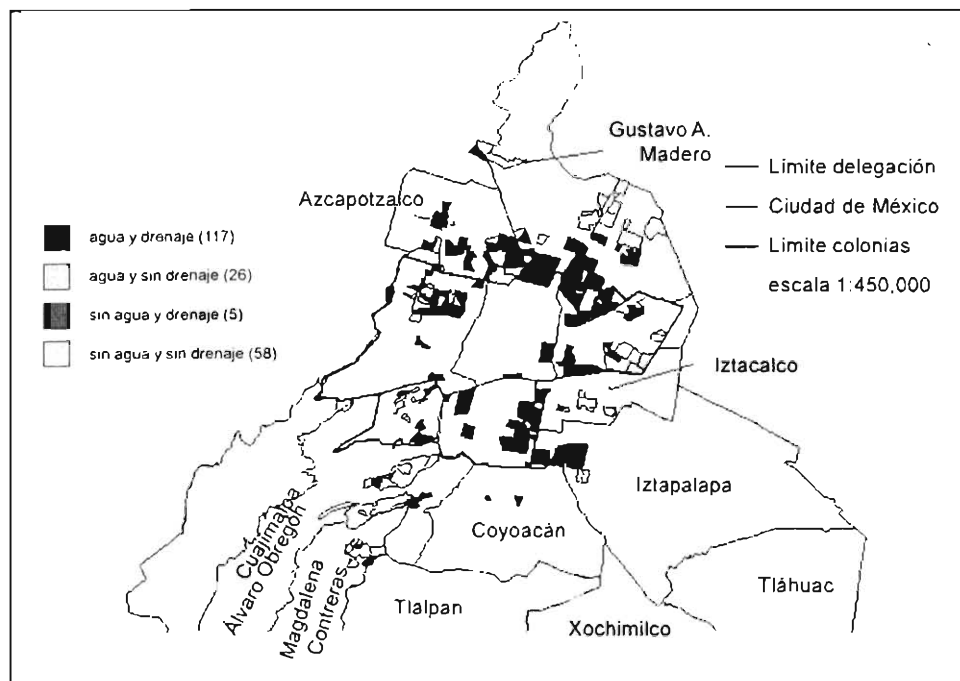
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Oficina de Colonias Populares del Departamento del Distrito Federal 1952,<sup>145</sup> David Cymet, *op. cit.*

primitivas, arrancando luz de donde pueden... Hay solamente tres estanquillos. No hay sino un expendio de pan. No existen tortillerías ni molinos de masa, ni carbonerías y el mercado es una institución de la que no se tiene idea.<sup>147</sup>

Alrededor del 85% de dichas colonias carecía de pavimento, 57% de escuelas, 72% de mercados, 80% de parques y jardines, 45% de drenaje, 35% de agua<sup>148</sup>, 40% de luz y 7% de transportes. (Planos 3.4 y 3.5).

La falta de servicios, sobre todo de los de agua y drenaje, provocaba muchos problemas sanitarios y por ende de salud. Por esta razón, en repetidas ocasiones,

PLANO 3.4. LOCALIZACIÓN DE LAS COLONIAS PROLETARIAS  
QUE CUENTAN CON SERVICIOS EN EL D.F.  
(AGUA Y DRENAJE) EN 1955



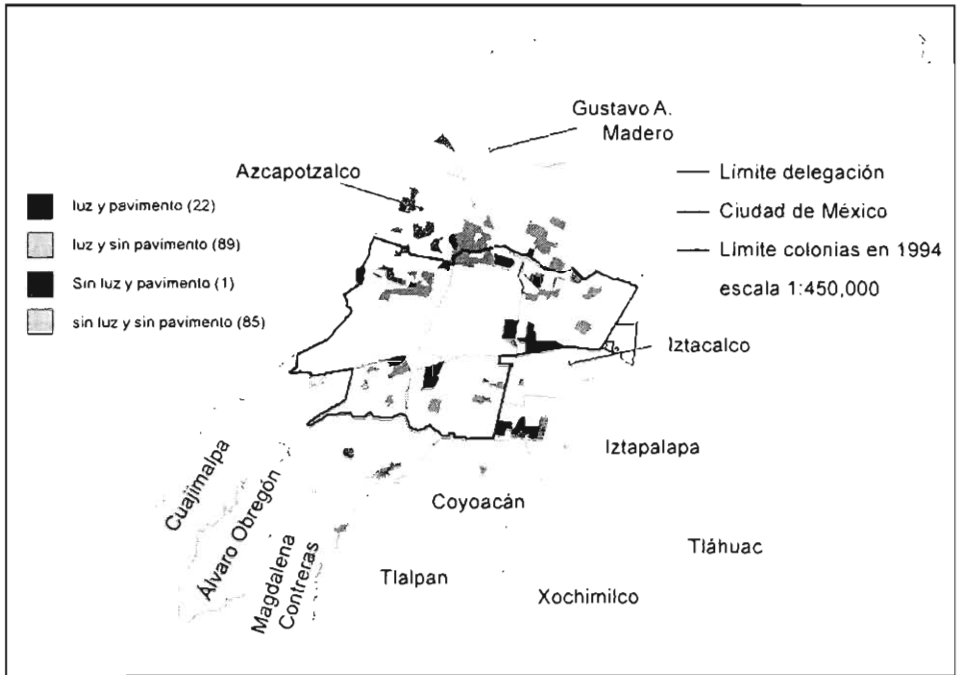
Fuente: Cymer I David, "Investigación del estado de las colonias populares", en *El problema de las colonias proletarias en la ciudad de México*, tesis para obtener el título de Arquitecto, ESIME/UPN 1995.

Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfica del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OGIM). Sociología Urbana. UAM-A.

la Secretaría de Salubridad llamó la atención sobre la necesidad de introducir los servicios e incluso en algunas ocasiones colaboró con el Departamento y los colonos en la realización de las obras. Pues de acuerdo con un estudio realizado por la misma secretaría, en colonias como la Casas Alemán había 86.2 personas por un inodoro, 10 familias por un foco y tres personas por cama.<sup>389</sup>



PLANO 3.5. LOCALIZACIÓN DE LAS COLONIAS PROLETARIAS  
 QUE CUENTAN CON SERVICIOS EN EL D.F.  
 (PAVIMENTO Y LUZ) EN 1955



Fuente: Cymet I David, "Investigación del estado de las colonias populares", en *El problema de las colonias proletarias en la ciudad de México*, tesis para obtener el título de Arquitecto, ESIME/IPN, 1995.  
 Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfica del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OCIM). Sociología Urbana. UAM-A.

El problema sanitario se tornaba todavía más serio en las colonias ubicadas cerca de las márgenes de los que, en otros tiempos, fueron ríos, como el Consulado, Churubusco, de la Piedad, Becerra y Mixcoac en los que ya sólo se encontraba agua encharcada o un caudal altamente contaminado por la basura. Desde luego el problema era más severo en las colonias cercanas al gran canal del desagüe, que

además de constituirse en un importante foco de infección despedía un olor muy desagradable. Esto se convirtió, como veremos después, en un argumento importante “causa de utilidad pública” para expropiar terrenos, desalojar a los vecinos o reubicarlos en otros predios.

Si bien las autoridades realizaron un esfuerzo importante para resolver algunos de los problemas e introducir los servicios urbanos, como legalmente le correspondía, buena parte de la urbanización corrió a cargo de los colonos. Este fue el caso, por ejemplo, de la colonia Ex Hipódromo de Peralvillo donde los vecinos integraron una cooperativa y fijaron una cuota por m<sup>2</sup>, la que debían pagar todos los colonos para realizar las obras de urbanización. En promedio aportaron \$800.00 por lote, a razón de \$12.00 mensuales, y al cabo de varios años introdujeron la red de agua y drenaje, pavimentaron las calles, construyeron banquetas y perforaron dos pozos artesianos.<sup>390</sup>

### 3.3. LAS RENTAS CONGELADAS

A raíz del rápido crecimiento de la población, la elevación del costo de las edificaciones y el auge del comercio y la industria se generó una fuerte especulación sobre los alquileres, creándose una situación beneficiosa para los arrendadores y en cambio extremadamente difícil para los arrendatarios.

Aprovechando la suspensión de garantías, establecida a raíz de la segunda guerra mundial, el presidente Ávila Camacho emitió el 10 de julio de 1942, entre otros decretos y leyes de emergencia, el decreto de congelación de rentas. Por este medio se prohibía el aumento de los arrendamientos de las casas, departamentos, viviendas y cuartos o de cualquier otro local susceptible de arrendarse.

La consideración principal para implementar este decreto fue que: “dada la crisis económica por la que atravesaba el país, el gobierno se veía en la necesidad de tomar medidas enérgicas para impedir que las clases trabajadoras se vieran imposibilitadas para controlar su nivel de vida por el constante aumento de los precios en los artículos de primera necesidad”.<sup>391</sup>

El decreto respondía a dos cuestiones concretas: por un lado, la congelación de rentas representaba un mecanismo que permitía aumentar el poder adquisitivo del trabajador sin recurrir a aumentos salariales que hubieran perjudicado las ganancias del capital privado; y por otro, era una respuesta clara a la lealtad y apoyo político que el sector obrero le había manifestado al presidente, sobre todo al firmar el pacto de la unidad obrera, comprometiéndose a no ejercer el derecho de huelga para lograr incrementos salariales.<sup>392</sup> De hecho, el decreto satisfizo una demanda que, desde 1941, habían enarbolado tanto las centrales obreras como las organizaciones inquilinarias.<sup>393</sup> En aquel entonces denunciaban que las rentas se habían incrementado en 80% y por tanto demandaban a las autoridades se tomaran medidas para controlar y abaratar las rentas.

Así como el decreto presidencial provocó el aplauso de los sectores populares, recibió también las recriminaciones de los casatenientes y caseros. La situación se agravó cuando el diputado Adolfo Manero señaló que se debía fijar el máximo de las rentas conforme al valor catastral, lo que generó la protesta de la Liga de Propietarios de Casas desplegada en varios diarios de la capital.

Hasta el momento de redactar esas declaraciones, la liga se había abstenido de toda agitación perjudicial a la unidad de la nación, pero que ya no puede retardarse más, ante la desesperada situación de la propiedad urbana y frente a la ola de agitación que en su contra se ha desencadenado. La reciente Ley de Estabilización de Rentas, decía, “lesiona también considerablemente al propietario”.<sup>394</sup>

Así como en otros sectores, entre los profesionales de la construcción reinaba un profundo disgusto sobre todo por la conducta tan autoritaria y arbitraria de las autoridades. Por otro lado, consideraban que la medida tomada tenía como objeto desestimular la inversión en bienes raíces y canalizarla hacia otros sectores de la producción, en especial a la minería y la industria.<sup>395</sup>

El Departamento del Distrito Federal montó una estrecha vigilancia sobre el cumplimiento del decreto, e incluso, el regente comisionó a la Dirección General de Obras Públicas para que vigilara a los propietarios de edificios de reciente construcción o que estaban por concluirse para que fijaran cuotas razonables a sus in-

quilinos y estas no fueran mayores a las tarifas autorizadas.<sup>396</sup> Además de que permanentemente se hacían llamados a los inquilinos con problemas, a fin de que acudieran a la Oficina de Quejas y Control de Rentas creada especialmente para ello.

Sin embargo, los propietarios hicieron uso de todos sus recursos para obtener la rescisión de los contratos una vez que éstos vencían. Esto trajo como consecuencia la expedición de un nuevo decreto, el cual se publicó el 12 de noviembre de 1943, en el que se estableció la prórroga automática de los contratos de arrendamientos de casas destinadas para habitación. Después, el 20 de enero de 1945 entró en vigor un decreto que hizo extensiva esa misma medida a los locales destinados al expendio de artículos de primera necesidad.

Conscientes las organizaciones populares y de obreros de que al concluir la guerra las leyes y decretos de emergencia, incluyendo la Ley de Congelamiento de las Rentas, podían ser derogadas, sobre todo, por la restitución de las garantías individuales, solicitaron al presidente que no las derogara. Por su parte, las organizaciones de inquilinos del Distrito Federal<sup>397</sup> convocadas por el Sector Popular del Partido de la Revolución Mexicana, celebraron, en septiembre de 1945, dos reuniones plenarias con objeto de discutir y aprobar en su caso dos proyectos de ley que presentarían al presidente: la Ley de la Habitación y la Ley Inquilinaria del Distrito Federal.<sup>398</sup> Cabe decir que un mes antes y a partir de la convocatoria de la Federación de Organizaciones Populares se integró la Coalición de Organizaciones Inquilinarias, la cual se dio a la tarea elaborar un proyecto de ley con objeto de controlar los grandes abusos de inquilinos y propietarios.

Todas esas acciones llevaron a la movilización y agitación tanto de inquilinos como de propietarios. Estos últimos comenzaron a tomar una serie de medidas para desalojar a los inquilinos, la más frecuente era cortarles el agua, en otros casos los amenazaban o contrataban personas para lanzarlos, etcétera. Por otra parte, los inquilinos a su vez se decretaban en huelga, dejaban de pagar la renta (por baja que esta fuera) y se movilizaban a través de plantones, mítines, marchas y otros mecanismos de presión.

El diputado Gabriel Chávez Tejeda presentó ante la cámara de diputados el proyecto de Ley Inquilinaria. En éste se establecía que todo arrendamiento de vivienda debía considerarse de interés público, por tanto debía ser consignada ante

el gobierno de la ciudad y regulada por este a través de una Oficina de Coordinación Inquilinaria. En dicha oficina se registrarían los contratos y se encargarían de regular el mercado y de intervenir para resolver los conflictos que se presentarían entre arrendatarios y arrendadores. Además, en el proyecto se fijaban las características de los contratos y las condiciones de su registro.

Cuando se dio a conocer la propuesta de ley, la reacción no se hizo esperar. El 17 de noviembre, la Liga de Defensa de los Propietarios de Casas publicaron en los principales diarios un desplegado (documento que ya habían enviado al presidente) al que denominaron “Dos golpes a la propiedad urbana. La indefinida congelación de rentas y la proyectada Ley Inquilinaria”. Entre otros aspectos, consideraban que la congelación indefinida de las rentas y contratos de arrendamiento no era una medida de equidad y justicia, puesto que dicha congelación implicaba la limitación de los ingresos de los propietarios. “El deber de contribuir a la solución del problema inquilinario no incumbe exclusivamente a los dueños de casas, por lo que precisa distribuir obligaciones en forma justa y equitativa”.<sup>399</sup>

Con la nueva propuesta de Ley Inquilinaria, agregaban los propietarios, se destruiría el derecho de propiedad en su esencia; se concederían innumerables franquicias a los inquilinos para que sin incurrir en mora pudiesen dejar de pagar las rentas hasta por tres meses consecutivos y quién sabe cuantos más en forma alternativa; se limitaría el monto de las rentas en forma arbitraria, limitación que era inconstitucional a todas luces. El proyecto debatido contenía disposiciones atentatorias, pues sin contar con la voluntad del propietario, se podía reformar o reacondicionar la casa a expensas de éste. Además, decían, la proyectada Oficina Coordinadora Inquilinaria tendría que funcionar con carácter de tribunal especial, lo cual estaba expresamente prohibido por la constitución.

Por otra parte, en defensa de sus intereses, la Unión de Propietarios de la Ciudad de México envió un documento a la cámara de diputados en el cual exponía la situación por la que pasaba la propiedad urbana en la capital, afirmando, que en caso de ser aprobada la propuesta de ley inquilinaria, sobrevendría un de-sastre de carácter financiero, económico y de trabajo, puesto que serían afectados, en primer lugar, los propietarios de casas y de productos, los tenedores de cédulas hipotecarias (cuyo monto, en 1945, ascendió a 200 millo-

nes de pesos) y los obreros (albañiles, carpinteros, herreros, pintores, etcétera) que habían encontrado una fuente de trabajo de primera importancia en la construcción de casas y edificios.<sup>401</sup>

También, a través de su secretario general, Manuel A. Hernández, el Instituto de Estudios Económicos y Sociales, en entrevista a *Excelsior*, impugnaba la Ley Inquilinaria propuesta, argumentando que los propietarios también tenían derecho a tener utilidades:

De los primeros estudios hechos por el instituto se deduce que limitar el monto de las rentas con medidas legislativas y no económicas equivaldría a querer abaratar a todo trance el maíz, el frijol, el azúcar y otros productos alimenticios mediante decretos que obligaran a los agricultores a vender sus cosechas a precios inferiores al costo efectivo de producción, es decir con ruina forzosa del patrimonio de los productores... ¿por qué si la cuestión es similar, se quiere que sólo a los propietarios de casas se les impida tener utilidades estimulantes o por lo menos conservadores, para sus intereses, cuando éstos sirvan a la causa de la economía nacional en forma tan eficaz como los productores de artículos de primera necesidad? ¿Acaso la habitación no es un bien y no contribuye a la protección, abrigo y bienestar de los habitantes?<sup>401</sup>

Una semana después, el 29 de noviembre de 1945, el propio instituto publicó en los diarios su “Análisis económico del proyecto de Ley Inquilinaria”. Entre otras cosas, señalaba que tal reglamentación sería contraria a los conceptos de justicia conmutativa, distributiva y social y además traería aparejada la suspensión de las construcciones de casas y trastornos a los fabricantes de materiales de la construcción.<sup>412</sup>

El diputado Chávez respondió a cada uno de estos argumentos y concluyó diciendo:

Estoy de acuerdo con los opositores en que la congelación de rentas constituye una discriminación que sólo perjudica a los propietarios honestos y no a los que han hecho nuevas construcciones o han encontrado el medio para violar la ley respectiva. Por lo mismo, es urgente que cese ese estado de cosas, que ya no se

justifica por haber terminado la guerra, mediante la expedición de una ley que coloque a todos los propietarios en el mismo plano de igualdad y justicia.<sup>403</sup>

Hacia referencia a una publicación conjunta de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas y la Unión de Propietarios de Casas de la Ciudad de México, en la que se pronunciaban “en favor del retorno inmediato de la vigencia de los códigos civil y de los procedimientos civiles que garantizaban con toda amplitud los derechos legítimos de los arrendadores y los arrendatarios”.<sup>404</sup> Ante tanta oposición la iniciativa no prosperó.

El 8 de mayo de 1946 se publicó un nuevo decreto en el que se estableció, que los precios de los arrendamientos no superiores a \$300.00 al mes no podían ser aumentados, y que los plazos en los contratos de alquiler debían considerarse forzosamente prorrogados por todo el tiempo que estuviera en vigor el decreto. Al desocuparse una casa, ésta debía rentarse al mismo precio estipulado en el último contrato. El decreto no comprendía a los edificios en construcción ni a los que pudieran construirse en el futuro.

De nueva cuenta la Liga de Propietarios de Casas demandó que se terminara con la congelación de rentas, argumentando que de 1942 a 1946 el costo de la vida había subido 250%, mientras que las rentas habían permanecido estacionarias y los impuestos sobre las casas habían sido elevados en 100%. Por otra parte, decían los caseros, que el decreto tampoco había beneficiado a las clases humildes: “Más del 40% de las viejas casas de vecindad han desaparecido para dejar lugar a nuevas calles o modernos edificios. Gracias a la inexplicable prórroga de la congelación de rentas y la prolongación indefinida de los contratos de arrendamiento se ha creado un mercado negro de la vivienda”.<sup>405</sup> En contraste, había quienes afirmaban que los propietarios deseaban la derogación del decreto con objeto de poder lucrar a su antojo y a costa de los inquilinos.

Si bien la medida tomada benefició al sector de la población de menores recursos, trajo consigo otros problemas como: 1) el permanente deterioro de las construcciones (vecindades o edificios) pues los propietarios preferían verlas caer en ruinas que gastar en bien de su propiedad y del inquilino, aunque fueran en contra de sus propios intereses y 2) el desinterés por construir habitaciones adecuadas y baratas.

Con objeto de estimular la construcción de casas habitación con rentas bajas, Miguel Alemán envió al congreso un proyecto de ley para conceder exención de impuestos a quienes edificaran este tipo de viviendas. De esta manera, la Ley de la Habitación Popular dispuso que serían exonerados de toda contribución predial los propietarios de casas que las dieran en alquiler a las clases humildes, cobrando rentas baratas.

Numerosas comisiones de propietarios se dirigieron al regente Casas Alemán para hacerle constar que como propietarios de casas baratas, en los barrios pobres de la ciudad, estaban en la mejor disposición de sujetarse a la ley. El Departamento abrió una oficina para registrar las casas que reunieran los requisitos necesarios para ser catalogadas como baratas.<sup>406</sup>

Por otro lado, ya desde 1947 se denunciaba que habían aparecido varias agencias, en su mayoría ligadas a los propietarios, que arrendaban las casas que se desocupaban y luego las traspasaban mediante \$300.00 o \$500.00 a los inquilinos y a un costo superior a los \$300.00 para no quedar incluidos dentro del decreto del 8 de mayo.<sup>407</sup> Para evitar los abusos a los arrendatarios, se volvió a abrir la oficina de Quejas y Control de Rentas, ahora dependiente de la Dirección de Servicios Legales.

El decreto que sostenía la congelación de rentas se prorrogó en 1947. En abril de 1948, el juez 1° de distrito en materia administrativa, resolvió de manera favorable la solicitud de amparo que 60 propietarios de casas de alquiler promovieron en contra de dicha prórroga. En síntesis, los argumentos del juez fueron: que el decreto de congelación de rentas había tenido por base la Ley de Emergencia; que al desaparecer ésta en 1945, automáticamente sus prórrogas quedaron comprendidas dentro de la legislación ordinaria; y que tratándose de una ley local —sólo regía en el Distrito Federal— el presidente no podía expedirla.<sup>408</sup>

La alarma que produjo la sentencia fue intensa y general: la Liga de Inquilinos puso en acción todos sus recursos para hacerle frente, los diputados afirmaron que las rentas no subirían, el Departamento del Distrito Federal promovió la revisión ante la Suprema Corte. Ante esto, la Procuraduría General informó que el ministerio público sostendría la revocación del fallo del juez, en tanto no se resolviera la revisión interpuesta por el Departamento. La procuraduría fue contundente: “Ningún inquilino podrá ser lanzado o sufrirá aumento de rentas en el



Distrito Federal”. Por otra parte, la Comisión Permanente del Congreso, al interponer la revisión del fallo ante la Suprema Corte (el 22 de mayo), declaró:

Sólo el olvido de los fundamentales principios de obtener el bienestar social, a través de contenidos siempre moralmente justos, pudo ocasionar que concediese la protección de la justicia federal, contra el decreto de congelación de rentas y sus efectos de equilibrio en la vida económica actual de nuestro país. Añade la Permanente en la justificación social y ética del decreto, que las clases sociales de menor capacidad económica en el Distrito Federal son las beneficiadas con el decreto, pues justamente son las más necesitadas. El alcance del decreto no puede desvirtuarse al pasar por el tamiz de la constitución, porque ésta como aquél persiguen el mismo fin: el bienestar social...<sup>409</sup>

No obstante que el decreto se derogó en 1948, durante estos seis años, de 1942 a 1948:

se afectaron 4,800 predios en el Distrito Federal, 90% de los cuales se ubicaban en la ciudad de México. Al considerarlos como viviendas, departamentos y locales, el total aludía a 120,250 unidades habitadas; en consecuencia, el 54% de los arrendatarios disfrutaban del decreto. Empero, puede decirse que en esos años resultó efectiva la medida adoptada por el gobierno para proteger a personas de pocos ingresos, ya que la ley afectó a todo local con renta menor a \$300.00.<sup>410</sup>

A principios de 1949, *El Universal* analizó las condiciones del país y en ese sentido realizó un balance “del debe y del haber” del gobierno en sus intentos por resolver el problema de la habitación. El fracaso parecía evidente, pues según datos de la Liga de Propietarios de Fincas Urbanas: de los 5,475 permisos otorgados para nuevas construcciones, durante 1948, no había ni uno sólo en el Distrito Federal que fuera para construir casas o vecindades de menos de \$250.00 mensuales de renta por habitación. “La ciudad de México con más de dos millones de habitantes, tiene el mismo número de viviendas populares que cuando sólo tenía un millón de habitantes”.<sup>411</sup>

### 3.4. POLÍTICA Y GESTIÓN EN LAS COLONIAS PROLETARIAS

Para Manuel Perló, la aparición y expansión vigorosa de las colonias “proletarias” constituyó el acontecimiento más significativo dentro de las transformaciones cualitativas que registró la estructura habitacional urbana durante el cardenismo.<sup>412</sup> Se trató de un proceso que alcanzó su máxima expresión durante el periodo de gobierno de Ávila Camacho, cuando se fundaron 105 colonias; y a pesar de que al final del sexenio de Miguel Alemán se tomaron una serie de medidas que limitaron de manera severa su crecimiento, aún así se fundaron 52 colonias.

El rasgo característico que las diferenciaba de los fraccionamientos (algunos de estos también ocupados por población de estratos bajos o medios) era que las colonias se establecían por lo general al margen de la ley. Sin embargo, esto no quería decir que las autoridades del Departamento del Distrito Federal no tuvieran conocimiento de ello, pues no sólo aceptaban el procedimiento sino incluso lo estimulaban:

Basta, por lo tanto, un poco de comprensión acerca de esta necesidad, para abonar la acción del gobierno del Distrito Federal, al ejercitar su empeño en conseguir terrenos apropiados donde se pueda edificar, aun cuando sea precaria habitación, un sector muy numeroso de la población que carece de tan elemental recurso. Esta acción gubernamental se ha encaminado igualmente a regularizar la tenencia de predios por quienes los venían ocupando por diversas razones, en la generalidad de buena fe, pues frecuentemente no eran sino víctimas de empresas fraccionadoras que venían operando, a su vez, en forma también irregular.<sup>413</sup>

Con estas medidas en la formación de las colonias proletarias se ignoraba y aun se contradecía al conjunto de los ordenamientos que el propio gobierno capitalino puso en vigor para el resto de los procesos urbanos. Debido a que las colonias no contaban con los requisitos de urbanización, ni se ubicaban en las zonas previstas por los planes, se simulaba un acto de “fundación de centro de población” y se tomaban providencias para la introducción de servicios; aunque, en realidad, en la mayoría de los casos, el asentamiento ya había sido formado y

fraccionado sin la autorización correspondiente ni las obras de urbanización que, supuestamente, eran obligatorias.<sup>414</sup>

El elemento que justificaba la aprobación e incluso la intermediación del gobierno en la formación de las colonias proletarias, era la escasez de recursos económicos del Estado para ofrecer vivienda a bajo costo. Las propias autoridades del Departamento reconocían que, aunque ilegales, estas prácticas respondían a: la aspiración de todo ser humano a tener techo o albergue propio, una necesidad elemental exacerbada por la escasez de vivienda y el alza inmoderada de alquileres; la necesidad ingente de vivienda para las nuevas familias que surgían de las ya establecidas y para las de los contingentes humanos que afluían al Distrito por leyes ineluctables y que también requerían de un hogar; y la necesidad de obtener un mejor patrón de vida. Convicción que se acrecentaba tras los sufrimientos de la guerra, y a medida que los desheredados de la fortuna adquirían conciencia de que su situación no era culpa sólo de ellos, sino también de una sociedad deficiente y mal organizada.<sup>415</sup>

De esta manera, la vivienda popular ubicada en asentamientos irregulares, conocidos y reconocidos por la autoridad como “colonias proletarias”, respondía a la contradicción básica entre la demanda habitacional de la masa urbana de bajos ingresos y la incapacidad del sistema formal capitalista para producir vivienda a bajo precio. La falta de salidas para solucionar el problema inquilinario (con todo y la política de congelación de rentas), influyó de manera significativa en la formación de las colonias proletarias, a las que prácticamente se les utilizó como una especie de válvula de escape para mitigar, por un lado, las contradicciones del sistema de arrendamiento de vivienda, y por el otro, la falta de facilidades para la adquisición de vivienda en propiedad, a bajo costo.<sup>416</sup>

## LAS PRÁCTICAS DE ACCESO AL SUELO Y LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo a su Ley Orgánica, el gobierno del Distrito Federal tenía entre sus funciones la formación y reglamentación del patrimonio familiar de los habitan-

tes de la capital, lo cual le brindaba la autoridad necesaria para resolver o intervenir en el conflicto de la adquisición de suelo y vivienda. Sin embargo, dicha intervención variaba de acuerdo al régimen de tenencia de la tierra que tuviera cada una de las colonias.

Como se puede apreciar en el cuadro 3.6, de las colonias populares existentes en el Distrito Federal en 1952, 73% se había fincado sobre terrenos de propiedad particular, 24% sobre terrenos del Estado y otro 3% en terrenos de propiedad mixta, es decir: una parte de los predios pertenecía al Departamento y la otra a particulares. Durante los años estudiados, fue notable el incremento de este tipo de asentamientos. Al respecto, los datos ponen en evidencia que la política seguida por Rojo Gómez no sólo estimuló la ocupación o adquisición de terrenos de propiedad privada sino también de los que eran propiedad del Departamento del Distrito Federal, puesto que 29% de las colonias fundadas en ese periodo se establecieron sobre estos últimos. (Plano 3.6).

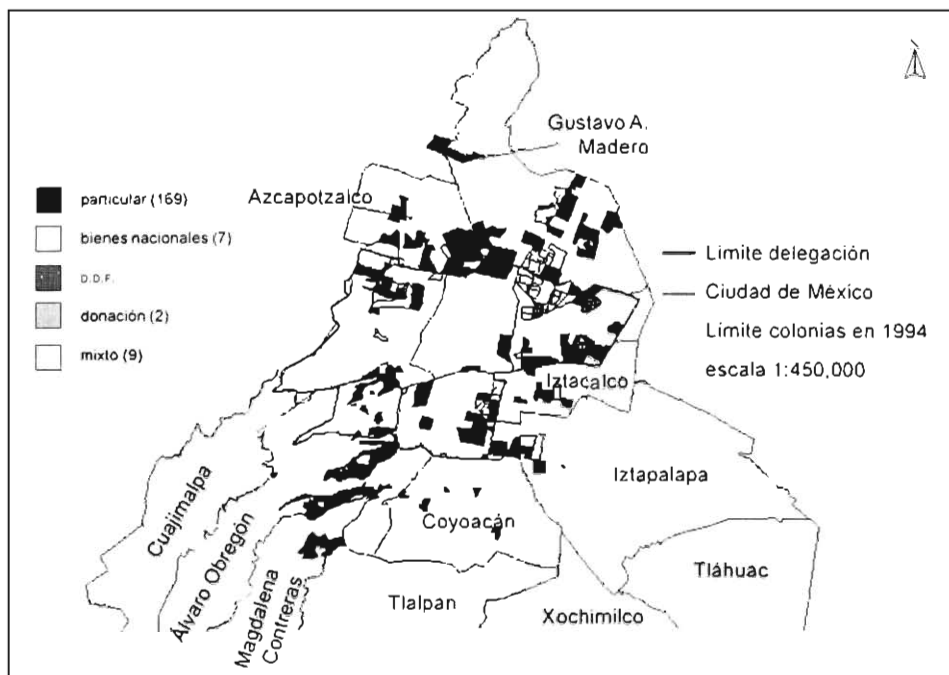
CUADRO 3.6. ORIGEN DE LA PROPIEDAD DE LAS COLONIAS PROLETARIAS POR AÑO

Origen de la propiedad	Antes de 1930	1930-1940	1941-1946	1947-1952	Total
Particular	24	63	68	47	202
Particular y D.D.F.	2	2	5		9
Departamento del D.F.	1	18	30	4	53
Bienes nacionales	1	4	1	1	7
Donación		2			2
S.S.A.			1		1
Total	28	89	105	52	274

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Oficina de Colonias Populares del Departamento del Distrito Federal en Cymer, David Lerer. *El problema de las colonias proletarias en la ciudad de México*. IINN, México, 1995.

Con todo y que el Departamento del Distrito Federal dependía de manera directa del ejecutivo dispuso de patrimonio propio hasta 1947, fecha en la que por decreto presidencial se constituyó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la cual se trasladaron y quedaron bajo su custodia y administra-

PLANO 3.6. ORIGEN DE LA PROPIEDAD DE LAS COLONIAS PROLETARIAS  
EN EL D.D.F. EN 1952



Fuente: Cymet I David, "Investigación del estado de las colonias populares", en *El problema de las colonias proletarias en la ciudad de México*, tesis para obtener el título de Arquitecto, ESIME/IPN, 1995.

Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfica del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OUCIM). Sociología Urbana. UAM-A.

ción, todos los bienes del Departamento. Esto desde luego incidió en la política de la institución, pues ya no pudo disponer de sus predios para la formación de colonias populares.

Cabe señalar, que la principal estrategia del Departamento no era la de donar o vender a los colonos las propiedades con las que contaba. Más bien hacía

las veces de una institución de crédito y compraba a los propietarios los terrenos que los colonos se comprometían luego a liquidarle en forma directa. Cuando el conflicto entre las partes era irresoluble se procedía a la expropiación, en cuyo caso, el Departamento indemnizaba a los propietarios, y los colonos, a su vez, le liquidaban a éste. En ambos casos, los colonos firmaban con el Departamento un contrato de compraventa, bajo la reserva de dominio.

El Departamento se encargaba de dividir en lotes los terrenos baldíos, o de relotificarlos, si estaban ocupados, y es de suponerse que también los urbanizaba y los vendía a los grupos interesados mediante el mismo procedimiento de lotificación. Muchos de estos lotes baldíos que adquiría el Departamento servían para el reacomodo de personas que, por razones de seguridad, salubridad e higiene, o por la afectación de alguna obra, tenían que ser desalojados de los lugares donde antes vivían. Por ejemplo, ése fue el caso de la colonia Magueyitos que, enclavada en el corazón de la ciudad, debido a su insalubridad, representaba un peligro para la salud pública. El Departamento sacó a los colonos y los reubicó en tres lugares: unos en terrenos del Ex-rancho de Balbuena, otros en predios de las Tablas de San Agustín, y otros al norte de las colonias Emiliano Zapata y Mártires de Río Blanco. Las autoridades del Departamento, que atribuían el problema de falta de higiene y sanidad a la ignorancia y desinterés de los colonos de Magueyitos, consideraron que con dichas medidas resolverían el problema de manera definitiva.

Entre 1940 y 1946, el Departamento del Distrito Federal regularizó 72 colonias, que representaban 62% de las que se habían fundado o constituido en esos años. De estas colonias, 54% se ubicaban en la ciudad de México, 26% en la delegación Gustavo A. Madero, 8% en Azcapotzalco, 6% en Iztapalapa y 6% en la delegación de Xochimilco. También se regularizaron algunas de las colonias formadas a partir de la compraventa entre particulares. De éstas, en la ciudad de México se ubicaron 51%, en Azcapotzalco 23%, en Gustavo A. Madero 17% y en las delegaciones de Iztacalco, Magdalena Contreras e Iztapalapa 3% respectivamente, en cada una.<sup>417</sup>

En otras ocasiones, la participación del Departamento se limitaba a conciliar entre las partes y vigilar los convenios de compraventa; según las propias autoridades: “procurándose que dichas operaciones se realizaran dentro de los térmi-

nos de equidad y en condiciones de pago accesibles a los núcleos de colonos de condiciones económicamente precarias”.<sup>418</sup> Lo que por lo general nunca ocurría.

Durante los dos primeros años de la gestión de Miguel Alemán, la política de indemnización a los propietarios se mantuvo, sobre todo, liquidando y atendiendo los casos rezagados. Sin embargo, subsidiar a los colonos pobres del Distrito Federal resultaba muy costoso;<sup>419</sup> por tanto, como política de saneamiento de las finanzas del Departamento, a partir de 1948, no se compraron más lotes y en cambio se realizó una fuerte campaña para recuperar las sumas de las operaciones acordadas con anterioridad. Se elaboró un censo de colonos, se les convalidaron los contratos existentes y por distintos medios se les presionó para que pagaran.

El objetivo de la convalidación era regular la situación de quienes habían comprado un lote en las colonias adquiridas por el Departamento del Distrito Federal y formalizar los contratos de compraventa estableciendo los precios por m<sup>2</sup>. A partir de un padrón actualizado, se responsabilizaba del cobro a la Secretaría de Bienes Nacionales. Con ello se cubrió un doble objetivo: por un lado, regularizar la condición de los colonos, y por el otro, recuperar parte de los recursos ya invertidos. Durante el sexenio de Miguel Alemán se convalidaron 35 contratos.

Otra de las razones por las cuales se determinó establecer los convenios y convalidar los precios fue que con mucha frecuencia no se respetaban los montos pactados, ni por parte del Departamento, ni mucho menos por los propietarios. Por ejemplo, en la colonia Álvaro Obregón (al Sur del parque Balbuena), las autoridades compraron a \$0.25 m<sup>2</sup> y revendieron a \$0.35 m<sup>2</sup>. En otras colonias como Mártires de Río Blanco, Progresista, Azteca y 20 de Noviembre (las que sumaban un total de 1'533,613 m<sup>2</sup> fraccionados en 5,131 lotes), las autoridades compraron a \$0.50 m<sup>2</sup> y vendieron al doble, salvo en el caso de la colonia 20 de Noviembre donde revendieron a \$1.25 y \$3.00 el m<sup>2</sup>. Además, los colonos pagaron \$37.50 por la introducción del agua, \$15.00 por el drenaje, \$90.00 por pavimento y \$37.50 por banquetas. Estos pagos se hicieron en plazos que, por ejemplo, en el caso de la Álvaro Obregón, se extendieron hasta por 7 años.<sup>421</sup>

En los Diarios Oficiales emitidos durante ese sexenio aparece la convalidación de 22 colonias, 13 de ellas: Emiliano Zapata, Felipe Ángeles, Josefa O. de Domínguez, Periodista, Revolución, Tablas de San Agustín, Belisario Domínguez,

Ampliación la Joya, Ampliación Mártires de Río Blanco, Álvaro Obregón, Michoacán, Ampliación Michoacán y 20 de Noviembre fueron convalidadas en 1948. En 1949 fueron convalidadas cuatro: Gertrudis Sánchez, Azteca, Escuadrón 201 y Moderna; y en 1951 fueron cinco: Bondojito, Faja de Oro, Ampliación Emiliano Zapata, Ampliación Mártires de Río Blanco y Río del Consulado. La colonia en la que se vendió más barato el m<sup>2</sup> fue en la Álvaro Obregón: a \$0.35; y la más cara, la del Periodista: a \$4.20.

Con respecto a los propietarios, el problema se agudizó. Pues al asumir la presidencia Miguel Alemán, muchos de los que no se habían conformado con la expropiación, o que ganaron la revocación del decreto, intentaron aumentar el precio de sus terrenos para capitalizar, en su provecho, las mejoras introducidas por el gobierno y los colonos. De este modo, pretendían cobrar hasta 40 veces más por terrenos que habían vendido a \$1.00 el m<sup>2</sup>. Para burlar la ley que prohibía fraccionar los terrenos que carecieran de servicios, algunos propietarios los invadieron, valiéndose para ello de falsos colonos o aprovechando la necesidad de la gente.

Apoyándose en los fallos de la Suprema Corte de Justicia, los dueños de los terrenos exigen ahora a quienes los ocupan cantidades muy superiores a las que había fijado el Departamento Central. En la colonia Torre Blanca, los colonos que adquirieron los terrenos a razón de \$1.00 el m<sup>2</sup>, piden \$40.00 el m<sup>2</sup>. En la Héroes de Churubusco el dueño compró a \$0.7 el m<sup>2</sup> y lo pretende vender ahora a \$12.00. En la Gertrudis Sánchez el Departamento vendía —en 1943— a \$1.35 el metro y los propietarios exigen hoy \$8.00, cosa parecida sucede hoy en las demás colonias.<sup>421</sup>

Sobra decir que si los terrenos subieron de valor, esto no se debía en absoluto al esfuerzo, sacrificio o inversiones de los dueños, sino a los colonos que convirtieron los alfalfares, pantanos o terrenos abandonados en zonas habitables, así como al Departamento del Distrito Federal que los urbanizó con recursos de la ciudad. Por tal motivo, los colonos no estuvieron dispuestos a pagar el sobreprecio ni a desalojar los terrenos, por lo que se requirió la intervención del Departamento y de otros funcionarios. Tal fue el caso de la colonia Rojo Gómez, fundada en 1944



con el apoyo del regente, la cual se ubica entre la colonia Lindavista, de tipo residencial, y el ex rancho de San Juan Bautista.

Un grupo de colonos (560 familias en su mayoría ferrocarrileros y artesanos) integró la sociedad civil de “Trabajadores sin Hogar”, al frente de la cual quedó José Benitez Millán. La sociedad adquirió de la propietaria (Marta Becker vda. de Moes) 172 mil m<sup>2</sup> de terreno al precio de \$7.00 el m<sup>2</sup>. Al cerrar la operación los adquirentes depositaron \$100 mil en el Banco de Fomento de la Habitación. Por su colindancia con la colonia Lindavista, en 1946, el precio del m<sup>2</sup> en la colonia Rojo Gómez se cotizaba en \$70.00. Teodoro Gildred, dueño de la Fraccionadora Gustavo A. Madero (Lindavista) se puso en contacto con la señora Moes y llegó a un acuerdo. Ésta desconoció<sup>422</sup> el arreglo que tenía suscrito con los colonos para vender de nuevo a Gildred. Los afectados la demandaron por incumplimiento de contrato pero perdieron el pleito. El juez<sup>423</sup> 17<sup>o</sup> de lo penal ordenó se diera posesión de los terrenos a Gildred. Por tal motivo, en enero de 1949, los granaderos desalojaron a varias familias pero intervino el licenciado Valdés (tío del presidente) e impidieron la agresión. La oficina de colonias intervino para arreglar las dificultades entre los colonos y Teodoro Gildred, “quien ofreció a los colonos los mismos terrenos que ya habían comprado, a \$20.00 el m<sup>2</sup>, sin urbanizar o, en su defecto, exigía que desalojaran la colonia en cuyo caso se les indemnizaría con 50% del valor de sus casas. Proponía asimismo instalar a los colonos en otra zona del mismo rumbo”.<sup>424</sup> La Oficina de Colonias decidió apoyar a Gildred por lo que los vecinos sin apoyo decidieron romper las pláticas y hacer una demostración pública de protesta. El problema se complicó y aprovechando esta circunstancia, otros grupos invadieron los lotes baldíos y terrenos colindantes. Hubo varios enfrentamientos, muertos y detenidos. El Departamento finalmente reconoció a los pobladores originales y convalidó los contratos fijando a \$1.00 el m<sup>2</sup>.

Como es lógico suponer, el valor del suelo entre una colonia y otra variaba en forma considerable dependiendo de las características de la urbanización, su cercanía con colonias residenciales, grandes avenidas, las condiciones de la infraestructura y el equipamiento, la calidad de los servicios, etcétera. De acuerdo con los precios fijados por la Oficina de Colonias, el valor del suelo era más alto en los

cuarteles IX (entre Polanco y Tacuba) donde el promedio del precio del m<sup>2</sup> era \$10.84. En el caso de las delegaciones, en Iztapalapa costaba \$9.48 y en la Gustavo A. Madero, \$7.13. Desde luego los precios comerciales eran mucho más altos.<sup>425</sup>

Dentro de la amplia gama de posibles acciones del Estado<sup>426</sup>, con relación al suelo urbano, destaca su intervención para permitir la disponibilidad de tierras (privadas o ejidales) para usos de utilidad pública. En el periodo de Ávila Camacho esta estrategia fue central, llegando quizá hasta el abuso, sobre todo en lo que se refiere a la expropiación de propiedad privada.

Entre 1940 y 1950, 87.4<sup>o</sup>% del total del crecimiento de la mancha urbana en el Distrito Federal fue sobre propiedad privada. Durante el gobierno de Ávila Camacho se realizaron 26 expropiaciones de tierras que pertenecían a comunidades agrarias, y durante Miguel Alemán 30; la causa principal de éstas fue la introducción de infraestructura. En tanto que de las 192 expropiaciones efectuadas a la propiedad privada, en el sexenio de Ávila Camacho, 58 tuvieron como causa de utilidad pública la formación de un centro de población; pero con Miguel Alemán éstas disminuyeron en forma considerable, pues sólo hubo 16 propiedades de particulares afectadas, de las cuales cuatro se destinaron a la formación de centros de población.<sup>427</sup>

Entre 1943 y 1948 se realizaron 83 juicios de amparo promovidos contra los decretos de expropiación para la formación de colonias proletarias. En alrededor de 30% fueron concedidos los amparos, en cerca del 10% se negaron y la mayoría de los casos fueron sobreesidos, es decir, fueron cesados o se dieron por concluidos, en algunas ocasiones por desistimiento de la parte acusadora, y en otras, porque causó ejecutoria.<sup>428</sup> En estos últimos casos los propietarios llegaron a un acuerdo con el Departamento del Distrito Federal y fueron indemnizados o decidieron vender. Esta práctica fue frecuente y para ilustrarla sirve de ejemplo la colonia Moderna.

El 11 de enero de 1941, la Agrupación de Colonos de la Colonia Moderna solicitó la expropiación de terrenos baldíos. Por decreto publicado en el *Diario Oficial* del 17 de abril de 1941, se declaró de utilidad pública la formación de una colonia destinada a habitaciones para la clase humilde en los terrenos de dicha colonia. Los propietarios no se pusieron de acuerdo, algunos se ampararon frente al decreto, por medio de la compañía Fraccionadora EMECE, y otros solicitaron la

indemnización. Se revocó el decreto expropiatorio. Los colonos continuaron demandando la expropiación e incluso se quejaron de la morosidad del jefe de colonias por no obtener una respuesta favorable y el 12 de junio de 1942 invadieron el terreno. Los propietarios demandaron que fueran desalojados. El Departamento trató de lograr un acuerdo entre propietarios e invasores. Se revocó el decreto expropiatorio el 26 de junio de 1943, algunos propietarios aceptaron la indemnización, aunque se quejaban de que el Departamento no les quería pagar más de \$11.00, siendo que el precio comercial llegaba a \$40.00 el m<sup>2</sup>, pidieron se les indemnizara pagando a \$25.00 el m<sup>2</sup> o se les diera un terreno en otra parte. Finalmente, llegan a un acuerdo.<sup>429</sup> En tiempos de Casas Alemán (1949) se convalidaron los contratos de los colonos fijándose el precio del m<sup>2</sup> en \$1.00.

En las constituciones de todos los países del continente, se estableció la causa de utilidad pública y la indemnización pronta, justa y adecuada, como requisitos indispensables y concurrentes para que los gobiernos se encontraran capacitados para expropiar los bienes o derechos de los particulares. Al mismo tiempo que, no pocos constituyentes de esos países, hicieron intervenir a los tribunales de justicia en la calificación de las causas de la expropiación y en la estimación del grado de necesidad de las autoridades ejecutivas para consumar las medidas expropiatorias.

La precaución de hacer intervenir a los tribunales en la calificación de estos aspectos, sin duda que puede ser de relevante eficacia para salvaguardar los derechos de los particulares contra la voracidad y demagogia de los gobernantes, siempre y cuando la separación e independencia de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) existan de hecho y no sólo a título de preceptos vanos en las leyes fundamentales.<sup>430</sup>

Nadie podía considerar que el recurso legal era inadecuado pues permitía resolver y mediar entre las propias clases sociales, es decir, entre los abusos de unos, los menos, y las necesidades de otros, los más. Sin embargo, el riesgo se encontraba en que la determinación de lo que se expropiaba recayera sobre una sola persona, el presidente, quién desde luego también podía cometer abusos y arbitrariedades.

Si la solución no recae sobre un cuerpo colegiado e independiente del ejecutivo la intervención de los tribunales encargados de impartir justicia hace las veces de anestésico, contribuyendo a calmar la indignación y las protestas de la opinión pública, con lo que la sociedad ultrajada por los desmanes de las autoridades se adormece y la arbitrariedad queda revestida con un barniz de justicia. El adormecimiento de la opinión pública por medio de fallos de tribunales sirve ocurre en los regímenes dictatoriales, en donde la voluntad del “señor presidente” reina sobre la ley y sobre las instituciones, con lo cual las garantías instituidas a favor de las personas se convierten en escarnio.<sup>431</sup>

En México, el artículo 27 de la constitución establecía que las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarían los casos en que fuera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa —en el caso del Distrito Federal, el presidente— haría la declaración correspondiente.<sup>432</sup>

En este precepto se establecía, que para decretar una expropiación era indispensable que hubiera una causa de utilidad pública y que ésta fuera reconocida y concretada por el órgano legislativo correspondiente. Mientras algunos juristas de la época sostenían que bastaba una ley que, en forma general y abstracta, señalara los casos en los que procedía una expropiación; otros opinaban que esto no bastaba pues consideraban que “la ley debía señalar en forma concreta, aunque fuera genéricamente, el caso en que pudiera realizarse una expropiación por causa de utilidad pública, y sólo mediante esa ley, el órgano administrativo podía actuar, limitándose a cumplir en forma práctica lo ordenado”.<sup>433</sup> Para otros más el órgano legislativo era el único que debía tener la facultad de hacer tal calificación.

El poder legislativo no puede delegar al administrador una facultad que a él le compete exclusivamente, así como no basta que las causas de utilidad pública se enumeren en una ley como administrativa para en un catálogo, para que la autoridad administrativa tenga la facultad de decretar una expropiación, es indispensable que la ley determine el caso que sirva de base a la autoridad realizar una expropiación.<sup>434</sup>

Se argumentaba la causa de utilidad pública, porque con la expropiación de un terreno para fundar una colonia, no sólo se beneficiaba a los particulares que adquirirían un lote, sino también al Estado y o al municipio al que pertenecía la colonia que se fundaba. Las causas de utilidad pública eran principalmente: el establecimiento de servicios públicos, la apertura o ampliación de calles, puertos o caminos, la conservación de monumentos históricos, la creación de empresas para beneficio de la colectividad y la creación o el mejoramiento de centros de población.

Sin embargo, juristas de la época llamaron la atención en el sentido de que si el poder público inventaba causas de utilidad pública según le viniera en gana, el precepto relativo (artículo 27 constitucional) valía, en lo tocante a salvaguardar el derecho a la propiedad privada, lo que valieran la honestidad del poder ejecutivo y la firmeza, energía e independencia del poder judicial. Por otra parte, la cortapisa natural y eficiente contra los abusos del poder público era que el pago de lo expropiado se hiciera en términos y condiciones que no lo nulificaran, burlando el espíritu constitucional.<sup>435</sup> Sin embargo, en múltiples ocasiones, los propietarios y sus abogados defensores cuestionaban de manera permanente la arbitrariedad de las autoridades administrativas para expropiar un bien, fundándose en una supuesta causa de utilidad pública.

Diversas expropiaciones que se realizaron —en los años de estudio— a fin de crear una nueva colonia proletaria, fueron revocadas. Se supone que el decreto debía aprobarse y publicarse en el *Diario Oficial*, una vez que los estudios formulados por la Dirección General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal había llegado a la conclusión de que el terreno era adecuado, por su ubicación y valor, para satisfacer la necesidad de las familias carentes de casa habitación; sin embargo, al parecer no se realizaba un estudio jurídico en torno a la propiedad del suelo y por ello muchos de los decretos tenían que ser revocados cuando los propietarios aparecían y se amparaban en contra de estos. Frente al abuso de las autoridades, la propia Suprema Corte de Justicia dictó una ejecutoria para dar mayores garantías a los propietarios de los terrenos que fueran expropiados; a fin de que estos pudieran ocurrir, oportunamente, en demanda del amparo, para defender sus propiedades.<sup>436</sup>

Cabe decir que los colonos se quejaban de las revocaciones, pues siendo los principales perjudicados, no se les consideraba en la toma de decisiones. “Las resoluciones entre partes ajenas, que han dictado los jueces o la Suprema Corte, han

sido violentamente aplicadas en contra de los colonos, a quienes se pretende obligar a una de dos cosas: *a*) pagar un sobreprecio exagerado que en ocasiones aumenta más de doce veces las cantidades que ya han pagado, *y b*) abandonar los lotes y derruir sus propiedades y en caso de que no lo hagan, son agredidos violentamente por malos funcionarios y lanzados de sus propiedades, destruyéndose su modesto hogar”.<sup>437</sup>

Las publicaciones del *Diario Oficial* correspondientes a los dos sexenios registran 34 revocaciones, de las cuales: 19 se realizaron durante la gestión de Ávila Camacho y 15 durante la de Miguel Alemán, aunque la gran mayoría de estas últimas se referían a expropiaciones realizadas en la administración anterior. Pero tan sólo en 20% de los casos esta revocación se debió al acuerdo entre propietarios y adquirentes.<sup>438</sup> Un caso que ilustra este problema es el de la colonia Buenos Aires:

El 15 de mayo de 1944<sup>439</sup> se publicó en el *Diario Oficial* el decreto con el que se revocaba uno previo (publicado en el D.O. el 25 de julio de 1941), mediante el cual se expropió por causa de utilidad pública la colonia Buenos Aires. Diversos propietarios de la citada colonia solicitaron el amparo de la justicia federal contra actos del presidente de la república y del jefe del Departamento del Distrito Federal, porque estas autoridades fijaban como causa de utilidad pública el embellecimiento de la ciudad y el saneamiento de la misma. “La causa de utilidad pública lo constituye la necesidad de embellecer e higienizar una colonia formada por multitud de barracas hechas con desperdicios de todos los materiales y sin ninguna higiene y que además se encontraba próxima a otras colonias bien urbanizadas, cerca de centros hospitalarios y escuelas, lo que representaba un peligro para todos los habitantes circunvecinos”.<sup>440</sup> Las autoridades judiciales resolvieron favorablemente el amparo interpuesto por los propietarios argumentando que para higienizar una colonia no era necesario expropiarla, bastaba que la autoridad tomara una serie de medidas en ese sentido.<sup>441</sup>

Aunque en algunos casos fueron revocadas las expropiaciones, no siempre ocurrió así; por el contrario, muchas de estas se basaron en el argumento de que los centros urbanos debían desarrollarse en forma racional, estética y en condiciones de salu-

bridad adecuadas. Ello dio cabida a una ciudad todavía más segregada de lo que ya era y justificó una serie de medidas represivas, como los diversos desalojos de vecindades y colonias, los cuales fueron aprovechados por autoridades y fraccionadores —cuando los colonos no estaban organizados— para formar nuevas colonias y autorizar fraccionamientos y obras públicas a discreción.

Vinculado al proceso de expropiación apareció el “patrimonio familiar”, como una figura legal que incidía de manera directa en las características del título de propiedad de los residentes de las colonias proletarias. En el artículo 832 del código civil para el Distrito y Territorios Federales, se estableció la posibilidad de declarar de utilidad pública la adquisición —y venta—, por parte del gobierno, de terrenos expropiados para la constitución del “patrimonio de la familia” o para la construcción de casas o habitaciones de alquiler para familias pobres.

El patrimonio familiar era una figura que formaba parte del código civil desde su expedición en 1928. Su objeto fundamental era proteger a los miembros de la familia en el disfrute de la casa habitación y en otros casos de una parcela cultivable. El dispositivo jurídico para otorgar esta protección era que los bienes afectos al patrimonio de la familia eran “inalienables y no estaban sujetos a embargo o gravamen alguno”, lo cual permitía a los beneficiarios ejercer su “derecho de habitar la casa y aprovechar los frutos de la parcela”.<sup>442</sup>

De acuerdo con el código civil, la constitución del patrimonio familiar se podía hacer por voluntad del propietario o si así lo exigiera su cónyuge o la persona responsable de proveer los alimentos. Con objeto de favorecer la constitución del patrimonio de la familia, decía el código, “se venderá a las personas que tengan capacidad legal para constituirlo y que quieran hacerlo, las siguientes propiedades: *I.* Los terrenos pertenecientes al gobierno federal o al gobierno del Distrito Federal que no estén destinados a un servicio público ni sean de uso común; *II.* Los terrenos que el gobierno adquiriera por expropiación, de acuerdo con el inciso ‘c’ del párrafo undécimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *III.* Los terrenos que el gobierno adquiriera para dedicarlos a la formación del patrimonio de las familias que cuenten con pocos recursos”.<sup>443</sup>

En todos los decretos expropiatorios de la época, dictados para crear o regularizar las colonias proletarias, se incluía la disposición de que los lotes se entrega-

rían a los colonos bajo el régimen del patrimonio familiar. Y esto se convirtió en una condición obligatoria por disposición expresa del Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias Populares.

El ideal de la pequeña propiedad, parte fundamental de la ideología de la revolución mexicana, se incorporaba de este modo a la política urbana. Detrás de la obligación de constituir un patrimonio de familia con los lotes de las colonias proletarias, estaba subyacente la idea de establecer un régimen de propiedad de carácter proteccionista para los pobres de la ciudad. Dos objetivos se lograrían con esta modalidad de la propiedad: primero, proteger a la familia contra la eventualidad de perder su vivienda a manos de los acreedores por la vía del embargo, y segundo, evitar que los propios colonos “especulasen” con los lotes que el Distrito Federal les proporcionaba a bajo precio.<sup>444</sup>

Nadie niega las buenas intenciones de la medida, que beneficiaba fundamentalmente a las mujeres, ya que la propiedad debía ponerse a su nombre; pero en los hechos, el “mercado negro” de lotes y las irregularidades en la compraventa de los mismos siguió vigente. Era tal la necesidad de vivienda que, en la mayoría de los casos, los “beneficiarios” no rechazaron esta medida; aunque desde luego hubo quien exigió al presidente la derogación de esta disposición y pidió recibir la propiedad de sus lotes sin restricción alguna. La respuesta de las autoridades fue que la medida no les perjudicaba en nada y en cambio aseguraba la morada conyugal, librándola del embargo judicial o de operaciones ruinosas, pero sin la mira de limitar los derechos de propiedad.<sup>445</sup>

#### INSTANCIAS Y MECANISMOS DE CONTROL Y GESTIÓN LAS ASOCIACIONES PRO-MEJORAMIENTO DE LAS COLONIAS PROLETARIAS

La política descrita con relación a las colonias proletarias no se hubiera podido implementar sin haberse constituido un espacio de gestión y control lo suficientemente eficiente como para garantizar el éxito del proyecto. Para recuperar el control de la gestión, durante el gobierno de Cárdenas, el Departamento del Dis-



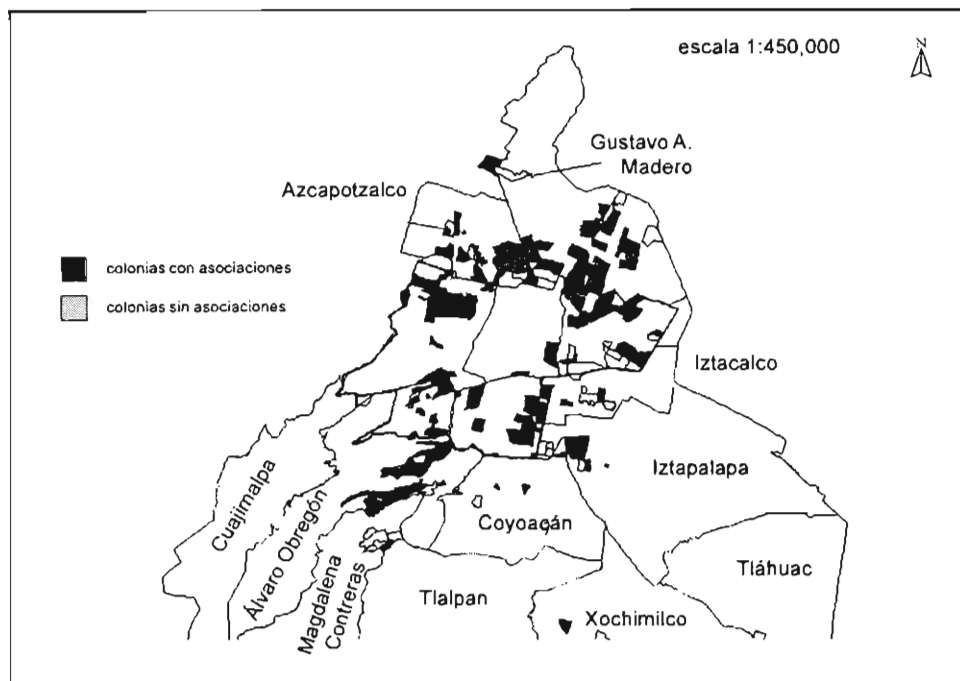
trito Federal creó la oficina de cooperación —que más adelante sería la oficina de colonias—, como la instancia encargada de llevar a cabo las obras en las colonias proletarias y conciliar las diferencias entre fraccionadores y colonos. Para ello, también se promovió la integración de las llamadas juntas de mejoras materiales, en las delegaciones.

En 1941, la ciudad crecía y respondía a nuevos requerimientos económicos, políticos y sociales, los que, en concordancia con un nuevo proyecto de nación y de ciudad, normaron las disposiciones básicas que rigieron la vida del Distrito Federal. El espacio de gestión que permitía al gobierno de la ciudad organizar a los vecinos, controlar la demanda de terrenos y servicios públicos, frenar los intereses especulativos y defender los espacios de uso colectivo, se consolidó y perfeccionó al emitirse un reglamento en el que se estipulaba la obligatoriedad de la integración y registro de las Asociaciones Pro Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal en la oficina de colonias. Dicho requisito era indispensable para realizar cualquier trámite o gestión ante el Departamento; de acuerdo con el censo de colonias proletarias, en 1952, un importante porcentaje de colonias contaba con esa representación. (Plano 3.7).

Las Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal fueron promovidas por el Departamento con objeto de controlar la relación entre el gobierno y las nuevas colonias e “impedir la especulación que practicaban diversos líderes”.<sup>446</sup> Mediante esta figura, el Departamento del Distrito Federal resolvió el problema de no contar con interlocutores reconocidos entre las masas urbanas: “Sin una forma de organización que diera permanencia y claridad a la representación de los intereses de los colonos, las relaciones entre éstos y el gobierno no dejarían de ser informales, contingentes, en una palabra, caóticas”.

Esto mismo justificaba, también, que sólo se reconociera una asociación por cada colonia, declarándose ilegal la existencia de cualquier otra agrupación no autorizada por el Departamento del Distrito Federal.<sup>447</sup> Para un mejor control se sancionaba la elección de los representantes en asamblea, de acuerdo con el reglamento elaborado por la misma institución. Con estas medidas, se fortaleció de manera importante un aparato de gestión fincado en la incorporación continua y sistemática de la clientela política.

PLANO 3.7. LOCALIZACIÓN DE LAS COLONIAS CON ASOCIACIONES  
PRO-MEJORAMIENTO EN 1955 EN EL D.F.



Fuente: Cymet I David, “Investigación del estado de las colonias populares”, en *El problema de las colonias proletarias en la ciudad de México*, tesis para obtener el título de Arquitecto, F.SIME/IPN, 1995.  
Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfica del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OCIM). Sociología Urbana. UAM-A.

Las asambleas para la constitución de las asociaciones se realizaban en las colonias, o en la propia oficina de colonias, con la presencia de las autoridades. Para que los colonos pasaran a ser sujetos de derecho, es decir, que fueran atendidas sus demandas y necesidades, era necesario obtener la autorización y reconocimiento por parte del gobierno capitalino, para lo que disponía de amplios poderes discrecionales.

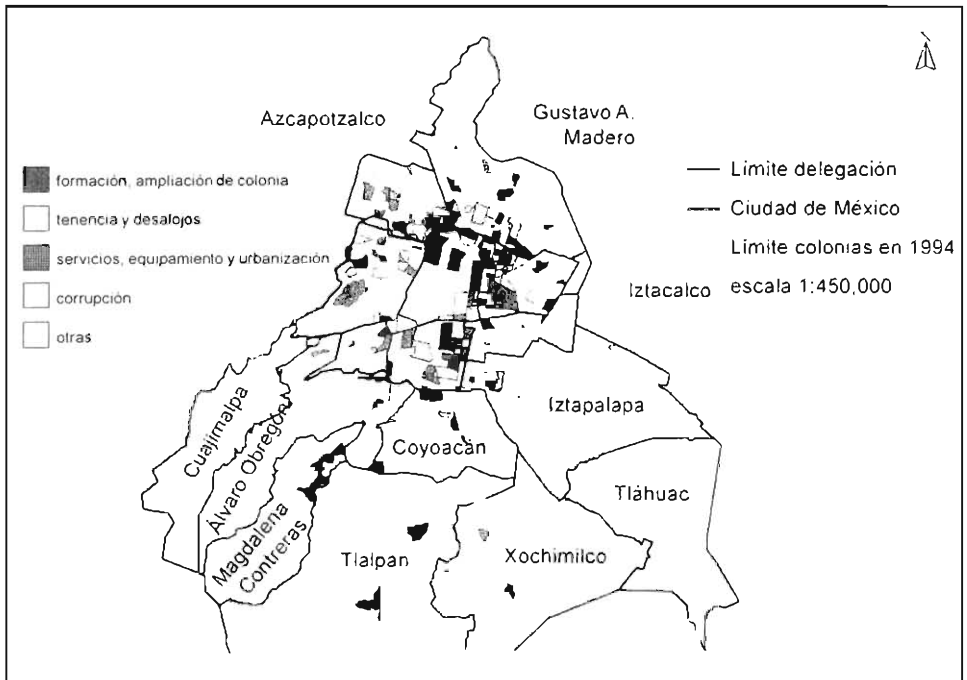
El régimen jurídico de las colonias proletarias no sólo era ajeno al régimen jurídico de la planeación, sino incluso al de las garantías individuales otorgadas por la constitución, ya que ese reglamento implicaba una evidente restricción del derecho de libre asociación, al declarar ilegales a las organizaciones que no hubieran sido autorizadas por el Departamento del Distrito Federal y por ende sus solicitudes no eran atendibles. Esta subordinación llegó a tal grado, que en los años siguientes ya no se hablaba del reconocimiento de una asociación sino de una colonia misma. Para ser registrada se requería una serie de requisitos, entre los que se contaba el tener una membresía de 200 familias, pero sobre todo el reconocimiento y la legitimidad de los dirigentes”.<sup>448</sup>

Por lo general, este tipo de Asociaciones Pro Mejoramiento de las colonias representaba asentamientos recién fundados, o en proceso de consolidación, por lo que intervenía de manera directa en los conflictos en torno al suelo. Los vecinos organizados solicitaban la intervención del presidente y del gobierno de la ciudad para solicitar o anular la expropiación de un predio,<sup>449</sup> recuperar terrenos perdidos por obras de urbanización y reubicaciones, evitar el abuso de los fraccionadores y propietarios y la invasión de lotes, lograr la introducción de los servicios y la disminución del precio del lote, de impuestos y cuotas de cooperación para las obras y servicios, etcétera. (Plano 3. 8).

Como señalé en el capítulo 1, a raíz de la participación de México en la segunda guerra mundial —y para mitigar los efectos de un posible bombardeo— se organizó a la población, especialmente las colonias proletarias, y se impulsaron programas para la defensa civil. Siguiendo el modelo de organización del Partido de la Revolución Mexicana se constituyeron Comités Regionales de la Defensa Civil, los que rompieron con el esquema sectorial y corporativo tradicional (formado por obreros y campesinos) y orientaron su trabajo hacia las colonias. Este trabajo de base territorial fue importante y ayudó a fortalecer el trabajo del partido en los distritos electorales, sin que la gestión pasara por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

Una vez concluida la guerra, siguiendo este exitoso esquema, el partido, respaldado por el Departamento, integró un comité central y los comités regionales

PLANO 3.8. LOCALIZACIÓN DE LAS COLONIAS PROLETARIAS  
 POR TIPO DE DEMANDAS DIRIGIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
 ENTRE 1940-1952 EN EL D.F.



Fuente: AGN. Diversos expedientes fondo presidentes ramo Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán.  
 Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfica del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OCUM). Sociología Urbana. UAM-A.

de colonos (uno por cada cuartel y delegación) en los que se aglutinaban buena parte de las organizaciones de colonos.

Si bien, estos espacios contribuyeron, según las autoridades, a obtener resultados conciliatorios,<sup>450</sup> en algunos casos generaron serios conflictos; por ejemplo los miembros de la Asociación Pro-Mejoramiento de la colonia Xochimanca señalaron que no estaban dispuestos a “supeditarse” a los comités regionales; y la Asociación Pro-Mejoras de la colonia Santa María Nativitas manifestó que se

habían provocado problemas entre los diversos grupos.<sup>451</sup> Se presentaron, incluso, varios casos en los que grupos de vecinos fueron agredidos y desalojados de sus lotes por no pertenecer a la organización, como fue el caso de la colonia Ejidal Emiliano Zapata.

## EL PAPEL DE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES POPULARES EN LAS COLONIAS PROLETARIAS

Al inicio de la gestión de Ávila Camacho, el sector popular no se encontraba formalmente organizado ni era parte de la estructura corporativa del partido, así es que en realidad las únicas instancias de gestión reconocidas de manera oficial eran las Asociaciones Pro-mejoramiento; sin embargo, para 1943 ya existía una gran cantidad de organizaciones de distinta índole y filiación destacando aquellas que se encontraban en franca oposición con las primeras,<sup>452</sup> suscitándose, incluso, dificultades que llegaron a trascender a las vías de hecho.

Como se señaló en el capítulo I, el 28 de febrero de 1943 se celebró la asamblea constitutiva de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la que se fijó como meta organizar a las colonias existentes e incorporar a sus filas a las nuevas colonias que surgían. El evento culminante fue la toma de protesta de las directivas de 150 sociedades de colonos del Distrito Federal, realizada en enero de 1944, con organizaciones agrupadas en la Federación de Colonos del Distrito Federal. A la Confederación Nacional de Organizaciones Populares se adhirieron también organizaciones —varias de éstas surgidas en el cardenismo— circunscritas a otras colonias o zonas de la ciudad, como eran la Federación de Organizaciones de Colonias Socialistas del D.F., la Confederación Nacional de Colonos, el Bloque Revolucionario de Colonias del D.F., la Coalición Popular de Colonos, entre otras.

Con la constitución de la confederación se abrió un nuevo espacio de respaldo, al menos, por parte de ciertos sectores oficiales, para que se manifestaran los colonos descontentos o con problemas con el Departamento del Distrito Federal. Pero la creación de una estructura de gestión dentro del Partido de la Revolución Mexicana, diferente a la del Departamento del Distrito Federal, lejos de lograr la

unificación —a pesar de que en los diversos discursos se hacía mención de la necesidad de la unidad—, en ocasiones generó, e incluso, ahondó conflictos de liderazgo en las colonias. Un destacado papel en la gestión de los problemas de las colonias proletarias lo jugaron las ligas femeniles, desde la Liga Central Femenil del Distrito Federal hasta las regionales, organizadas por delegaciones, y las locales, por colonia; participaron sobre todo en asuntos relativos a la denuncia de actos de corrupción y violencia, introducción de servicios y equipamiento y se pronunciaron y organizaron frente a la carestía de la vida.

Dentro de la lógica corporativa, se intentó que el mayor número de asociaciones de mejoramiento se afiliaran a la confederación y así lo hicieron; sin embargo, esto no quería decir que fueran militantes de sus filas, por el contrario, en cartas dirigidas al presidente, fueron constantes las denuncias que hacían unas organizaciones contra otras. Es decir, ser militante de la CNOP no significaba que por añadidura las relaciones con el Departamento del Distrito Federal iban a ser buenas, antes al contrario, parece ser que fue justo al revés pues cada una de las organizaciones peleaba por su propia clientela. Con todo y que había un pacto “de caballeros” y que se trató de formar una comisión integrada por miembros del DDF, de la Federación de Organizaciones Populares y la Liga de Colonias Proletarias del Distrito Federal para que se encargara de “la unificación y purificación de la doctrina, así como de los procedimientos en la resolución de problemas con los colonos”,<sup>453</sup> los conflictos no se terminaron.

Cabe señalar que la propia Confederación Nacional de Organizaciones Populares no era un bloque homogéneo, ya que en ellas participaban o estaban afiliadas diversas organizaciones, con posturas diferentes y vinculadas a distintos grupos en el poder. Por ejemplo, durante el gobierno de Rojo Gómez, el Bloque Nacional de Colonos y el Frente Nacional de Colonos eran organizaciones cercanas al Departamento del Distrito Federal y eso les merecía una mayor atención a sus colonias afiliadas.

Si bien todas estas organizaciones le debían lealtad al presidente de la república y en términos generales mantenían una actitud sumisa y respetuosa, generalmente por conveniencia, no siempre ocurría lo mismo con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, y no se diga con la Oficina de Colonias Pro-

letarias. Destacaba entre estas organizaciones, la Coalición Popular de Colonos del Distrito Federal, que aún estando adherida a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares se enfrentó de manera permanente a las autoridades del gobierno del Distrito Federal y hacia finales del sexenio, con el propio presidente de la república, aparentemente, en defensa de los intereses de los colonos. Afiliadas a la coalición se encontraban alrededor de 20 organizaciones.<sup>454</sup>

La coalición evidentemente representaba un problema para las autoridades del Departamento del Distrito Federal; al menos jugaba el papel de la “piedra en el zapato”, lograba presionar, y obtenía por ello alguna que otra respuesta favorable. En las cartas enviadas al presidente se observan numerosas demandas de índole diversa. A pesar de encontrarse afiliada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, aparentemente, esta coalición se manejaba con bastante autonomía y por lo menos no se identificaba su pertenencia o apoyo a cierto sector de la elite política.

A excepción de este caso, no cabe duda que a partir de los distintos mecanismos de los que se valió, el Estado logró en esta etapa echar las raíces del sistema de control sobre los colonos y, quizás con buenos resultados, reforzar todo el sistema de dominación. Los colonos se constituyeron en un “sector” cuyo control político podía esgrimirse y utilizarse como “carta de negociación” y que incluso podía ser manipulado de acuerdo a las pugnas y luchas internas de los grupos del Partido de la Revolución Mexicana. Por ejemplo, en su lucha por la presidencia, Rojo Gómez se encargó de promover o al menos soslayar el “paracaidismo”, con el fin de reclutar a los colonos, encauzándolos dentro de las fuerzas políticas que podían apoyarlo.

Durante la administración de Rojo Gómez, el paracaidismo fue el arma de combate de las campañas electorales y adquirió tanta fuerza, que hubo un momento en el que el citado funcionario se creyó presidenciable porque él había sido el mejor favorecido del momento. Adquirió tanto auge el paracaidismo que llegaron a presentarse verdaderos cuadros de tragedia en que los paracaidistas entablaron sangrientas batallas por la posesión del lote que el político agente del presidenciable les regalaba a cambio del apoyo a su candidatura.<sup>455</sup>

Desde la jefatura del Departamento, Casas Alemán dictaba la política que debía seguirse no sólo para solucionar los problemas más generales de la ciudad sino los de las mismas colonias. Así, manipulaba a los colonos y otros actores, en vías a la propia sucesión. Un claro ejemplo, lo constituyó su respuesta a las presiones de las asociaciones de propietarios de inmuebles que frente al “paracaidismo” exigían “garantías” para la propiedad; pues, al mismo tiempo que desalojaba a los “invasores” en algunas colonias —por lo general, de aquellas vinculadas a grupos opositores—, permitía la invasión en otras.

Por otro lado, y al igual que en el caso de la estructura de gestión del Departamento, un número determinado de solicitudes de ayuda gubernamental se trasladaban hacia los niveles superiores de la administración, a través de los canales “dependiente-benefactor” o “patrón-cliente”,<sup>456</sup> estableciéndose así relaciones de mutua conveniencia, en las que el gobierno brindaba protección y beneficio a los individuos —o clientes— y, a cambio, éstos le ofrecían su apoyo incondicional. “Esta organización (CNOI) prestará su apoyo a la realización de los planes de los colonos y que, en cambio de este empeño, sólo se solicita lealtad y colaboración honesta y entusiasta, al régimen del presidente Ávila Camacho, ya que su obra patriótica lo hace encarnar el espíritu mismo de la patria”.<sup>457</sup>

La población no tenía claro el juego de “toma y daca”, no consideraba ni ubicaba sus demandas como un derecho que el Estado tenía obligación constitucional de atender, sino que lo tomaba como un gesto “generoso” de las autoridades, como una dádiva que había que agradecerles con un homenaje en su honor, una estatua, o el bautizo de una calle o colonia con el nombre del funcionario benefactor o el de su esposa, o que le recordara algún acontecimiento cercano. La actitud de los colonos respondía en buena parte al hecho de que, a pesar de los diversos mecanismos administrativos que existían para regularizar las colonias, venderles los predios e introducir los servicios, la respuesta a sus demandas dependía casi totalmente de la voluntad de los funcionarios del Departamento. En este proceso de regularización y dotación de los servicios públicos, los pobladores no eran ciudadanos investidos de derechos sino solicitantes hacia los cuales la administración se comportaba, en el mejor de los casos, en forma dadivosa y frente a la cual casi nunca existían recursos jurídicos.<sup>458</sup>



Como he venido señalando, en el proceso de apropiación y ocupación ilegal del suelo, la clandestinidad, el fraude y la corrupción de funcionarios, líderes, propietarios y colonos eran cosa de todos los días. Alrededor del 25% de las cartas enviadas a los presidentes para demandar la atención a los problemas de las colonias proletarias contenían quejas sobre los actos de corrupción y los abusos de líderes y autoridades. (Plano 3.8).

Las mujeres eran especialmente sensibles ante estos problemas y con frecuencia los denunciaban. Incorporadas en general a las ligas de mujeres promovidas por el sector femenino de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, jugaban un papel activo en las colonias sobre todo en la defensa de sus posesiones y en la lucha por la introducción de los servicios. Varias mujeres fueron encarceladas o murieron en algún enfrentamiento.

El 24 de mayo de 1943, La Liga de Mujeres de la Colonia Moderna informa de un “zafarrancho” entre líderes en la colonia Niños Héroes, donde muere asesinada una colona. Se quejan de la arbitrariedad y parcialidad con la que ha actuado el jefe de la oficina de colonias, apoyando a líderes corruptos en las colonias Moderna, Nativitas, Niños Héroes y Portales, los que presentando sus credenciales del Departamento cobran 15 y hasta 50 pesos. Denuncian también que con pistoleros desalojan colonos, asustan a las mujeres y a veces hasta las golpean.

Los grupos femeninos se apresuraron a defenderse de la parcialidad de la oficina de colonias, en la colonia Progresista, donde se trató de imponer a una junta de mejoras y las mujeres con piedras y palos impidieron las elecciones de esa directiva en dos ocasiones. También las mujeres se han unido en la colonia Moderna para que saquen a los líderes corruptos Leonilo Salgado y Gonzalo Arvisu. Piden oigan quejas de las colonias: Romero Rubio, Gertrudis Sánchez, Granada, Damián Carmona, Revolución, Garza, Niños Héroes, Moderna, Faja de Oro, Victoria de las Democracias, y otras colonias dispuestas a denunciar los atropellos por parte de la oficina de colonias. Suplican sea destituida la Junta de Mejoras de la Colonia Moderna y terminan diciendo que: “La manifestación de

duelo por la muerte de la compañera no se realizó frente a palacio porque un presidente de un país hermano se encuentra de visita en el nuestro, pero se le pide que tome medidas, que haga justicia”.<sup>459</sup>

Frente a la arbitrariedad de los líderes y autoridades, y ante las prácticas corruptas y represivas que campeaban en la Oficina de Colonias del Distrito Federal,<sup>460</sup> surgieron varias asociaciones opuestas a las de Pro-mejoramiento que dirigieron sus demandas hacia otras instancias gubernamentales, sobre todo a la presidencia de la república.

Aunque, tal vez, más como resultado de una postura política que por la auténtica defensa de sus derechos y el respeto a valores como la honestidad, durante el gobierno de Casas Alemán surgieron algunas organizaciones como el Consejo de Defensa de los Colonos del Distrito Federal, que aglutinaba a varias de las colonias en conflicto<sup>461</sup> y que apenas constituida participó de manera muy activa en el caso de la colonia Flores Magón:

En 1940 los colonos lograron legalizar la situación de la colonia ante el Departamento del Distrito Federal y la propietaria del terreno se avino a venderlos, en abonos, a razón de \$1.50 el m<sup>2</sup>. Posteriormente Florencio Vargas Ruiz, quien alegaba derechos sobre los terrenos que ocupaba la colonia, entabló un juicio reivindicatorio y de deshaucio contra los ocupantes de los terrenos. Antes de que el juez dictaminara sentencia, los habitantes de la colonia Flores Magón fueron notificados por la oficina de colonias que debían desalojar los terrenos. Los colonos se negaron a hacerlo y en previsión de un atropello, solicitaron amparo, pero el juez les exigió una fianza de \$26 mil. Como los colonos no pudieron entregar esa suma, el martes 1° de junio de 1948 se presentaron en la colonia varios camiones de granaderos al mando de Florencio Vargas y destruyeron las casas; las mujeres fueron sacadas de sus viviendas, algunas arrastradas por los cabellos.<sup>462</sup>

El atropello de la Flores Magón produjo agitación en otras colonias del Distrito Federal; el Consejo Permanente de Defensa de las Colonias se movilizó en apoyo

de los desalojados. Más de 600 colonos se reunieron en la noche del miércoles 2 en la Flores Magón y celebraron un mitin en el que acordaron realizar un acto público de protesta en el que participarían cerca de 50 mil personas miembros de las colonias y la Liga Central Femenil del Distrito Federal que constituían el consejo. En la demostración participaron, también, contingentes de los sindicatos de ferrocarrileros, petroleros y mineros que apoyaban al Consejo de Defensa.<sup>463</sup>

Poco después de fundando el consejo se escindió, quedando una parte a cargo de Arturo Velasco (con 15 colonias) y la otra, que se denominó Consejo de Colonias Proletarias (con 5 colonias), bajo la conducción de Juan Ortega Arenas. Los dos consejos actuaron juntos frente a diversos conflictos, pero a la postre se volvieron a separar por discrepancias tácticas. Ortega Arenas postulaba una política agresiva y provocadora, en tanto Arturo Velasco era partidario de prácticas conciliadoras con las autoridades.<sup>464</sup>

En agosto de 1948, el Consejo de Colonias Proletarias le envió una carta al presidente, en la que además de denunciar las arbitrariedades y agresiones de las que habían sido objeto por parte de los propietarios o seudo propietarios amparados, le demandaban la destitución de las autoridades subalternas, la escrituración de los lotes; que se entregara a los propietarios expropiados el dinero que habían pagado los colonos y se respetaran los precios originales; y la integración de una comisión con un representante de la presidencia, un miembro del consejo y uno de la directiva de cada colonia para que determinara en cada caso concreto los procedimientos más expeditos para resolver los problemas y peticiones formuladas”.<sup>465</sup>

La ilegalidad de los asentamientos permitió la complicidad no sólo de líderes y autoridades sino también de jueces y sobre todo de policías. Estos últimos con frecuencia eran contratados por los propietarios de los predios— y aun por los líderes— para desalojar a los vecinos o amedrentarlos.

Un elemento que permitió que algunas expropiaciones fueran revocadas fue la corrupción de los líderes, quienes, para ello, incluso se prestaban a la desaparición “legal” de la agrupación que encabezaban. En otros casos se anularon las organizaciones surgidas ex profeso para la fundación de colonias proletarias tal como sucedió con la colonia “Un Hogar para cada Trabajador”. En este caso en un decreto

aparecido en el *Diario Oficial* se refutó como ilegal la existencia y funcionamiento de la sociedad civil arguyendo violación al Reglamento de Asociación Pro-mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal, y los señores Jesús Romero, Enrique Arredondo, Agustín Vargas fueron procesados por el delito de fraude.<sup>466</sup>

Argumentos como el anterior (no haber autorizado la formación de la colonia y tener el líder injerencia en otras colonias no autorizadas) debieron haber sido válidos en muchos de los casos, sin embargo, por lo general sólo se les utilizó para aniquilar a los líderes que no se dejaban manipular o con los que no se podían hacer negocios. Como no había un mecanismo claro y transparente para el registro de las colonias proletarias y la aprobación de los fraccionamientos, las oficinas responsables de realizar dichos trámites actuaban de forma discrecional y aceptaban determinadas colonias e incluso las promovían, pero cuando veían rebasada su capacidad de control sobre las mismas entonces las rechazaban por “ilegales”.<sup>467</sup>

El surgimiento de líderes y caciques urbanos fue de suma importancia para el control político de los colonos y por ello las propias autoridades fomentaban la presencia de estas figuras. Cuando los líderes no eran de los “suyos” buscaban la manera de desacreditarlos y hasta de meterlos presos para poder impulsar otros liderazgos. Por ejemplo, en el caso de la colonia que nos ocupa “Un Hogar para cada Trabajador”, cuando los fraccionadores fueron consignados, el nuevo líder Joel Mayagoiti (quien por cierto realizaba prácticas similares a las de los acusados pero encabezaba a la recién constituida “comisión investigadora”) se dedicó a agitar de tal manera a los colonos que estos casi matan a uno de los fraccionadores acusados, al presentarse al juzgado. En un reportaje de *La Nación* se decía, que en los citatorios mimeografiados de la “comisión investigadora” se dejaban ver frases que revelaban la intromisión de agitadores profesionales.<sup>468</sup>

Sobre la disidencia de líderes y colonos, otro caso que vale la pena analizar es el de la Coalición Popular de Colonos del Distrito Federal, la que con mucha frecuencia se dirigía al presidente y hacía declaraciones a la prensa, denunciando los problemas de corrupción y fraude que se presentaban en las colonias donde tenían organizaciones de base. El tono de las cartas y los documentos enviados al presidente era bastante formal y atento, aún cuando las denuncias de las prácticas corruptas del jefe de colonias eran contundentes:

La actuación indebida, injusta e inmoral, del Sr. Garibay Centeno, Jefe de la Oficina de Colonias del Distrito Federal, se ha caracterizado por una continua serie de maniobras, atropellos, despojo de lotes, negocios fraudulentos y pillerías de todo género, que tienen en continua agitación y descontento a la colonia Gertrudis Sánchez, en la que ya ha corrido sangre. Presionó a los colonos llegando a amenazas de desalojo, para que los referidos depositaran sus depósitos a cuenta de sus lotes en la propia oficina de colonias, no obstante que la referida oficina no expropiara los terrenos, tampoco le fueron delegadas facultades por ningún propietario para cobrar a los colonos mucho menos para despojarlos de sus lotes por no hacer estos pagos.<sup>469</sup>

La relación entre la coalición y las autoridades se fue tornando cada vez más ríspida; las autoridades no escuchaban a los líderes o si lo hacían no respondían a sus peticiones; por lo que el tono de las demandas de la organización fue cada vez más fuerte llegándole a reclamar seriamente al presidente su abandono. En una carta por medio de la cual lo invitan a un congreso, cuyo tema central era: “El problema de la habitación y la colonización en el país”, le dicen:

Nunca ha convivido usted ni unos minutos, con una organización auténtica de colonos. Durante sus ya casi seis años de vida oficial, que nosotros sepamos tampoco ha recibido usted a alguna organización seria que merezca este nombre. Por tanto no ha estado usted en condiciones durante toda su actuación gubernamental de enterarse auténticamente de sus problemas, sino a través de informes fosilizados y algunas veces parciales y malévolos de sus colaboradores. En las postrimerías de su gobierno, cuando muy pronto va ud. a empezar a palpar la falsedad de sus amigos, cuando ya no podemos esperar de ud. nada o casi nada, le invitamos venga con nosotros a presenciar alguna de nuestras jornadas en el Primer Congreso Nacional de Colonos, donde el tema central será: “El problema de la habitación y la colonización en el país”.<sup>470</sup>

Esta carta fue enviada al presidente en mayo de 1946 y en septiembre fue encarcelado su principal dirigente,<sup>471</sup> Salvador Flores, al parecer por una serie de denuncias y pruebas falsas, ya que pronto salió de la cárcel.

Durante la gestión de Miguel Alemán, aunque no terminaron los enfrentamientos, la relación con esta organización fue distinta y se pueden identificar en ella ciertas alianzas, mismas que se hicieron más claramente manifiestas cuando Casas Alemán asiste a la inauguración de su Congreso, lo que nunca había ocurrido en el sexenio anterior. No obstante, en general, el problema con los fraccionadores clandestinos y el “paracaidismo” se agudizó.

## DE LA CONCILIACIÓN AL DESALOJO. LA NUEVA POLÍTICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

A consecuencia de la delicada situación económica que vivía el país durante la segunda guerra mundial, el gobierno del Distrito Federal tomó una serie de medidas para enfrentar la emergencia, entre las cuales destacó un decreto publicado el 31 de julio de 1943, por el cual se declaró de “utilidad pública el fomento y mejoría de las habitaciones para las clases pobres, y la irrigación y mejoramiento de los suelos en el Distrito Federal”. Con esta medida se fortaleció más aún el ejercicio de la expropiación y se otorgaron amplias facultades al Departamento del Distrito Federal para el control y regulación de las colonias populares. Pues si bien, en los considerandos del decreto, se reconocía la urgente necesidad de elevar las condiciones de vida de la población en momentos de emergencia; también de manera implícita se justificaba la intervención paternalista y autoritaria del Estado, con argumentos tales como el que la población pobre es, por sí, irresponsable, conformista y sin aspiraciones.

Desgraciadamente una gran parte de la población ha venido actuando con un lamentable conformismo respecto de su situación precaria en que vive, sin desarrollar esfuerzos considerables para adquirir una situación mejor y, por lo tanto, es conveniente que se despierten aspiraciones, entusiasmos y fe en la lucha por alcanzar un nivel de vida mejor, pues sin desconocer las limitaciones que les impone su falta de recursos, es perfectamente posible obtener mejores condiciones con el esfuerzo particular de ellos y el apoyo del gobierno.<sup>472</sup>

Además de “estimular” la participación de los colonos en la autoconstrucción de sus casas y la mejora de las condiciones de los asentamientos, con este decreto se pretendía regular el establecimiento de nuevas colonias populares.

El Departamento del Distrito Federal sólo aprobará el establecimiento de nuevas colonias urbanas para las clases pobres —y por ende procede la expropiación— si concurren las circunstancias siguientes: 1) Que a una distancia de un kilómetro del perímetro de la zona, donde se pretende establecer la nueva colonia no exista otra del mismo tipo, salvo el caso de que esta última colonia no tenga lotes vacíos o los que tuvieran no excedan del 5% del total de lotes en que hubiera sido dividida; 2) Que los predios que se señalen para la creación de la colonia, no estén situados en zonas consideradas como industriales, de acuerdo con la Ley de Zonificación del Distrito Federal; 3) Que la nueva colonia pueda establecerse sin perjuicio de la planificación general de la ciudad y que las calles y servicios públicos de ésta, puedan ligarse con los de aquélla sin grandes dificultades y sin perjuicio para la eficacia de dichos servicios; y 4) Que los colonos se comprometan a construir sus casas de acuerdo con las especificaciones a que dicte el Departamento del Distrito Federal y den garantías suficientes para cumplir con esta obligación.<sup>473</sup>

Por otro lado, el Departamento se comprometió a proporcionar en forma gratuita los servicios de agua potable y drenaje, alumbrado público, escuela, parques y campos deportivos, líneas de transporte de pasajeros, servicio de policía y servicio de limpieza, una vez que 80% de los habitantes de estos centros urbanos hubieran construido sus casas o que, a juicio de la institución, los propietarios del fraccionamiento hubieran dado la suficiente garantía de que lo harían de acuerdo con las especificaciones que marcaba el ordenamiento. Además, para que los habitantes de estas colonias pudieran construir sus viviendas, el propio Departamento se comprometió a ayudar a los interesados a gestionar créditos ante las instituciones correspondientes o ante sus patrones respectivos; asimismo, los eximía del pago de impuestos y derechos por un periodo no menor de seis años.

Sólo en contadas excepciones, esta regulación no prosperó, y el problema de la ocupación ilegal del suelo siguió creciendo bajo la misma lógica que antes. No fue sino hasta el segundo año de gobierno del presidente Miguel Alemán cuando se tomó la determinación de ya no expropiar, ni enajenar o adquirir terrenos para a su vez venderlos a los demandantes, es decir, de no fundar más colonias populares.

El acceso al suelo se limitó a la vez que eran más los demandantes y aunque se incrementó la oferta de fraccionamientos regulares y unidades habitacionales ésta se dirigió a los burócratas, quedando fuera de la misma los trabajadores de empresas, comercios y servicios privados. A partir de ese momento, para muchas personas, la invasión de terrenos se convertiría en “la opción” a tomar. Empero, la realidad de la mejor “opción” fue para los especuladores del suelo, quienes se ocuparon de fomentar y alentar las invasiones. De nuevo el testimonio de los propios actores da buena cuenta de la forma de operar de los especuladores y los mecanismos que empleaban para atraerse a la gente.

Todos o casi todos los dirigentes del bloque<sup>174</sup> son propietarios por sí o por segundas y terceras personas de su confianza (es decir usaban prestanombres). Son propietarios de terrenos ubicados en las colonias Michoacán y Bondojito, lo cual revela a las claras que han hecho su *modus vivendi* de estas actividades y así han obtenido gran cantidad de lotes en los terrenos que invaden y luego rematan algunos al mejor postor, a muy buenos precios, por lo cual les resulta altamente lucrativo y nada expuesto dedicarse a fomentar bloques u organizaciones de colonos. Utilizan a las masas formadas por sus secuaces y por nosotros que vivimos de nuestro trabajo, para invadir terrenos y las autoridades creyendo que van a beneficiar a gente humilde determinan expropiar los terrenos e ingenuamente los entregan a aquellos vivos que presiden los bloques para que los repartan entre sus asociados, pero como ellos son mano todo el tiempo se quedan con la mayor cantidad y los mejores lotes. De esta manera se ganan en cada invasión de terreno por lo menos quince mil pesos, más lo que saquen de las repetidas ventas después. Los dirigentes del bloque cuentan con un estado mayor, por llamarlo de algún modo, compuesto por personas de pésima catadura y estos son los que arman los borlotes, y se dice que a cambio de unas migajas del festín que reciben aceptan aparecer



como colonos, con todo y tarjetas credenciales, y una vez que se les entrega su lote lo devuelven al dirigente para que los venda o traspase a precios mucho más altos.

Las disposiciones de emergencia tomadas en los últimos años del sexenio de Ávila Camacho fortalecieron la especulación e inflación en la propiedad raíz. Autores y testimonios de la época —en cartas al presidente, artículos periodísticos, etcétera— refieren la codicia de los propietarios de las tierras suburbanas. Pues aunque Ávila Camacho regularizó y logró controlar la situación en varias colonias, el problema de nuevo se agudizó al asumir la presidencia Miguel Alemán, cuando los propietarios que no se habían conformado con la expropiación intentaron aumentar el precio de sus terrenos, para capitalizar en su provecho las mejoras hechas por el gobierno y los propios colonos.

No obstante que desde el gobierno de Rojo Gómez la prensa daba cuenta del creciente problema de las invasiones y que desde entonces se habían ensayado medidas como la reforma al Código Penal del Distrito Federal, para que los paracaidistas pudieran ser castigados con cárcel que iba de tres meses a cinco años y multas de 50 a 500 pesos, el problema aumentó. Más aún, lejos de solucionarse, éste se volvió más severo cuando en 1947 el gobierno de la ciudad ya no dio tantas facilidades para fundar una colonia proletaria.

A lo largo del periodo 1947-1949, un sector importante del movimiento de colonos experimentó una serie de prácticas y movilizaciones que si bien no cuestionaron de manera frontal a las instancias políticas y de gestión pública del Estado, por lo menos constituyeron un abierto rechazo a las alternativas habitacionales y a los mecanismos de control y manipulación que empleaban para imponerlas.<sup>475</sup> Pero, sobre todo, les dieron a los colonos la oportunidad de mostrar su descontento por la inseguridad en que vivían, debido a las estafas constantes de los fraccionadores clandestinos y las autoridades y a las agresiones de la policía.

Los colonos se unían y peleaban en la defensa de un lote por el que las más de las veces habían aportado una cierta cantidad de dinero. Pero también aprendieron que si invadían y se mantenían unidos, tarde o temprano el gobierno regularizaría su situación. Así, sin importar los riesgos que se corrían, la invasión rápida y violenta se convirtió entonces en el único medio del que disponían para hacerse propietarios de una vivienda.

En 1947 la política cambió y las autoridades de la ciudad trataron de expulsar a los colonos, apoyando el fraccionador que pretendía incrementar el valor de los terrenos, a pesar de que originalmente se había pactado un precio menor. En diciembre de ese mismo año la colonia Escuadrón 201 fue atacada por tres mil personas que llegaron dirigidas por el fraccionador, armadas con palos y piedras, y provocaron un enorme zafarrancho. A partir de ese momento se estacionaron cuerpos de policía montada y granaderos en los alrededores para impedir el asentamiento. No se permitía introducir alimento, el agua se vendía a precios desorbitantes, más del salario de un día por dos botes, se obstaculizaban las construcciones y cada incidente provocaba nuevas fricciones... La respuesta política de la colonia fue su radicalización. Se unió al naciente Partido Popular y entabló relaciones con la colonia Sector Popular. En Junio de 1948 fue violentamente reprimida, donde fallecieron varias personas y 125 personas detenidas. Las movilizaciones de los colonos lograron la libertad de los presos; finalmente el gobierno de Casas Alemán reconoció que esa comunidad era inamovible y permitió su consolidación comprando los terrenos al propietario, al precio inicial, y vendiéndola a los colonos”.<sup>476</sup>

La gran cantidad de invasiones realizadas durante esos años empezó a generar alarma entre los propietarios quienes a través de desplegados o notas en la prensa demandaban el apoyo de las autoridades. “La alarma es mayor, se decía, porque los propietarios no cuentan con el apoyo del Departamento, no reciben la debida protección de las autoridades, que conocedoras de los problemas de la habitación procuran desatenderse lo más posible de estas invasiones, con el objeto de ver si se arreglan solas, aunque con ello resulte que el derecho de propiedad consagrado en la constitución, resulte algo así como un bien mostrenco que cualquier líder de pocos escrúpulos puede ocupar en su provecho”.<sup>477</sup>

Ante una serie de comentarios similares, que a raíz de las invasiones de los paracaidistas en forma constante se publicaban en la prensa, el jefe de la oficina de colonias, Barrón Tamares, declaró: que el gobierno no podía solucionar de golpe el problema de las viviendas baratas; por tanto, dicha dependencia no seguía, ni podía seguir, una política uniforme respecto a las colonias proletarias;

además de que el único lineamiento que había dado el regente, era que en la medida de lo posible se procurara ayudar a las familias proletarias, aunque siempre sin desconocer los legítimos derechos de los propietarios de los terrenos.

No es exacto que se permitan invasiones, que el paracaidismo esté en auge o vayan a darse facilidades para él, ni que el régimen se desentienda de la protección que las leyes otorgan a los propietarios de los terrenos. Poco a poco se han resuelto varios de los más enredados casos de colonias proletarias especialmente al sur de la ciudad, por medio de convenios privados entre dueños de terrenos invadidos y los ocupantes de los mismos mediante los cuales los llamados paracaidistas se han convertido en dueños de los lotes por medio de abonos mensuales.<sup>478</sup>

Pero a pesar del esfuerzo y las “buenas intenciones” de las autoridades, las invasiones se incrementaron en 1949, año de elecciones de diputados y senadores. Aunque en la prensa de la época no se habla directamente del asunto —pues sólo en ocasiones se hace referencia a diputados y senadores vinculados a la venta ilegal del suelo y la promoción de invasiones— no se puede soslayar su cariz político. Como lo señalé en el capítulo anterior, para esos años, la mayor parte de los candidatos a diputados en el Distrito Federal provenían del sector popular y no podían hacer proselitismo en las fábricas, así es que la única opción que les quedaba era acercarse a los pobladores, con quienes por lo general no tenían contacto. Fomentar la ocupación irregular del suelo, y aparecer como los defensores de los derechos de los colonos pobres, resultaba entonces una estrategia fundamental para conseguir su voto.

De hecho, los diputados ya habían intervenido en otras ocasiones. En 1947, a solicitud del Comité Central de Colonos del Distrito Federal, los diputados César Cervantes, Manuel Peña Vera y Alfonso Martínez decidieron intervenir a favor de los colonos por considerar, que de ejecutarse los fallos a favor de los propietarios —quienes habían solicitado amparos ante las expropiaciones realizadas durante el gobierno anterior— se crearía una grave situación en la capital. Los diputados invitaron a los magistrados Francisco Carreño y Bartlet a hacer un recorrido por las colonias proletarias, para que se diesen cuenta de que no se tra-

taba de llanos — como afirmaban los propietarios en sus demandas— sino de zonas pobladas y, en muchos casos, urbanizadas.<sup>479</sup>

Pero, rebasado por la difícil problemática de las invasiones, el gobierno actuaba y respondía en función de la presión que cada uno de los sectores involucrados ejercía sobre él. A principios de 1949 le correspondió el turno a los propietarios, cuyo reclamo era que a pesar de disponer de los documentos que los acreditaban como tales, no contaban con las debidas garantías para que la autoridad procediera al desalojo de los paracaidistas. Así es que empezaron a presionar fuertemente al gobierno por medio de denuncias en la prensa y radio y de cartas dirigidas al presidente y a todos los funcionarios y las autoridades competentes, incluyendo las judiciales.

Me permito insistir ante las autoridades superiores, para que se ponga coto a la situación caótica y peligrosa que para un régimen institucional significan los hechos que llevan a cabo individuos muy conocidos de las autoridades, en beneficio propio, pues se da el caso de que llevada a cabo una invasión, se ponen a la venta lotes a un ínfimo precio, y aun se hacen dos o tres ventas respecto del mismo lote, obteniendo cantidades fantásticas en operaciones de bienes ajenos. Solicita que la oficina de colonias (quien ya ha recibido ordenes) intervenga para desalojar a los paracaidistas.<sup>480</sup>

Casas Alemán declaró a la prensa que el gobierno estaba haciendo todos los esfuerzos del caso para resolver el problema de la habitación de una manera satisfactoria, y que a partir de ese momento se tomarían las medidas que fueran necesarias para que “no continuaran las invasiones de terrenos, ya que con ellas se lesionaban gravemente los intereses de los propietarios y surgía la desconfianza en ellos”. También anunció que se habían dado instrucciones a la policía de desalojar a los paracaidistas: “primero se les tratará de convencer pero en caso de que opusieran resistencia activa o pasiva, serían arrojados por la fuerza pues no debe permitirse por ningún concepto que continúen en estos lugares. También se indicó que se castigaría a los agitadores que habían llevado a grupos a la ocupación ilegal de los terrenos”.<sup>481</sup>

Pero nada de esto ocurría así. Por el contrario, todo parecía indicar que se había profesionalizado la invasión con la complicidad más o menos abierta de las autoridades y los funcionarios de gobierno. En un artículo editorial publicado en abril de 1949 se reseñaba la actitud indiferente de las autoridades y cómo éstas al final beneficiaban a los “racketeros del paracaidismo”:

La actitud de las autoridades locales que encabeza el Sr. Casas Alemán puede esquematizarse de la siguiente manera: los propietarios sospechan o saben de cierto que sus terrenos van a ser allanados; acuden en demanda de protección a la policía y a la Procuraduría de Justicia del Distrito, en donde se inician algunos de esos expedientes voluminosos y por lo regular inútiles que tanto agradan a la burocracia: entretanto los temores de los quejosos se ven confirmados, lo que se apresuran a comunicar en solicitud de auxilio inmediato, a la jefatura policíaca; pero ésta contesta de manera invariable que no puede hacer nada sin órdenes personales del Lic. Casas Alemán. Mientras se busca al citado funcionario, sin encontrarlo nunca, los “paracaidistas” se instalan en las tierras conquistadas, que empiezan a explotar de inmediato. Los perjudicados, a todo esto, siguen buscando a Casas Alemán el que continúa tan invisible como el Gran Lama del Tíbet: apenas de cuando en cuando deja oír su voz a través de los periódicos, a los que declara siempre que hará salir a los invasores, si es posible por el convencimiento si no por la fuerza. Puede ordenar a la oficina de colonias que desaloje a los invasores, sólo que la oficina de colonias se toma la libertad de poner oídos de mercader a las ordenes correspondientes.<sup>382</sup>

Por lo general los promotores de las invasiones montaban un despacho, constituían una asociación civil e invitaban a los interesados a formar parte de la misma. A estos les solicitaban una cierta cantidad y después los ubicaban en diversos lotes; y cuando se trataba de hacer tomas o invasiones masivas de un predio, antes de invadirlo, tramitaban una suspensión ante un juez para protegerse contra actos de la policía.

Para frenar esta situación las autoridades del gobierno de la ciudad demandaron a los diputados que modificaran el código civil y, especialmente, el código

penal, a fin de poder castigar por despojo a los paracaidistas. De hecho, algunos jueces, en un afán por proteger a los propietarios, empezaron a exigir fianzas más elevadas a los procesados para evitar que por medio de una cantidad insignificante quedaran libres. También agilizaron las investigaciones con objeto de tomar medidas prontas y encarcelar a los responsables.

Si bien lo hasta aquí descrito representaba un serio problema de índole política y legal, también tenía otro tipo de implicaciones, de las cuales casi nadie hablaba, para la planificación y urbanización de la ciudad. En mayo de 1949, las autoridades del Departamento del Distrito Federal informaron a los diputados de la ciudad que no estaban dispuestas a permitir más invasiones de terrenos; por tanto, solicitaban su ayuda para controlar a los líderes y los invitaban a no ser ellos mismos quienes las fomentaran. Y es que además de su ilegalidad, en la práctica, la invasión de terrenos representaba un grave problema para el Departamento en la resolución de los casos; sobre todo cuando se ocupaban zonas determinadas, con la pretensión de hacerlas colonias, pero que por sus características topográficas, ubicación, etcétera, eran prácticamente imposibles de urbanizar.

No ha habido una planificación científica de la ciudad. Esta ha crecido desordenadamente debido en parte a que se estuvieron dando con demasiada liberalidad autorizaciones constantes para nuevos fraccionamientos. Al crecer la ciudad desordenada y desorbitadamente el presupuesto ha resultado insuficiente para cubrir las necesidades de urbanización. Creo yo que los límites de la ciudad debieron haberse restringido obligando a que la construcción creciera verticalmente, con objeto de limitar la red de los servicios públicos, que por aquella falta resulta ahora muy extendida. Si se hubiera resuelto el problema de la habitación a base de unidades multifamiliares ubicadas en la zona ya urbanizada, se hubiera podido dar mayor comodidad a los habitantes proporcionándoles todos los servicios. El Departamento del Distrito Federal ya no da permisos para nuevos fraccionamientos, salvo casos muy especiales y previos estudios técnicos.<sup>483</sup>

En palabras de Miguel Alemán: “La habitación humana es un índice de civilización y el alto nivel de la vivienda popular refleja fielmente el progreso de todo un

país y en cambio los jacales y tugurios revelan públicamente el impresionante aspecto de una manifiesta injusticia social".<sup>484</sup>

Pero el Departamento estaba rebasado y, al no tener control sobre el problema ni sobre los diversos actores involucrado, empezó a tomar medidas más drásticas aunque no todas de carácter represivo, pues también decidió buscar otras salidas al problema de la habitación y atender de manera prioritaria a las colonias populares. De esta manera, en diciembre de 1949, se estableció un Plan para la Construcción y Rehabilitación de la Vivienda Popular tendiente a estimular, organizar y dirigir la capacidad de trabajo de los colonos del Distrito Federal para encausarla hacia la construcción de mejores habitaciones para sus familias. Pero, además, lo interesante de este plan fue que se convocó a la iniciativa privada a participar y contribuir al mejoramiento de las condiciones de la vivienda popular. A ello respondieron de manera favorable el Club de Rotarios de México, que se ofreció a apoyar la restauración de dos mil viviendas, y el Banco Internacional Inmobiliario, que ofreció créditos blandos para la reconstrucción de 2,500 viviendas.

Por otro lado, y conforme al citado plan, el jefe del Departamento dispuso la urbanización total de 47 colonias, de acuerdo a lo que señalaba el plano regulador de las mismas. Los trabajos consistieron en la pavimentación de calles, construcción de banquetas, introducción de la red de agua y drenaje, instalación de alumbrado público y apertura de nuevas arterias.

Asimismo, a partir de la fecha del citado plan, quedaron prohibidos los trasposos de contratos de compraventa de terrenos en colonias proletarias, mismos que con anterioridad autorizaba la oficina de colonias proletarias. Por tanto, se estableció que dichos trámites sólo se autorizarían cuando el titular del predio muriera y, en este caso, la operación se haría a favor de los herederos más cercanos que comprobaran sus derechos de sucesión. Esta medida se aplicó en las colonias donde la adquisición de terrenos se había realizado en forma directa con los terratenientes y sin la intervención de las autoridades del Departamento.

Las medidas tomadas por las autoridades, en especial la detención y encarcelamiento de los líderes y estafadores, tuvieron un impacto positivo en la sociedad; y aunque el problema siguió vigente, después de 1949 no se volvió a presentar en

las dimensiones ni con la violencia con la que se había manifestado durante los dos años anteriores.

En campaña para la presidencia, Ruiz Cortines convocó a los diversos sectores sociales de la capital a realizar una cruzada cívica, a favor de las colonias proletarias del Distrito Federal. El amplio programa de trabajo se encaminaba a resolver los problemas de la tenencia de la tierra, la habitación, los servicios sanitarios y de la urbanización en general; y también a atender la problemática ligada al costo de la vida y al mejoramiento cívico y moral del colono. En respuesta al llamado, se integraron comités o brigadas de profesionistas cuyo trabajo consistió en ir a las colonias proletarias y realizar ahí diversos trabajos de desarrollo comunitario y urbanización —tales como el mejoramiento de las viviendas—, a la vez que también brindaban consultas médicas, asesoría legal y orientación cívica y moral a los colonos.<sup>485</sup>

Empero, en 1957, el Instituto de la Vivienda realizó una investigación en las colonias proletarias, cuya población era cercana al millón y medio de habitantes (la mitad de la población del Distrito Federal), y obtuvo los siguientes datos: 31% de las 282 mil viviendas ahí ubicadas necesitaba erradicarse por su pésima condición de habitabilidad, 63% requería mejoras de consideración, y solamente 6% se encontraba en buenas condiciones, aunque también requería ayuda para su conservación. Sólo 48% de las viviendas contaba con agua, luz y drenaje. El 84% de las viviendas que requerían ser mejoradas carecía de baño, 38% necesitaba cocina y 65% requería al menos de una alcoba adicional. El mismo estudio sugería que habría que demoler 55, 890 viviendas. En fin, para 1960 las colonias proletarias absorbían ya 40% del crecimiento total de la urbe.<sup>486</sup>

Con ello podemos concluir, que con todo y las medidas implementadas por las autoridades de la ciudad durante los dos sexenios, bastaba recorrer las colonias proletarias para tener una idea del grave problema de la vivienda en el Distrito Federal. Era en lugares semi desérticos, carentes de árboles —y sobre todo, de agua— y de todos los servicios urbanos, donde se habían ido ubicando las familias pobres desalojadas de la provincia, del campo y del centro de la ciudad.

El número de viviendas construidas en esos años fue insuficiente, no sólo para atender las necesidades de la población que iba en aumento, sino para sustituir las



que estaban en desuso o en muy malas condiciones de habitabilidad. Este déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda se debió a varias causas, entre las cuales pueden citarse: 1) las condiciones económicas del país y, en particular, la incapacidad de la economía para generar un volumen adecuado de oferta de bienes y servicios relacionados con las condiciones de habitabilidad; 2) las difíciles condiciones socioeconómicas de la población y la incapacidad real de compra por parte de los sectores mayoritarios de la población, agravada por la carestía de la vida; y 3) una insuficiente y limitada organización del mercado de la vivienda y los servicios.

El problema de la vivienda se convirtió en un problema de orden estructural, producto de una serie de desajustes y limitaciones económicas y sociales del propio proceso de desarrollo. Ello requirió una mayor intervención del Estado, tanto para la provisión de servicios urbanos, como para la definición de una política capaz de regular el conflicto de intereses existente entre los propietarios y productores inmobiliarios frente a la necesidad social de vivienda a bajo precio.





Los barrios de la ciudad: Peralvillo, A.G.N., Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 86/16.



Colonia proletaria Héroes de Churubusco. A.G.N., Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre No. 3.341.



Colonia proletaria Flores Magón. AGN. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre No. 3.341.



Desalojo de la colonia Rojo Gómez. AGN. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre No. 3.966.



Desalojo de la colonia Rojo Gómez. AGN. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre No. 3.966.



Ciudad perdida ubicada a los márgenes del Río San Joaquín. AGN. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre No. 4.785.



Desalojo y traslado de los habitantes de la ciudad perdida de Río San Joaquín a la unidad vecinal Tacotal y Baradero en Iztacalco. AGN, Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre No. 4.785/a.



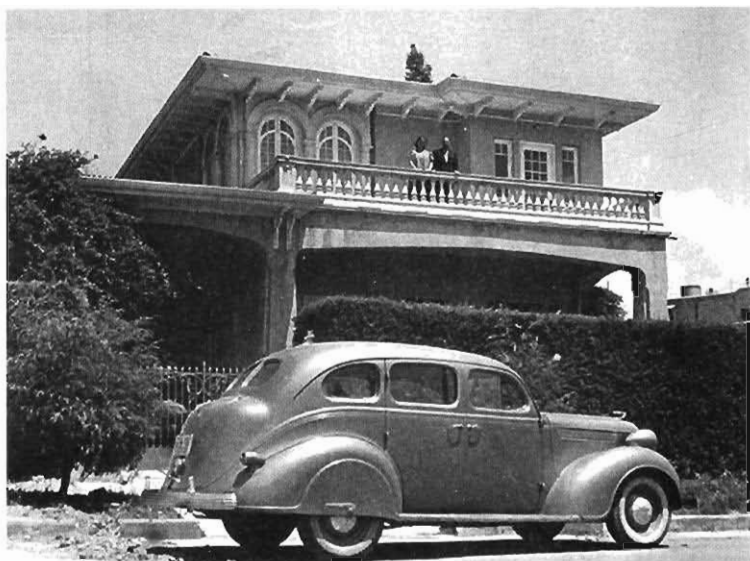
Desalojo y traslado de los habitantes de la ciudad perdida de Río San Joaquín a la unidad vecinal Tacotal y Baradero en Iztacalco. AGN, Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre No. 4.785(b).



Multifamiliar Juárez. AGN. Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 86/16.



Plaza México y Estadio Olímpico en la Ciudad de los Deportes, frente a la colonia del Valle. Fotografía: Compañía Mexicana de Aerofoto. AGN. Colección fotográfica de la presidencia de la república, Adolfo Ruiz Cortines, expediente 135.2/318, foto 64/8.



Prototipo de viviendas en fraccionamientos residenciales. AGN. Colección fotográfica de la presidencia de la república, Miguel Alemán Valdez, expediente 541/10997, foto 56/2.



Baños del Peñón. AGN. Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 86/16.



Vecindad en José María Izazaga núm. 63. AGN.  
Colección fotográfica de la presidencia de la  
república, Miguel Alemán Valdés, expediente  
562.11/137, foto 9/1.





# **CAPÍTULO IV**



## LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD Y EL DESARROLLO URBANÍSTICO

Como se ha identificado en el capítulo anterior, el crecimiento desorbitado y anárquico de la ciudad de México y, en general, del Distrito Federal, fue fruto de la falta de un sistema de planeación urbana integral y sobre todo de la insuficiencia de recursos económicos y legales para regular y ordenar su expansión.

Es cierto que las autoridades mostraron cierta preocupación por modernizar la ciudad y ordenar su crecimiento. Por ejemplo, durante el gobierno de Rojo Gómez se concluyó el plan o plano regulador; en tanto que en el gobierno de Casas Alemán se presentó un nuevo plano regulador —al que se llamó Proyecto de Planificación 1950-1980—, el cual tenía como objetivo principal volver a darle funcionalidad al espacio urbano haciendo de éste un lugar apto para soportar el crecimiento futuro de la ciudad, con el impulso de fuertes inversiones en proyectos de renovación urbana, como lo fueron la Plaza Monumental de la Villa de Guadalupe, el proyecto de la Zona Centro, la planificación general de Tacuba, Tecoyotitla —Viveros— Chimalistac, y San Ángel, entre otros.

Durante esos años, la ciudad se convirtió, como dirían Emilio Duhau y Lidia Girola,<sup>487</sup> en una expresión material contundente, de dos necesidades contrapuestas: de un lado, la generalización de los derechos de la ciudadanía y la igualdad social formal ante la ley, y del otro, los requerimientos funcionales de la reproducción económica. El Estado debía garantizar el bien público al mismo tiempo que debía permitir el desenvolvimiento de los intereses capitalistas privados y conciliar la diferenciación progresiva de los intereses sectoriales existentes. En la organización del espacio urbano se condensaba la problemática de la representación y gestión de los intereses privados frente a la definición de los intereses públicos.

Para enfrentar estas contradicciones, la planeación urbana —y en especial, el plano regulador— se convirtió en el instrumento privilegiado. No obstante, el plan era un instrumento limitado pues su estatuto legal era ambiguo y se constituía más bien en un referente discrecional de las decisiones de los funcionarios que en un instrumento público para la organización del espacio urbano. Asimismo, consi-

dero que el gobierno intentó legitimar sus decisiones y dirimir los conflictos entre los intereses públicos y privados a partir de una serie de regulaciones y procedimientos pero, sobre todo, por medio de la inclusión y participación activa de los interesados —o en su caso, de los afectados— en las diversas comisiones de planificación creadas para ese efecto.

La determinación y ejecución de estos grandes proyectos, dirigidos a modernizar, embellecer y volver funcional a la ciudad, fundamentalmente, a través de obras de vialidad y ornato, casi siempre generó una gran polémica entre los diversos sectores de la sociedad. Por tanto, en este capítulo me ocupo de dicha polémica al tiempo que paso revista a la política de planificación y también a la dinámica y funcionamiento de los órganos de planificación y, sobre proyectos urbanísticos.

#### 4.1. LOS ORDENAMIENTOS Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO

Los ordenamientos legales que sirvieron de marco al sistema de planeación de la ciudad de México, en su mayoría, fueron diseñados y aprobados durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas, y, como veremos, éstos se fueron modificando y ajustando durante las dos administraciones posteriores.

La primer iniciativa seria para ordenar el crecimiento de la ciudad, en el siglo xx, se cristalizó en el año 1933, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez con la aprobación de la Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California. La ley respondía con claridad a la percepción urbanística del momento<sup>488</sup> que proponía solucionar los problemas urbanos por medio de la creación de una ciudad funcional, es decir, a través de una ciudad en la cual se separaran las cuatro funciones principales de toda urbe, a saber: la vivienda, la recreación, el trabajo y la circulación. Desde luego, dichas funciones debían ser debidamente programadas y legalmente sancionadas en la zonificación de los usos del suelo.

En la “Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California”, por zonificación se entendía la restricción y reglamentación conveniente y equitativa de los usos de propiedad pública y privada; la reglamen-

tación de las construcciones; la determinación de espacios libres y la división del Distrito Federal en zonas clasificadas de acuerdo con sus funciones propias, presentes y futuras, y según los diferentes usos a los que se destinarían.<sup>489</sup> De acuerdo con la Carta de Atenas, la zonificación debía hacerse sobre un plano de la ciudad, a fin de dar a cada función y a cada individuo su justo lugar. Esta tarea tenía por fundamento la necesaria discriminación sobre las diversas actividades urbanas que reclamaban, cada una, su espacio particular.<sup>490</sup> Al plano de la ciudad, en el caso de México, se le denominó plano regulador.<sup>491</sup>

La responsabilidad de diseñar el plano mencionado recayó sobre la oficina del plano regulador, dependiente de la Dirección de Obras, la que se abocó a trazar las vialidades y diseñó el programa a seguir. El proyecto vial se inscribió dentro de los lineamientos de planeación vigentes en esa época y una política urbana que en lo general planteaban: *a)* la formación de nuevos centros cívicos (núcleos de actividades sociales y comerciales) en lugares convenientes; *b)* la realización de una zonificación adecuada de los usos de la propiedad, sobre todo en relación con las industrias, en la cual se contemplara la formación de centros de población satélites; *c)* el diseño de programas de planificación de los futuros centros de población y de la red vial de intercomunicación, así como la ejecución de obras materiales que facilitarían su formación y desarrollo; *d)* la adopción de medidas administrativas que restringieran el desarrollo excesivo, en unas partes de la ciudad, y, en cambio concedieran, en otras, franquicias adecuadas (entre las que debían incluirse las del transporte) para el logro de los fines señalados en el proyecto; y *e)* el estímulo de la modernización de la ciudad mediante los servicios de transporte, en zonas donde se realizaran actividades planeadas con un criterio adecuado de zonificación y que fueran un motor para el desarrollo económico.

En la ley se estipulaba que el plano regulador estaría constituido por los documentos gráficos en los que se expresaban todos los aspectos, estudios, proyectos y programas que tenían por objeto regular el desarrollo ordenado y armónico de la entidad.<sup>492</sup>

Como complemento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California publicada en 1933, se determinó aprobar su reglamento en 1936; y dos años después, en enero de 1938, se aprobó el Reglamento de

Zonificación de las Arterias Principales de la Ciudad de México,<sup>493</sup> en el cual se especificaban el tipo y características de las edificaciones que se construían en arterias principales. Más tarde se aprobaron diversos ordenamientos que derivarían en una nueva Ley de Planificación y Zonificación, aprobada en 1953, que por muchos años sería la regulación más detallada de uso del espacio urbano del Distrito Federal.

Desde su campaña presidencial, Manuel Ávila Camacho consideró importante continuar con las medidas tendientes a lograr un crecimiento ordenado de la ciudad. Para ello, dentro de los puntos programáticos del plan sexenal, incorporó como una prioridad para el Distrito Federal, concluir el plano regulador de la ciudad de México; y asimismo, como se verá en sus acciones de gobierno, dicho plan estableció: la planificación general de Tacubaya, Tacuba y Villa Madero; la prolongación y ampliación de la avenida San Juan de Letrán hacia el norte; el desarrollo de la calzada de Circunvalación de la ciudad de México, así como la construcción del mayor número posible de caminos entre los pueblos del Distrito Federal.

Para implementar la Ley de Planificación en febrero de 1941 se puso en vigor el “reglamento de las fracciones I, V y VII del artículo 3º de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal”. Este reglamento hacía obligatorias las propuestas de la oficina de estudios del plano regulador que habían sido aprobadas por la comisión de planificación el 13 de noviembre de 1940 y tenían como objeto fundamental establecer la zonificación de la unidad urbana del Distrito Federal.<sup>494</sup> Dicha unidad urbana limitaba al norte por el río de los Remedios; al sur por el Pedregal de San Ángel hasta el río de la Magdalena; al oriente por el Canal del Desagüe y una línea imaginaria de su prolongación hacia el sur; y al poniente, por la curva de nivel de la cota 100 hasta el río Hondo y su intersección con el río de los Remedios, apartándose este lindero hacia el oeste de dicha curva, al pasar por las Lomas de Chapultepec, a fin de comprender el fraccionamiento con dicho nombre.<sup>495</sup>

Los límites de la unidad urbana rebasaban los de la ciudad de México, quedando incorporadas parte de las delegaciones de Villa Alvaro Obregón, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa, Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Magdalena Contreras, y excluidas, en cambio, las delegaciones de Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Se consideraba que todos estos núcleos de población constituían, en cuanto a sus servicios públicos, sistemas independientes al de la ciudad de México.



De acuerdo a la vocación del uso del suelo se dividió a la ciudad en cinco zonas: las de habitaciones, las comerciales y de negocios, las industriales, las de parques, arbolados y granjas, y las especiales, destinadas para centros cívicos, escolares, hospitalarios y panteones. Con ello se reconocía y estimulaba la diferenciación en los usos del suelo y del espacio territorial, destacando en particular la separación entre las zonas habitacionales, localizadas preferentemente hacia el este y el oeste, las industriales ubicadas al norte y noreste, y el centro el cual se dejaba al desarrollo del comercio y los negocios.

Como un complemento necesario a las normas de planeación ya señaladas, en el periodo de Ávila Camacho se expidieron otros ordenamientos destinados al control del desarrollo urbano. Los más importantes en este campo, fueron el Reglamento de Fraccionamientos de Terrenos y el Reglamento de Construcciones y de Servicios Urbanos.<sup>496</sup> El primero de ellos reglamentó la expansión del área urbana de la ciudad de México a través de ciertos criterios, tales como la sujeción de todo fraccionamiento al requisito de permiso previo; la imposición de obligaciones puntuales al fraccionador, en cuanto a la introducción de obras de urbanización; y finalmente, la disposición de que sólo se autorizarían los fraccionamientos que por su tipo y ubicación estuviesen acordes con las disposiciones del plano regulador.

La ley emanaba un cierto espíritu “democrático”, al no dejar sólo en manos de las autoridades las decisiones de la ciudad. Para diseñar, aprobar y difundir, tanto el plano regulador como los diversos proyectos derivados de éste, la ley preveía la constitución de diversos órganos de planificación, cada uno con sus propias atribuciones y funciones. Se trataba de órganos mixtos que, como veremos, al ser cooptados por las instituciones gubernamentales, perdieron su autonomía, objetividad e imparcialidad en la toma de decisiones.

## EL PLANO REGULADOR

Como señalábamos con anterioridad, las corrientes urbanísticas y planificadoras de la época consideraban como fundamental el diseño de un plano de zonificación que regulara el crecimiento de la ciudad de manera ordenada. En él se prefigura-

ba una imagen deseada de ciudad que tenía que ver más con los modelos ideales de los especialistas que con la propia realidad urbana regional. Se pensaba que un plano hecho con visión de largo plazo, sería capaz de arreglar el desorden y transformar la estructura de la ciudad. “Un plano regulador es un proyecto cartografiado de una ciudad ideal con fundamento en la realidad urbana del núcleo de población donde se aplique. Es la vida urbana del futuro, puesta sobre papel; es el esbozo gráfico de la ciudad; es el cauce escrito de un desarrollo humano dentro de un área geográfica; es el dibujo ordenador de la sociedad con calles y edificios...”<sup>497</sup>

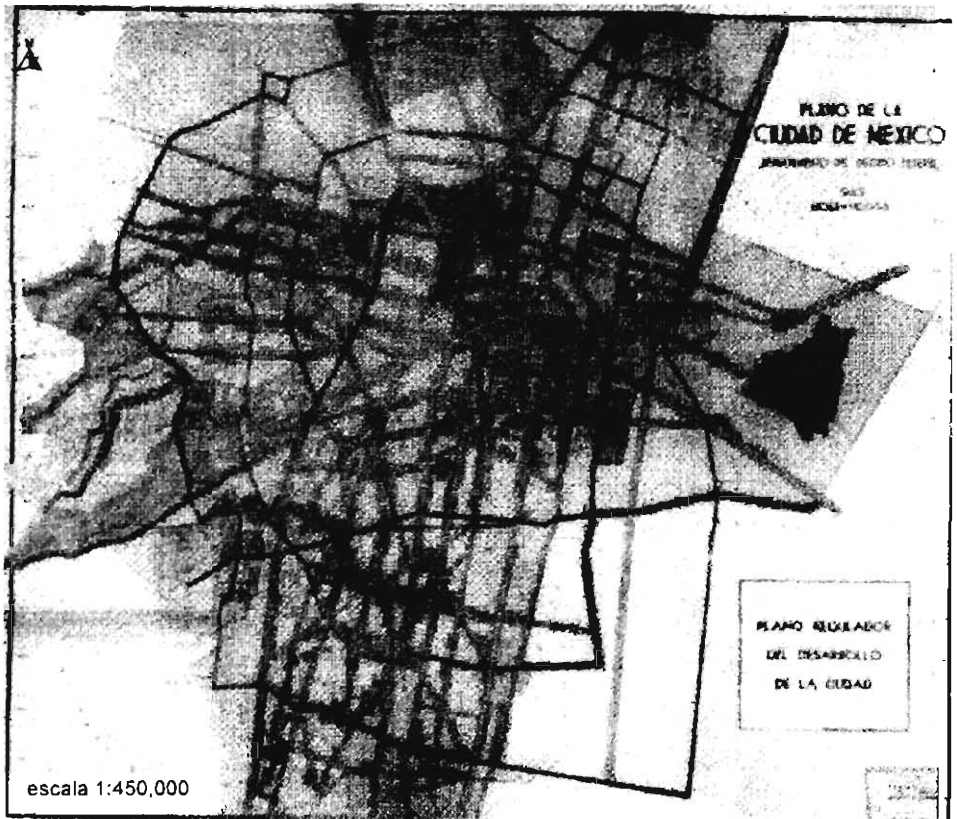
Con el fin de llenar las necesidades de la ciudad y de prever el futuro desarrollo de ésta, en el artículo 1º del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal<sup>498</sup> se establecía, que de manera sistemática se ordenara y, en su caso, se rectificara la urbanización de los centros de población ubicados en su territorio, prestando especial atención a las vías de comunicación entre los centros urbanizados.<sup>499</sup>

Para hacer posibles las obras de planificación de conjunto y concluir con el plano que se había iniciado en 1933, se creó dentro del Departamento la oficina del plano regulador, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas. Pero en 1940 el plano aún no se había concluido, por lo que, para controlar el crecimiento, el presidente ordenó que no se autorizara ningún nuevo fraccionamiento en tanto no se hubiera concluido el plano regulador de la ciudad de México. El que finalmente se concluyó en 1943. (Plano. 4.1).

¡En buen aprieto —decía el reportero— se van a ver los señores ingenieros y arquitectos que desde hace años deberían haberlo concluido! En otras ocasiones hemos señalado la importancia de que se termine este plano que debería servir de base, no sólo a la apertura de nuevas colonias, sino también y muy especialmente en todas las obras de planificación que se emprenden a tontas y a locas sin formar parte de un programa de conjunto que sólo el plano regulador puede darles.<sup>500</sup>

La idea de instrumentar un plano regulador obedecía a la preocupación de ordenar el crecimiento, pues la ciudad crecía rápida y desordenadamente y sólo hacia

PLANO 4.1. PLANO REGULADOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1943.



Fuente: Informe del gobierno de la ciudad de México, 1940-1946.

Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfica del Observatorio Urbano de la ciudad de México (OUCIM).

ciertos puntos, dejando incluso sin urbanizar espacios intermedios entre la ciudad de México y las delegaciones. Se pretendía establecer la vocación del suelo en cada una de las áreas para así evitar conflictos sociales en torno a su uso; o por lo menos reducir al máximo las interferencias de los núcleos industriales en los

habitationales, a fin de generar una valorización conveniente de la propiedad. Se hablaba, también, de la necesidad de ubicar a la industria tomando en consideración sitios a propósito, donde se pudiese disponer de grandes extensiones de terreno cercanas a la vía del ferrocarril y a los cables de la luz y, en general, a toda clase de servicios exigidos para usos industriales. En fin, el objetivo era darle funcionalidad al espacio urbano, haciéndolo apto para el crecimiento futuro de la metrópoli y permitiendo fuertes inversiones en su “renovación urbana”. “No obstante si algunos elementos fueron retomados, la esencia del plan original se perdió frente a la óptica de la programación de obras”.<sup>501</sup>

En la oficina del plano regulador se realizaban los estudios para aprobar o rechazar fraccionamientos residenciales o industriales y los estudios de zonificación necesarios para definir la localización de futuros mercados, parques arbolados, campos deportivos, escuelas y demás servicios públicos; y también se atendían los proyectos de ampliación de las colonias y las solicitudes de alineación de predios, calles, plazas etcétera. Sin embargo, el plano regulador se fue centrando más en una especie de programación de vialidades (plano 4.1). En el mismo informe sexenal (1942-1946) del Departamento del Distrito Federal se detallaba:

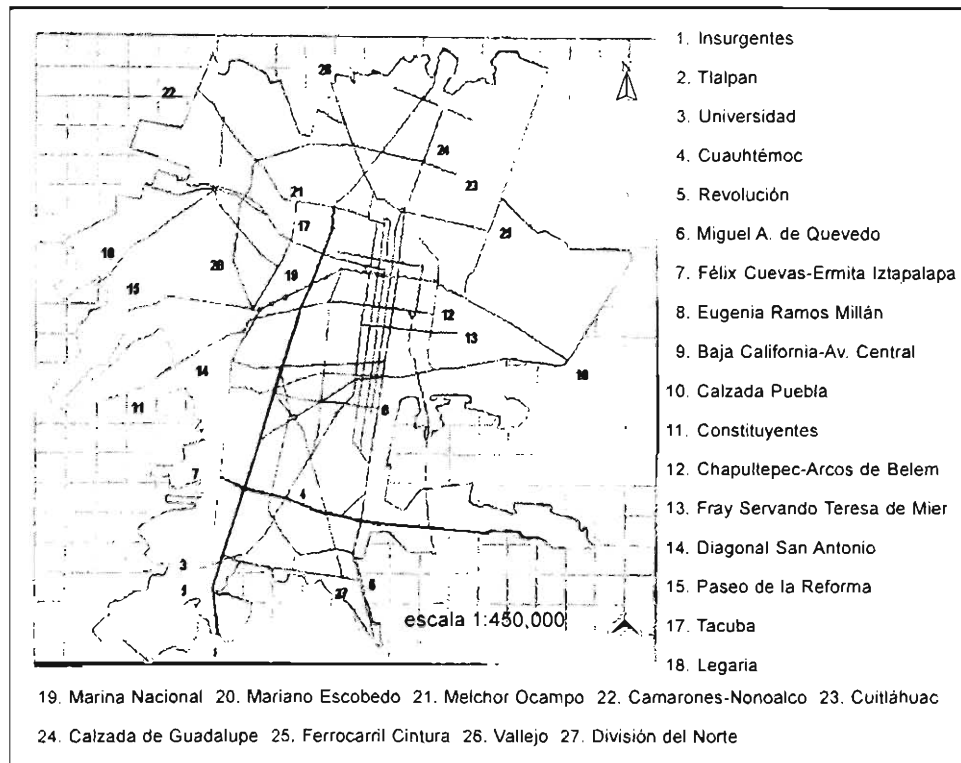
En cuanto a la planificación, se ha procurado, como criterio fundamental, proveer de una red de arterias, de carácter primordial, formada por algunas de las calles existentes, que tanto por su situación como por sus condiciones topográficas, dieran facilidades de intercomunicación entre distintos núcleos de población, comprendidas dentro del área urbana y por otras nuevas, proyectadas de manera de servir a las zonas carentes de desarrollo y satisfacer las necesidades de comunicación de éstas con las áreas pobladas evitando duplicaciones innecesarias de servicios, constituyendo un conjunto de arterias en sentido norte-sur, oriente-poniente y diagonales, que faciliten las comunicaciones de manera que en cada caso el tránsito no agrave las condiciones existentes en zonas que, por sus condiciones especiales, han llegado a congestionarse con peligro serio para la economía, como en el caso del primer cuadro, en donde se encuentran los más altos valores de la propiedad... También es necesario aislar las zonas industriales de las habitacionales por medio de arterias amplias que a la

vez que establecen una separación material que evite perjuicios de una zona a otra, presente la ventaja de comunicar a las zonas industriales con el resto de la ciudad, con beneficio notorio para la economía urbana.<sup>502</sup>

Con objeto de procurar el fácil acceso a los distintos rumbos de la ciudad, durante los dos sexenios se ejecutaron varias obras viales de gran importancia para la ciudad. Por ejemplo, fueron ampliadas varias calzadas y se abrieron nuevas arterias, entre las cuales destacaron: el anillo de circunvalación, que tenía por objeto ligar el centro con la zona norte y oriente; la ampliación de la avenida Revolución hasta Ciudad Universitaria, en el suroeste; la ampliación de la calzada de Tlalpan, que conectaba a la plaza de la constitución con la carretera a Acapulco, y en el noroeste la calzada Mariano Escobedo, que partía del bosque de Chapultepec, cruzaba Tacuba y las colonias proletarias de esa zona hasta llegar a la carretera a Laredo. El antiguo problema de comunicar fácilmente a Villa Obregón con Coyoacán y la calzada de Tlalpan se solucionó con la apertura de la calzada Taxqueña. (Plano 4.2). También se ampliaron algunas de las calles del centro de la ciudad, con objeto de descongestionarlo un poco. Además, se construyeron diversos caminos para comunicar a los pueblos del Distrito Federal con la ciudad de México; por ejemplo con dirección al oriente y el sur de la ciudad, los de Iztapalapa-Milpa Alta, Huipulco-Tulyehualco y de San Miguel Ajusco y Topilejo, estos últimos ligados con la carretera a Acapulco; y en la zona norte los de San Juan Tlihuaca a Molino Prieto, en Azcapotzalco, el de Villa Madero-Cuauhtepc que se insertaba con la prolongación norte de la avenida de los Insurgentes, y finalmente el camino de acceso al Peñón de los Baños, por nombrar sólo algunas de las vialidades realizadas.

El proyecto económico del presidente electo, en 1946, Miguel Alemán Valdés, requería de un mayor impulso a la ciudad, no sólo desde la perspectiva funcional sino también modernizadora, lo cual implicaba dotarla de la infraestructura necesaria para continuar con el proceso de industrialización. Para ello, a lo largo del sexenio, se fue modificando, adicionando y parchando buena parte de la normatividad, es decir, se le fue ajustando a las necesidades de la época, sin que en realidad se apreciara un cambio brusco en la política urbana implementada por el Departamento del Distrito Federal, entre uno y otro sexenio. Aunque ciertamente se pue-

## PLANO 4.2. PRINCIPALES VIALIDADES 1952



Fuente: Baca Barroso C. Estudios sobre los sitios de alquiler, México, D.F., 1949.

Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfico del Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM). Sociología Urbana. UAM-A.

de apreciar, en esta última administración, una perspectiva planificadora para un plazo mayor de tiempo. En 1947 se reorganizó la oficina del plano regulador, con el propósito de que “con previsión de varios años se adelantara la planificación de esta ciudad, teniendo en cuenta el desarrollo lógico de la misma”.<sup>503</sup> En ese mismo año, la Dirección de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal terminó un estudio que serviría de base para el diseño de un nuevo plano regulador de la metrópoli y cuyo objetivo principal fue definir las arterias principales de

la ciudad. La implementación de este nuevo plan implicaba demoler muchas propiedades particulares por lo que fue necesario modificar los artículos de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal relativos a las expropiaciones e indemnizaciones. Aprovechando la situación se sugirió a los propietarios que manifestaran el verdadero valor de las mismas, pues en el caso de expropiarse, serían pagadas de acuerdo a su valor catastral.

## PROYECTO DE PLANIFICACIÓN 1950-1980

El nuevo plan fue presentado el 6 de octubre de 1950, por Casas Alemán, entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, quien el día de la presentación señaló: “la planificación de México ha absorbido una parte considerable de nuestra atención, con la idea de que, con el tiempo, no quede vestigio de lo que fue una ciudad mal organizada. Sin embargo, se ha procurado respetar y salvar los monumentos y todo aquello que da carácter a la capital”.<sup>504</sup>

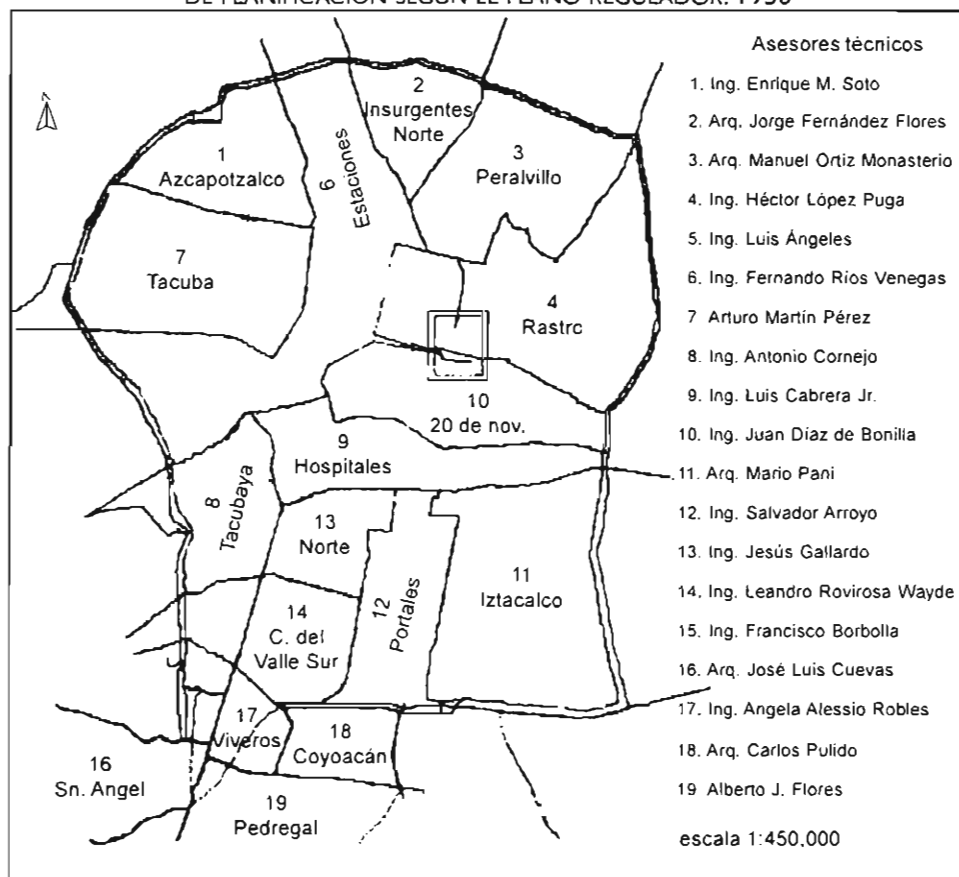
El objetivo central del proyecto era servir como base para la reformulación del plano regulador y con ello evitar que la ciudad siguiera extendiéndose de un modo anárquico, en detrimento de los servicios públicos y del propio desarrollo organizado. Por tal motivo, se estableció que:

... fijados los límites de la zona urbana, fuera de los cuales la administración no proporcionaba servicios públicos, sólo se autorizaría la construcción de nuevas colonias cuando los interesados se comprometieran a proporcionar agua, drenaje, luz y policía. Dentro del perímetro urbano, los constructores tenían que ajustarse a las previsiones del plano regulador en las partes en que ya se había aprobado.<sup>505</sup>

Para efectos de planificación, la ciudad se dividió en 19 zonas o “unidades urbanas”, a fin de llevar a la práctica los proyectos de planificación y urbanización que con tal objeto se elaboraron. (Plano 4.3).

Los comités ejecutivos, en cada una de estas zonas, debían estudiar sus peculiaridades propias y características especiales, a fin de preservar objetos dignos de cuidado, mejorar los que así lo ameritaran y destruir aquellos que disminuyeran la dignidad humana y construir sobre éstos los medios necesarios y adecuados donde pueda efectuarse el desarrollo de los habitantes.<sup>306</sup>

PLANO 4.3. DIVISIÓN POR ZONAS PARA LAS OBRAS DE PLANIFICACIÓN SEGÚN EL PLANO REGULADOR. 1950



Fuente: Revista *Tiempo* del 13 de octubre de 1950.

Marco cartográfico: Sistema de Información Geográfico del Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM). Sociología Urbana. UAM-A.



Cada una de las zonas comprendía un sector donde se proyectaba ampliar algunas calles y abrir otras nuevas; las que a su vez se enlazaban o continuaban con otras pertenecientes a zonas diversas. De esa época, destacan los tres anillos de circunvalación y las vías que habrían de continuar los principales ejes norte-sur y este y oeste. Algunas de estas obras ya se habían iniciado, como era el caso de la arteria vial que seguía el curso del antiguo Río de la Piedad; y además de éstas, había obras de consideración aprobadas por la comisión de planificación para ejecutarse en siete zonas más; y otras tantas en estudio, como la Plaza Monumental de la Villa de Guadalupe o el Sistema Vial Principal de Tacuba<sup>517</sup> o el de Tecoyotitla-Viveros-Chimalistac, al sureste de la ciudad.

Un año después de haberse aprobado el proyecto, un articulista de *La Nación* hacía una reflexión en términos de la arbitrariedad de la selección de los responsables de cada una de las 19 zonas y la aprobación de las mismas.

Hay inseguridad en la propiedad urbana, multitud de proyectos de planificación “amenazan” reformar la traza citadina. La superficie edificada ha sido seccionada arbitrariamente en 19 zonas de planificación y éstas han sido encomendadas a un grupo de ingenieros y arquitectos que jamás se habían ocupado de problemas urbanos. El seccionamiento obedeció a la necesidad de dotar a la ciudad de un “plano regulador” y con el fin de poder planear y corregir crecimientos y defectos de nuestra extendida metrópoli; pero fue hecho de tal manera y distribuido para su estudio de tal modo, que el resultado práctico ha sido una amenaza constante a la destrucción. En estas condiciones nadie sabe cuándo ni cómo el antojo de algún técnico dispondrá de la apertura de tal o cual calle y en consecuencia el derrumbe colectivo de casas. Las composturas frecuentes de un mal atendido sistema de transportes eléctricos, de un pésimo pavimento, y de un conjunto de ensayos de pseudo-técnicos que a gran velocidad cambian postes y guarniciones de banquetas, presentan a la ciudad como un campamento de guerra donde las trincheras se multiplican.<sup>518</sup>

El énfasis del plan estaba puesto en la ampliación y construcción de arterias viales, pues las proyecciones indicaban la probabilidad de un aumento importan-

re en el número habitantes y también de automotores: “Para 1980, fecha tope en el proyecto de planificación, habría en la ciudad de México 347,500 vehículos; 246 mil automóviles particulares, 15 mil de alquiler, 76,500 de diversas clases y 10 mil autobuses, pues el número de éstos sólo irá en aumento hasta que aparezcan, en 1965, los trenes eléctricos subterráneos. Para entonces se transportarán 8 millones de personas cada día”.<sup>509</sup>

El proyecto contenía diversas propuestas para atacar varios de los problemas de la “unidad urbana”, pero la más importante y determinante por sus implicaciones para el proceso de modernización de la ciudad era la correspondiente al centro histórico, la cual incluía la ampliación del Paseo de la Reforma, una obra sobre la que hablaré más adelante.

#### 4.2. LOS ÓRGANOS DE PLANIFICACIÓN

Cuando se publicó el reglamento de la Ley de Planificación, en 1933, se consideraron como autoridades en materia de planificación y zonificación al Presidente de la República y a la Comisión de Planificación. En la Ley de 1936 se incluyeron la Comisión Mixta de Planificación y los Comités Ejecutivos para la realización de determinadas obras. Inicialmente sólo se constituyó la Comisión de Planificación, pero por la complejidad de los procesos se fueron delimitando funciones y atribuciones y se constituyeron la Comisión Mixta de Planificación y la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, las que junto con los Comités Ejecutivos y la Dirección General de Obras Públicas del Departamento, eran los responsables del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

#### LA COMISIÓN DE PLANIFICACIÓN Y ZONIFICACIÓN

En capítulos anteriores he hecho referencia a que, por la falta de un gobierno representativo que diera cuenta a los electores de sus acciones —pero, sobre todo, por la ausencia de un cuerpo legislativo propio de la ciudad de México

que sancionara los proyectos de desarrollo urbano—, el Departamento legitimó sus acciones abriendo espacios en los que la población, al menos ciertos sectores, se manifestara y defendiera sus intereses. Entre estos organismos, aunque limitado en funciones, se encontraba la Comisión de Planificación y Zonificación del Distrito Federal que incorporaba representantes tanto del sector privado como del público.

La propia ley estableció que para que la comisión cumpliera de manera adecuada con sus funciones era necesario que quienes la integraran representaran a las fuerzas vivas de la ciudad pero, sobre todo, que tuvieran la capacidad de juzgar de manera imparcial los proyectos. “Que a título honorífico pusieran a disposición de los intereses colectivos el conocimiento de las necesidades actuales por satisfacer y la previsión necesaria para tener en cuenta las que en el futuro pudieran presentarse”.<sup>510</sup>

Desde la perspectiva del gobierno, en 1933,<sup>511</sup> quienes cumplían con ese requisito eran las propias autoridades gubernamentales, por lo que la comisión de planificación integró de manera nominal al jefe del Departamento del Distrito Federal y a los secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Obras Públicas; y también un secretario vocal que era el jefe de la oficina de planificación del Departamento inicialmente y un representante de la Secretaría de Salubridad.<sup>512</sup> A raíz de las modificaciones hechas a la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, en 1936, se estableció que el secretario vocal sería designado por el director de Obras Públicas y en lugar de siete serían 10 vocales designados, es decir: se añadían tres más de instituciones oficiales, y siete de organismos privados.<sup>513</sup> Los secretarios de estado así como el jefe del Departamento del Distrito Federal, estaban facultados para delegar su representación en personas de su confianza para que funcionaran como propietarios.

La misma composición de la comisión marcó el carácter y dinámica de esta, pues se le dieron ocho espacios o votos —que en sí mismos ya representaban a la mayoría<sup>514</sup>— a los organismos oficiales y siete al sector privado los cuales correspondían a los representantes de las sociedades de técnicos (ingenieros y arquitectos), los grupos financieros participantes en instituciones bancarias y sociedades mercantiles e industriales y, finalmente, de los propietarios de bienes raíces agrupados en las asociaciones de propietarios de casas. Sin embargo, quedaban fuera de la

comisión los representantes de grupos que pugnaban por la preservación del patrimonio histórico cultural (de monumentos coloniales, antropología e historia, etcétera) y también los representantes del sector social conformado por los inquilinos, vecinos o pequeños comerciantes que por lo general eran los más perjudicados.

En contraste, resulta interesante que la Comisión de Planificación de Guadalajara tuviera una composición más democrática y plural y que los sectores relegados por otras comisiones sí se encontraran representados:

Se halla mejor organizada la Comisión de Planificación de Guadalajara, en donde hay representantes de las organizaciones obreras, de las sociedades de inquilinos, de las sociedades culturales y muchas otras que dan a aquella una composición más democrática. Si es ello lo que se persigue. En cambio en la Comisión de Planificación de la ciudad de México, escasean esos elementos y si acaso existen sólo acuden con carácter de observadores sin voz y sin voto. Tal es el ejemplo de la Dirección de Monumentos Coloniales, la que no tiene ninguna injerencia en el seno de la Comisión y tal es el caso de los inquilinos que ni siquiera son llamados en calidad de invitados. En ambos casos la posición de la comisión ha sido peligrosa, porque, en primera al ejecutarse obras de planificación se han destruido numerosos edificios de gran valor histórico y arquitectónico, con la natural protesta de los habitantes que aprecian su ciudad y, en segunda, se han provocado gravísimos problemas humanos al arrojarse a la calle a los inquilinos sin proporcionarles un sitio donde habitar.<sup>515</sup>

Por otro lado, la prensa acusaba que los diferentes integrantes de la Comisión de Planificación y Zonificación del Distrito Federal no eran los más calificados y conocedores de los problemas de la ciudad, sino los “amigos” del presidente o el regente en turno,<sup>516</sup> y que los que tenían esa capacitación eran sólo unos cuantos que por lo regular regular fungían como comisionados.

Independientemente de las relaciones de amistad entre funcionarios y particulares, ésta fue una época en la que el sector público se convirtió en el principal cliente de los despachos privados de arquitectos e ingenieros, lo cual permitió que se desarrollara en forma amplia la práctica profesional privada. La mayor parte de los profe-

sionales del diseño y la construcción que integraban las diversas comisiones y comités ejecutivos de obras tenía contratos con el gobierno federal y local para construir escuelas, hospitales, unidades habitacionales, mercados, carreteras, etcétera, por lo que la relación entre unos y otros era de mucho “compromiso”.

Por otro lado ocurría que por falta de directrices claras y aun de conocimientos, cada uno de los miembros de la comisión expresara su opinión ya fuera con el criterio del abogado, del ingeniero, del arquitecto, del que poseía una propiedad o de la persona que representaba la tendencia oficial, sin que al final se pudieran comprender y resolver de manera adecuada todos los problemas de la ciudad. Esta particularidad, aunada a la falta de criterios de discusión, representó para la operación de la comisión y la toma de decisiones una gran pérdida de tiempo.

La diferente perspectiva sobre ciertos problemas, como el de la zonificación, con frecuencia llevó a polémicas dentro de la comisión, entre abogados y técnicos, por ejemplo, si el asunto que se discutía tenía que ver con la obligatoriedad de los acuerdos de la comisión y los derechos de los ciudadanos. “Los abogados hicieron alarde de elocuencia jurídica y censuraron los defectos de aplicación de la técnica, y los técnicos se escudaron en la “incultura” de los habitantes como causa principal de la ineficacia de aquélla; y entre tanto el autor del “proyectazo”, como veremos, aprovechó la ocasión para lograr la aprobación del aspecto señalado sin cambio ni modificación alguna”.<sup>517</sup>

Considerando que a la Comisión de Planificación y Zonificación se le encomendó el estudio de los problemas urbanos y asimismo decidir acerca de los grandes proyectos para la ciudad,<sup>518</sup> es posible comprender su relevancia para el desarrollo urbano. Sin embargo, a diferencia de lo establecido en la ley, el trabajo de la comisión no se limitó a emitir su juicio sobre las normas de política urbana y, dentro de ese marco, a aprobar o rechazar proyectos de conjunto y también los grandes lineamientos de zonificación, sino que con frecuencia sus integrantes se veían involucrados en discusiones inacabables sobre detalles de proyectos individuales o de carácter meramente local, por los que tenían algún interés o preocupación, dominando así el interés privado sobre el público.

Los comisionados eran nombrados “libremente” por instituciones públicas con injerencia en la vida de la ciudad y por organismos privados, tanto de índole

mercantil e industrial como académica y profesional; razón por la cual, en los debates sobre cualquier proyecto incorporaban el interés privado frente al interés público. Como los temas a discusión tenían más un carácter técnico, por cuanto que se referían a cuestiones de ensanche territorial, apertura de calles, ubicación de edificios y parques públicos; de localización de terminales, rastros o cementerios; de alturas de construcciones, etcétera, y “como entre los miembros de la comisión alternaban técnicos y profanos en la materia, las deliberaciones adoptaban tonos de los más variados matices, que ordinariamente restallaban en acuerdos de difícil interpretación”.<sup>519</sup>

Otro de los aspectos de la controversia entre el interés público y el privado tenía que ver con los tiempos en los que se aprobaban los proyectos, pues la dinámica y buen funcionamiento de la ciudad demandaban de las autoridades respuestas prontas y expeditas. Pero estas respuestas no eran oportunas pues la comisión tardaba mucho en emitir sus dictámenes, entre otras cosas, debido a la falta de criterios claros para orientar las discusiones y tomar las decisiones y porque la obligatoriedad de las reuniones era de una vez por mes y muchas veces se suspendían por falta de quórum.

Ya desde 1942 las autoridades del Departamento se habían visto en la necesidad de deslindar las funciones y atribuciones entre la comisión y la Dirección General de Obras Públicas. A raíz de dicha delimitación la comisión de planificación fue la encargada de juzgar los proyectos de conjunto y de interés general, relativos a la vialidad principal del Distrito, a los grandes lineamientos sobre zonificación y a la fijación de normas de política urbana. A la Dirección General de Obras le correspondía el estudio y resolución de los proyectos de detalle y de carácter local, aunque en el desempeño de esta función debía atender las orientaciones aprobadas por la citada comisión,<sup>520</sup> o lo que es lo mismo, respetar la atribución de facultades de la comisión y también la entrega parcial de facultades ejecutivas a la Dirección de Obras Públicas. Con ello, se hizo la distinción entre obras de urbanización y obras de urbanismo. Las de urbanismo eran para la comisión y las de urbanización para la Dirección de Obras Públicas.

No obstante, el deslinde entre las obras de urbanismo y las de urbanización no siempre era suficientemente claro, sobre todo cuando se trataba de obras en

vialidades importantes. Tal fue el caso de la obra de ampliación del Paseo de la Reforma, que fue ejecutada sin la aprobación de la comisión y provocó el descontento popular, tanto por el carácter innecesario de la misma como por sus defectos técnicos. La crítica, sin dejar de lado los problemas de corrupción, se dirigió hacia la construcción del camellón que dividía ambos carriles de circulación y al problema que se estaba ocasionando al poner el pavimento nuevo sobre el viejo.

¿En qué se ha mejorado la vieja arteria metropolitana? Haciendo a un lado la magnífica labor de la Oficina de Pavimentos, que ha demostrado su capacidad de trabajo, en nada; su trazo es el mismo, no se ha resuelto ningún problema de tránsito; el perfil formado por sus banquetas y arroyos subsiste, perjudicado por el “camellón de seguridad” (?) que se construyó al centro; sus niveles se modificaron respetando el antiguo pavimento que se aprovechó como base del nuevo y que a su vez se podría utilizar, siguiendo el mismo criterio, como “forma” para embaldosarlo mañana o pasado, como el peligro de que a alguien se le ocurra tapizarlos de azulejos para hacerlo muy mexicano. En un sentido material, se logró tener un pavimento de mejor calidad. En el económico se han beneficiado los contratistas de las obras y los comerciantes que venden sus materiales, así como los operarios que se ganan su vida con los salarios; más tarde la Tesorería del Distrito Federal que recogen unas buenas contribuciones.<sup>31</sup>

Otro sector de la población más bien puso el acento de la discusión en la actitud autoritaria del director de Obras Públicas, quién no había informado al público y a los organismos interesados sobre la mencionada obra.

La ciudad es la propiedad de los habitantes, y éstos tienen perfecto derecho a saber qué es lo que va hacerse con lo que les pertenece, y por qué. Los habitantes de la ciudad de México no están para soportar más un tipo de autoridades que hacen y deshacen como los presidentes municipales de pueblo. Teniendo sobrados motivos para desconfiar de la seriedad técnica de quienes gobiernan esta ciudad. ¿Dónde están los arquitectos y urbanistas autores del proyecto de esta obra? exigimos desde estas columnas que se den a conocer en forma precisa

y oportuna los planes de trabajo que constituyen el proyecto de las obras a ejecutarse. Esta página se considera defensora en general de los intereses elevados de la arquitectura y urbanismo. Pero esa defensa de tipo técnico conduce necesariamente a las consideraciones técnicas de los hechos y problemas concretos de nuestro país y de esta ciudad y si crítica y pelea y comenta y pregunta, es porque sabe lo que esta haciendo, y porque tiene derecho a hacerlo.<sup>522</sup>

“En cualquier sociedad democrática cualquier comisión planificadora sólo puede tener éxito si el pueblo mismo participa en ella”, decía José Luis Cuevas<sup>523</sup> al tomar como ejemplo la exposición del plan regulador que, en 1945, se realizó en la ciudad de Filadelfia en Estados Unidos, una ciudad con problemas de desarrollo urbano similares a los de la capital de la república mexicana.<sup>524</sup> El objetivo de dicha exposición era que la población se diera cuenta del problema que enfrentaba la ciudad y sus posibles soluciones.

Para evitar problemas como el descrito, o la oposición de los propietarios y de la población a ciertos proyectos, Cuevas consideraba que la comisión debía:

- \* Celebrar una exposición semejante a la de Filadelfia para que todos los vecinos se enteraran de los problemas fundamentales de la ciudad en que viven, se interesaran en ellos y conocieran los estudios, proyectos e intentos que se habían hecho para resolverlos.
- \* Organizar una campaña publicitaria, oral, escrita y plástica, que penetrara en todos los sectores sociales, con estricto apego a un plan previo de conjunto minuciosamente elaborado.
- \* Crear juntas vecinales, locales —por ejemplo una por cada sección catastral—, que con sujeción estricta a la Dirección de Obras Públicas atendieran con personal y elementos propios sus problemas de agua, pavimento, alumbrado, alineamiento, jardinería, higiene, seguridad, comunicaciones, de zonificación, trabajo, etcétera.
- \* Todo esto con el propósito final de tener cuanto antes un plano regulador que en rigor fuera tal, abiertamente elaborado y discutido, y que respondiera a las necesidades actuales y rigiera los destinos futuros no sólo del Distri-



to Federal sino de la vasta unidad geográfica, económica y social del valle de México, con sus 8,141 km<sup>2</sup>.<sup>525</sup>

Las propuestas que se hicieron para que se consultara a la población y se democratizaran los espacios donde se tomaban las decisiones nunca fueron escuchadas. La autoridad de la comisión quedó por encima de los órganos encargados de la determinación y el estudio técnico del “plano”. Y para que pudiera ocuparse exclusivamente de la atención a los aspectos técnicos, se decretó la constitución de otras comisiones auxiliares que atendieran los aspectos económicos y el impacto de los proyectos, que fueron la Comisión Mixta de Planificación, la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad y los ya constituidos comités ejecutivos.

El procedimiento era el siguiente: se enviaba un anteproyecto a la comisión de planificación, la cual lo aprobaba, modificaba o rechazaba. El reglamento establecía que, para dictaminar, la comisión: “atendería a la conveniencia que para la ciudad significara el anteproyecto, por la resolución aceptable que el mismo propusiera para algún problema de planificación y zonificación”. Si se aprobaba el anteproyecto, se formaba una comisión especial para designar al comité ejecutivo que se encargaría del estudio y elaboración del proyecto correspondiente; y una vez elaborado el proyecto, el comité ejecutivo lo turnaba a la Dirección de Obras Públicas, la que a su vez lo turnaba a la comisión mixta de planificación y ésta a su vez a la comisión de planificación. Aprobado el proyecto por esta última, el comité ejecutivo realizaba la obra.

## LA COMISIÓN REGULADORA DEL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD

Con objeto de tomar en cuenta los puntos de vista de los diferentes sectores de la sociedad, interesados en participar en asuntos relacionados con el proceso de urbanización de la ciudad, en 1941, se constituyó la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, como un organismo de carácter consultivo sobre los problemas de planificación y zonificación del área urbana que no tuvieran que

ver con aspectos económicos y de financiamiento, los cuales eran objeto de la comisión mixta de planificación. La nueva comisión fungía como auxiliar de la comisión de planificación, se ocupaba de asuntos previamente tratados en la Oficina del Plano Regulador de la Ciudad y sin su concurso no se podían aprobar los proyectos de planificación.

En un principio la comisión estaba integrada por el director de Obras Públicas del Departamento y los representantes —uno por cada organismo— del Departamento de Salubridad, de La Liga de Defensa de Propietarios de Casas, de la Sociedad de Arquitectos, del Comité Nacional de Ingenieros y de la Confederación Nacional de la Cámara de Industria y Comercio. Pero al modificarse la Ley General de Secretarías de Estado y Departamentos Autónomos y la Ley de Profesiones en vigor, se estableció que serían los institutos nacionales de arquitectos e ingenieros civiles los que debían formar parte de la misma. Por tanto, se decretó que la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad quedaría integrada por 12 miembros, seis de éstos designados por el Departamento del Distrito Federal, uno de los cuales debía ser el director general de Obras Públicas, o su representante, y seis representantes —uno por cada uno— de organismos ajenos al Departamento, a saber: de la Secretaría de Comunicaciones, de Recursos Hidráulicos, de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas, del Colegio Nacional de Arquitectos, del Colegio Nacional de Ingenieros Civiles y del Colegio Nacional de Ingenieros Militares.<sup>526</sup> La comisión sesionaba una vez por semana y en la primera sesión se nombraba a un presidente y secretario, así como las comisiones que se estimaran necesarias.

La comisión quedó así integrada por diversos especialistas de la ingeniería y la urbanización. Y quienes jugaron un papel activo dentro de ella fueron los representantes de la Liga de Defensa de Propietarios, pues con mucha frecuencia había problemas relacionados con las indemnizaciones y los impuestos, así como con el propio costo de las obras. Durante los periodos de gobierno de Rojo Gómez jugaron un papel destacado en defensa de los propietarios, en los casos de la construcción del anillo de circunvalación y de la glorieta Insurgentes-Reforma, y posteriormente cuando Casas Alemán presentó el proyecto de planificación de largo aliento (1950-1980) que diseñó el Departamento del Distrito Federal. Proyecto que, por su significado, detallaré más adelante.

## LA COMISIÓN MIXTA DE PLANIFICACIÓN

Con las modificaciones al reglamento de 1933, se incorporó a la comisión mixta de planificación como un órgano auxiliar de la comisión de planificación encargado de atender y estudiar los problemas económicos y financieros de las obras. Esta comisión quedó integrada por tres miembros de carácter permanente, los cuales eran técnicos designados por el Departamento, un director general de crédito, o su representante, y los miembros de carácter temporal que serían un representante por cada una de las instituciones de crédito y sus auxiliares y de las empresas o los particulares que intervinieran en el financiamiento de cada obra. Las sesiones se realizarían siempre que se considerara conveniente.<sup>527</sup>

Los técnicos designados por el Departamento del Distrito Federal eran los encargados del estudio y la revisión de iniciativas y proyectos y el director general de crédito del estudio del plan de financiamiento de la obra. El dictamen correspondiente pasaba a la Dirección General de Obras Públicas y de éste a la comisión de planificación, la que hacía sus observaciones y lo regresaba a la comisión mixta.

Ha de señalarse que un problema a combatir era la corrupción que se generaba entre los diversos contratistas de obras del Departamento y los comités ejecutivos de planificación, pues además de que inflaban los costos, incorporaban material de una calidad inferior al presupuestado y, en muchos de los casos, vendían los contratos a terceros, etcétera, lo que incrementaba todavía más los presupuestos. Por tal motivo, en diciembre de 1943 el regente de la ciudad dio a conocer que se tomarían medidas más estrictas al respecto, se establecería un mayor control y se anularían los contratos en los casos donde se hubieran traspasado. Para ello se contrató a 100 ingenieros técnicos, quienes revisarían con minuciosidad cada uno de los contratos.<sup>528</sup>

Ya desde agosto de ese mismo año, se había establecido que el Departamento del Distrito Federal quedaba facultado para demandar, por conducto de la comisión mixta de planificación, a todos los comités ejecutivos de planificación, creados con anterioridad a la ley de 1936, la entrega de los estudios completos de financiamiento de las obras que estuvieren ejecutando y los convenios ya establecidos.

En un lapso no mayor de 30 días debían presentar a la comisión: los valores de expropiaciones para la realización de las obras, indicando si estaban o no pagadas, y, la zona de derrame de la plusvalía asignada a cada predio, convenios celebrados y relación de cantidades percibidas por cualquier concepto y especialmente por impuestos y convenios. La comisión mixta de planificación debía examinar estos materiales y dictar la resolución correspondiente y si fuera necesario practicar auditorías. En caso de que las obras todavía no se hubieran ejecutado, sólo se aprobaban si se ajustaban a la legislación vigente. Se invitaba a la comisión a que “actuara con firmeza con relación a los actos realizados con anterioridad, pero sobre todo a que en el futuro la actividad de los comités se ajustara a la ley”.<sup>529</sup>

En marzo de 1947 se decretó que la comisión mixta de planificación se encontraría integrada por tres técnicos designados por el jefe del Departamento del Distrito Federal, el director general de la Tesorería y el auditor general del Departamento, el director general de crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o su representante legal. Este decreto modificó al anterior, al incorporar al tesorero del Departamento, como intermediario en los asuntos de la recaudación del impuesto de acrecentamiento de valor y mejoría específica de la propiedad frente a los comités ejecutivos de planificación que intervenían en la contratación de los préstamos ya señalados, y frente al auditor, por su necesaria intervención en el control de los comités ejecutivos de planificación.

La comisión mixta de planificación aprobaba el estudio económico que presentaba el director de obra, hacía gestiones ante el Departamento del Distrito Federal o la institución fiduciaria para que proporcionaran las cantidades necesarias para la realización de la obra y, si era el caso, ratificaba los convenios de traslación de dominio que se celebraban. También realizaba la distribución de los impuestos que se les cargaban a los propietarios afectados y, a través de sus notificados, daba cuenta a cada uno de los dueños de los predios “beneficiados” sobre el monto del impuesto a la plusvalía.<sup>530</sup>

Uno de los puntos que los propietarios llevaron en forma reiterada a la mesa de la discusión, se refería al problema de las indemnizaciones y al pago de los impuestos y los derechos de cooperación. Este último problema se presentaba con frecuencia cuando se ampliaban las vialidades y sólo se afectaba una parte del

terreno, por la que los propietarios recibían una indemnización, pues como automáticamente el pedazo restante quedaba ubicado sobre una amplia avenida proyectada, se les cargaba la contribución por razón de plusvalía en un rango superior; además, se les imponía una contribución por cooperación para la apertura de la avenida y por último se les cobraba un monto por “su” pedazo de banqueta. De esta suerte, no sólo perdían parte de su patrimonio, sino que tenían que pagar una cantidad que las más de las veces se hallaba por encima de sus posibilidades. Entre los distintos testimonios que dan cuenta del asunto se encuentra el siguiente:

A últimas fechas se han estado recibiendo en todas las casas sitas en General Anaya, las notificaciones por concepto de cooperación de las obras de ampliación de la calzada de Tlalpan. Considerando que todos los habitantes de estas colonias somos empleados proletarios con sueldos insuficientes para la satisfacción de las necesidades más apremiantes. Que no es este impuesto el único que nos agobia y que tenemos el deber de atender a todos ellos. Que a los habitantes de estas colonias nos corresponde un beneficio secundario y que los propietarios de las líneas de autobuses y autotransportes que son los verdaderamente beneficiados. Solicitamos 1) que sólo se nos aplique un 25% de la cooperación; 2) que nos concedan cinco años para hacer el pago; 3) que el porcentaje que se nos rebaja se aplique en mayor proporción a los propietarios de camiones y autotransportes y otras empresas que sí utilizan con gran beneficio la calzada y 4) que el gobierno, para aliviar un tanto la situación económica por la que atravesamos aporte también un porcentaje razonable a estas obras.<sup>511</sup>

## LOS COMITÉS EJECUTIVOS DE OBRAS

El reglamento de la Ley de Planificación preveía que cuando se tratara de obras de gran envergadura y sobre todo en el caso que se tuviera que afectar propiedad privada se integrarían comités especiales, con objeto de vigilar y hacer cumplir los reglamentos de urbanización, zonificación y de construcciones, así como las propias decisiones y recomendaciones de la comisión de planificación.

En julio de 1943, la Dirección General de Obras Públicas reconoció que buena parte de las obras aprobadas por la comisión de planificación no se habían llevado a cabo por falta de recursos. Los comités ejecutivos eran los responsables de administrar los fondos logrados según las tasas impositivas y con ellos liquidar las expropiaciones.<sup>532</sup> Sin embargo, la recaudación era muy lenta y baja y no contaban con el dinero necesario para pagar de inmediato y en efectivo las expropiaciones que debían llevarse a cabo.

Revisando las cartas enviadas al presidente se puede observar que una de las principales quejas y demandas de los propietarios era que los precios de las indemnizaciones eran sumamente bajos.

No firmé el convenio con el Distrito Federal por dos razones: la primera porque estimé en un precio mucho más elevado el valor de mi propiedad, aparte de haber estado situada en el punto más comercial de la colonia Portales, habiéndome costado más de \$35,000.00 y segundo porque todavía no cuentan con el dinero para el pago... Le pido que me tienda su mano generosa y protectora a fin de que se me pague rápidamente y a un precio justo la finca demolida porque ¿con qué voy a llenar mis necesidades y las de mis hijas?...<sup>533</sup>

En muchos casos, las autoridades rechazaron las demandas de la población argumentando que los interesados no habían acudido a la cita fijada por el comité ejecutivo, cuando en realidad éstos no habían sido notificados. Estas reuniones se celebraban con objeto de convenir el precio de adquisición de sus propiedades; pero cuando los interesados no asistían, la cantidad a otorgárseles la fijaban la oficina de pavimentos y el propio comité, y una vez aprobado el proyecto de financiamiento por la comisión mixta de planificación —que era el momento en que los vecinos se enteraban—, toda gestión resultaba en vano<sup>534</sup> y el precio acordado resultaba entonces sumamente bajo.

Puesto que el Departamento del Distrito Federal no podía aportar esos recursos, al menos no en todos los casos, para indemnizar a los propietarios y para que se realizaran las obras, se facultó a los comités ejecutivos para que contratara préstamos con instituciones de crédito, a fin de poder ejecutar las obras de planificación que se les habían encomendado.<sup>535</sup> El objetivo central de esta medi-

da era agilizar las obras pues con mucha frecuencia no iniciaban a tiempo o se paraban por falta de liquidez, lo que ocasionaba un gran malestar y problemas con los propietarios, vecinos y transeúntes.

Estos préstamos se reembolsaban de acuerdo a un sistema de amortizaciones trimestrales, pagando cantidades mensuales que comprendían el abono al capital y los réditos. Para obtener el crédito se requería la aprobación del Departamento del Distrito Federal, que se constituía en fiador para garantizar a la institución acreedora el pago del préstamo. Para recuperar el monto de lo prestado, las instituciones de crédito creaban un fideicomiso en el que se depositaba el impuesto por plusvalía.

El trabajo de las comisiones presentaba muchas irregularidades y problemas, por lo que fue necesario normar la ejecución de obras de planificación en el Reglamento para la Ejecución de Obras de Planificación en el Distrito Federal, bajo el siguiente considerando: “El desarrollo de los trabajos que la ley les encomendó a las comisiones, se ha llevado a cabo en forma anárquica; y la práctica acusa resultados irregulares, contradictorios y en muchos casos atentatorios, tanto del prestigio en sí del Estado, como de los intereses de los particulares. Es necesario por consiguiente, la reglamentación de las actividades de los órganos de planificación”.<sup>536</sup>

Nadie dudaba de la importancia de la medida, sin embargo, personas de distintos sectores consideraron, que mientras las autoridades no actuaran de manera transparente y enérgica, los vicios administrativos y la corrupción continuarían y asimismo cualquier medida reglamentaria resultaría en vano y en detrimento del crecimiento ordenado de la capital.

En el reglamento citado se estableció que la ejecución de las obras de planificación se haría de dos formas, es decir en una intervendría la Dirección General de Obras Públicas, a través de un director de obra, y en la otra, un comité ejecutivo, a través de un asesor. Y dependiendo de quién ejecutara la obra, el financiamiento variaba: en el primer caso, la obra se financiaba a través del propio Departamento del Distrito Federal, con intervención de la tesorería de la institución, la comisión mixta de planificación y un banco de depósito; y en el segundo, por conducto de una institución fiduciaria. Sin embargo, en ambos casos, el Departamento del

Distrito Federal podía hacer un anticipo o préstamo de una cuenta corriente ante el Banco de México S.A., para la instalación o iniciación de actividades.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas jugó un papel importante en el desarrollo urbanístico de la ciudad. Por ejemplo, en 1945, concedió un crédito, por dos millones de pesos, al comité ejecutivo de las obras de planificación de la avenida Fray Servando Teresa de Mier, para la realización de los trabajos de prolongación de la rama sur del anillo de circunvalación hasta la calzada de Balbuena y la planificación de la calzada de la Viga. Este crédito debía ser cubierto con el impuesto sobre plusvalía.

Los comités ejecutivos eran los encargados de la realización de las obras y los responsables de los recursos, por lo que participar en ellos se convirtió en un excelente negocio que beneficiaba tanto a los constructores como al propio personal del Departamento que recibía jugosas comisiones de los seleccionados. La designación de los funcionarios del comité se empezó a monopolizar y de ahí derivaron varios vicios que no sólo afectaban los procesos de planeación, sino que en ocasiones resultaban muy costosos. Por ejemplo, cuando no se tomaba en cuenta el parecer de la población afectada en su derecho de propiedad, ésta se amparaba, ganaba el juicio, y la obra se tenía que suspender.

Por tal motivo, las autoridades consideraron que una forma de controlar esta situación era invitando a las personas afectadas por las obras de planificación y zonificación, a participar en el nombramiento de los tres miembros que integrarían el comité ejecutivo —como presidente, secretario y tesorero— para que así pudieran defender sus intereses. Cada comité se auxiliaba por un asesor técnico, nombrado por el jefe de Departamento del Distrito Federal, el cual debía ser ingeniero o arquitecto titulado y no podía trabajar en el Departamento. Y si algunos de estos miembros del comité se querían responsabilizar de las obras, tenía preferencia.

Dentro de la lógica corporativa, éste era el mejor mecanismo, ya que al incorporarse y aceptar la obra y, sobre todo, las afectaciones, los inconformes pasaban a ser cómplices, por lo que difícilmente podían realizar una labor de agitación entre los propietarios y vecinos afectados, como había ocurrido en épocas anteriores.



Para designar a los representantes de los afectados en el comité, el procedimiento era el siguiente: una vez aprobada la obra por la comisión de planificación y decretada a su vez por el ejecutivo federal, el asesor técnico formaba un padrón de los propietarios afectados, mismo que entregaba a la Dirección General de Obras Públicas. Esta dependencia, por medio de publicaciones en dos diarios de mayor circulación en la ciudad, una publicación en la *Gaceta Oficial* del Departamento y comunicados dirigidos por correo a los propietarios, citaba a una junta (previa acreditación de la propiedad). En esta reunión, realizada ante notario público, se votaba por cada uno de los cargos y en la terna se incorporaba a los tres representantes, que por cada cargo, hubieran obtenido más votos. El director general de Obras Públicas presentaba los resultados al jefe del Departamento del Distrito Federal, quién finalmente hacía la selección y designación correspondiente y otorgaba el nombramiento.

Esta práctica funcionó hasta 1950, año en el que el Departamento cambió su estrategia de planificación y zonificación, al tratar como unidades de planificación a grandes zonas de la ciudad. Apoyado en el proyecto de Luis Ángeles (que describo más adelante), el Departamento del Distrito Federal dividió a la ciudad en 19 zonas (plano 4.2), con características más o menos semejantes, en las que realizaban diversas obras de planificación que por lo común formaban parte de un proyecto más general, aunque en algunos casos podían ser sólo locales. Por tal motivo, la selección de las personas que integrarían el comité se tornaba conflictiva, ya que no se trataba sólo de pequeñas áreas donde los propietarios se conocían entre sí, sino de áreas más amplias e incluso con intereses encontrados.

Para tener un mayor control, el Departamento derogó el mecanismo anterior y estableció que los comités ejecutivos se integrarían por tres personas de reconocida solvencia moral, y que éstos serían seleccionados por el jefe del Departamento de entre los afectados por el impuesto de planificación de la obra. Entre ellos se nombraría a un presidente, un secretario y un tesorero, los que serían auxiliados por un asesor técnico.<sup>517</sup> La diferencia con el decreto anterior era que los nombramientos no se hacían a partir de las propuestas de los afectados, sino que el regente los elegía de manera directa a partir del padrón de propietarios, aunque en la práctica más bien se trató de personas con reconocido

estatus económico, político y social, y que por alguna razón estaban interesados en el proyecto de planificación.<sup>538</sup>

Por reglamento,<sup>539</sup> cada uno de los miembros de los comités percibía emolumentos equivalentes al 33% de la cantidad que se pagaba, conforme al arancel respectivo, al asesor técnico por la dirección técnica, excluyendo las correspondientes a la formación de anteproyecto y proyecto. Tanto en el caso de los asesores técnicos y directores de obra, como en el de los miembros de los comités, los honorarios se cubrían en proporción a la cuantía de la obra ejecutada.

Para la construcción, ampliación o prolongación de vialidades, también se integraron comités ejecutivos. Tal fue el caso, por ejemplo, del proyecto de la calzada Parque Vía, que iba desde la calle Ramón Guzmán (donde se encontraba la antigua estación Colonia) hasta Puente de Vigas, en la que, tan sólo en el tramo a Tacuba, se tuvieron que demoler varios edificios. Para cubrir las indemnizaciones se autorizó la erogación de \$227,520, la cual respondía precisamente al estudio que realizó el comité ejecutivo de planificación de la colonia Cuauhtémoc, en coordinación con las colonias colindantes.<sup>540</sup>

El Comité Ejecutivo debía actuar de acuerdo con el plan económico aprobado por la comisión mixta de planificación e informar a la Dirección General de Obras Públicas, cuando ésta lo requiriera, sobre la situación general en que se encontraba la obra de planificación a su cargo. Según el regente Casas Alemán, con todas estas medidas se aseguraba: la conveniencia general del trabajo que se iba a emprender; la cooperación de los propietarios beneficiados; y el honesto empleo de los recursos económicos.<sup>541</sup>

Los asesores técnicos, quienes eran nombrados directamente por el jefe del Departamento del Distrito Federal, debían someter a la consideración de la comisión mixta de planificación las bases para la elaboración del estudio:

Indicando qué valor considera de calle para la indemnización de la tierra, valores futuros de calle, sistema de valorar las construcciones y zonas de imposición sobre la cual se derrame el costo de la obra. En el estudio económico del proyecto se debía comprender también, las bases para la contratación de demoliciones, trabajos de topografía y enajenaciones de remanentes de terrenos. Ade-

más era responsable de hacer el amojonamiento del trazo de la obra, así como formular los planos respectivos. Eran responsables de sus actos ante las autoridades del Distrito Federal y estaban obligados a reportar cualquier irregularidad que se cometiera en el comité al que pertenecían y actuaban como peritos ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales en relación con los asuntos contenciosos o arbitrales que surgieran con motivo de la ejecución de las obras o del cobro del impuesto respectivo.<sup>542</sup>

En septiembre de 1949<sup>543</sup> se derogó el artículo 23 del Reglamento para la Ejecución de Obras de Planificación de 1947<sup>544</sup> y se estableció que los asesores técnicos podían ser funcionarios, empleados del Departamento del Distrito Federal, en funciones, o miembros de las comisiones que intervenían en materia de planificación. En los casos en que no se requiriera de un comité especial, la Dirección General de Obras Públicas podía ocupar a sus propios funcionarios, los que percibirían emolumentos extras.

Así, cada zona o proyecto de planificación tenía un comité ejecutivo, incluyendo al asesor que fungía como responsable de la administración, ejecución y vigilancia de las obras que se proyectaban, lo que permitió que se fueran conformando pequeños cotos de profesionales, a partir de los cuales se nutrían los despachos particulares. La ciudad se repartió: ahora ya no era más del Estado o de sus pobladores, sino negocio privado de unos cuantos.

### 4.3. LOS GRANDES PROYECTOS URBANÍSTICOS Y EL PAPEL DE LOS DIVERSOS ACTORES

La ampliación y prolongación de diversas calles y avenidas generó una serie de conflictos entre autoridades y propietarios. Con mucha frecuencia estos últimos se amparaban contra el presidente y el jefe del Departamento por las medidas tomadas por éstos; sin embargo, pocos fueron los casos en los que el juez concedió la suspensión del decreto o la obra. Un elemento central para que los propietarios se organizaran para oponerse al proyecto era el bajo monto de las indemnizaciones, el cual era fijado con base al valor catastral y no comercial.

Los casos que presento a continuación, dan muy buena cuenta del tipo de gestión implicada cuando se trataba de impulsar proyectos de renovación urbana de esa envergadura, del papel de los diferentes actores involucrados en ella, de la normatividad que la regía y de la participación y actitud de las autoridades.

## ANILLO DE CIRCUNVALACIÓN

En muchos estudios se ha señalado que uno de los principales problemas en cuanto a vialidad y tránsito se refiere, lo constituía el centro de la ciudad, especialmente por la estrechez de sus calles. Del estudio del sistema vial, el plano regulador se propuso rodear el primer cuadro de la ciudad por un anillo de circunvalación, tal como se había realizado en algunas ciudades norteamericanas. Por tal motivo, para descongestionar el centro, Ávila Camacho se comprometió, desde su campaña, a construir un circuito que conectara a algunas de las principales arterias sin que para ello fuera necesario pasar por las calles del centro.

La avenida San Juan de Letrán ya existía cuando se iniciaron los estudios del plano regulador en 1940, y como esa arteria constituía el límite poniente del principal núcleo comercial en esa época, se le aceptó como la rama poniente de dicho anillo de circunvalación. La rama oriente se localizaba siguiendo las calles de Pradera, Vidal Alcocer, etcétera, y su trazo se hizo cuidando que quedaran dentro del núcleo limitado por dicha circunvalación los monumentos existentes en la zona oriente del mismo, y también el centro comercial de mayoreo constituido por el mercado de La Merced —centro de distribución de artículos de primera necesidad, en el cual se abastecía la mayor parte de la población—, quedando así dicha rama oriente prácticamente en la prolongación de la Calzada de la Viga.<sup>545</sup> Finalmente, para el trazado de la rama sur se aceptó la localización que proporcionaban las antiguas calles de San Miguel, ampliadas según resolución de la comisión de planificación, en el tramo comprendido entre San Juan de Letrán y avenida 20 de Noviembre. Sin embargo, la posterior aprobación de las calles de Cuauhtemotzín, que prolonga al oriente los Arcos de Belem y la avenida Chapultepec, la cual presentaba amplias facilidades de comunicación hacia el oriente para el tránsito extra-

urbano en conexión con la carretera de Puebla, se identificó como la rama sur del anillo de circunvalación. La rama que quedaba pendiente era la del norte<sup>546</sup>, que fue aprobado por la comisión de planificación pero con ciertas modificaciones para no afectar a la “Arena Coliseo”.

El primer anillo de circunvalación, según se había anunciado, debía quedar formado por un gran cuadrilátero constituido por cuatro amplias arterias, la primera de las cuales era San Juan de Letrán, cuyo alineamiento seguirían las calles de Aquiles Serdán y Santa María la Redonda; la segunda se formaba con las calles de Fray Servando Teresa de Mier; y la tercera, la del norte, proyectada con el mismo trazo rectilíneo de las dos anteriores. Sin embargo, los propietarios de casas y representantes de fundaciones ubicadas en el perímetro afectado no estuvieron conformes con la propuesta anunciada y manifestaron su desacuerdo, con un desplegado en la prensa, en el cual señalaban que la comisión de planificación “apartándose lamentablemente de los puntos de vista de tránsito, estética, etcétera, que la legislación de la materia recomienda tener en cuenta aprobó la planificación de la rama norte con modificaciones que restarán fluidez y comodidad al tránsito y afearán en vez de embellecer la obra de que se trata”.<sup>547</sup>

Este grupo de distinguidos vecinos, propietarios y comerciantes, constituyeron un “comité defensor” —encabezado por Miguel Alessio Robles, Manuel Echeverría, Alfredo B. Cuellar, José Ma. Cobián Zavala y Pedro Ochoa Fernández— y denunciaron que con estas medidas se privilegiaban intereses particulares muy específicos —los de los propietarios de la Arena— y en cambio se afectaba el interés público; pues al desviar la ruta perjudicaban un mayor número de fincas incluidas propiedades de tres instituciones de beneficencia<sup>548</sup> y en general propiedades mucho más valiosas que las especificadas en el proyecto original. En carta abierta dirigida al presidente de la república y al regente del Distrito Federal, solicitaron se suspendieran los efectos del decreto de expropiación y que “se encomendara a una comisión de personas “imparciales, capacitadas técnicamente y amantes del progreso y servicio a la ciudad, un nuevo dictamen al respecto.”<sup>549</sup>

Además de publicar la carta en diversos periódicos y revistas los quejosos se entrevistaron con Rojo Gómez para plantearle su desacuerdo. “Éste les reprochó que no hubieran expuesto previamente sus puntos de vista a la comisión de pla-

nificación y les ofreció darles oportunidad de esgrimir sus argumentos para que, de ser pertinente, se modificara el trazo aprobado”.<sup>551</sup>

Y así ocurrió: el 28 de diciembre de 1943 se publicó en el *Diario Oficial* un decreto que declaraba de utilidad pública la planificación de la rama norte del primer anillo de circunvalación, que la comisión de planificación discutió y aprobó los días 14 de septiembre y 19 de octubre. En el mismo documento, se determinaron las calles que serían ampliadas (a 40 m) y aquellas que se prolongarían y los 132 predios que serían expropiados. En enero de 1944 los propietarios se opusieron al proyecto, quedando pendiente su ejecución. El 28 de agosto se derogó el decreto original, a partir de las numerosas reclamaciones y la consideración de que “un nuevo trazo de la rama norte traería consigo una reducción en el costo de la obra y una mejoría técnica que redundaría en beneficio de los intereses que se perseguían con él”.<sup>551</sup>

El 26 de diciembre de 1944 la comisión de planificación aprobó un nuevo proyecto para la rama norte del primer anillo de circunvalación, que contemplaba la construcción de una glorieta, la apertura de una avenida de 40 metros, la ampliación de otras y la construcción de unos arcos que vinculaban algunas calles y avenidas entre sí. Con esa medida se expropiarían total, o parcialmente, 139 predios ubicados en 22 manzanas, algunas de las cuales desaparecerían totalmente, sólo que ahora ya no se trataba “ni de capitalistas ni representantes de fundaciones de beneficencia”. Además, se estableció que se retirarían del servicio público todas o parte de las calles, plazas y jardines, que con motivo de la planificación fuera necesario retirar, como eran las plazas de Riva Palacio, Garibaldi y Montero y las rinconadas de Garibaldi, del callejón de Torres Quintero y el jardín del mismo nombre; autorizándole al Departamento del Distrito Federal que las enajenara.<sup>552</sup>

La construcción de la rama norte del primer anillo de circunvalación,<sup>553</sup> como en otros casos, requirió del recurso de expropiación para demoler edificios, algunos de valor histórico y arquitectónico importante. Así ocurrió con el Templo de Santa Brígida y la casa de Antón de Alaminos que fueron demolidas al ampliar la avenida de San Juan de Letrán y prolongar la calle de palma norte. En buena medida, la razón por la que se canceló el primer proyecto era porque se afectaban propiedades ubicadas en arterias con valores de propiedad más altos.

Este ejemplo permite identificar también, el largo tiempo que se invertía en implementar una obra de planificación. Se llevaba meses aprobarla, y una vez aprobada eran necesarios otros meses para que se publicara en el *Diario Oficial*, y si había alguna impugnación o juicio de amparo, más meses para la resolución, y si era favorable al propietario, meses también para revocar el decreto y otros tantos! para seguir una estrategia diferente. Y así sucesivamente, faltando aún por mencionar: el proceso de las expropiaciones, las discusiones y trámites relativos a las indemnizaciones, el asunto de las demoliciones, etcétera. Por lo que fácilmente una obra de mediana magnitud, cuando no era aprobada por los propietarios —y tal vez, aunque así hubiese sido— se desarrollaba en cinco años, en promedio; así, no era difícil que se iniciara en un sexenio y se concluyera en otro. Esto llevó al cuestionamiento, en diversos medios escritos —y seguramente también en la radio— sobre la gran cantidad de obras urbanísticas iniciadas, o de obras de demolición suspendidas, que se quedaban meses y años sin consumar.

#### Crucero Reforma-Insurgentes

Así como ocurrió en el caso de las expropiaciones para la formación de las colonias populares, como vimos en el capítulo anterior, los propietarios de casas también se ampararon frente a los perjuicios que les ocasionaban en sus bienes las grandes obras de planificación. Aunque en la correspondencia enviada al presidente de la república y en la misma prensa se consignaron pocos problemas al respecto, sí se encontraron algunos casos representativos, como fue el del cruce-ro Reforma-Insurgentes, proyecto de planificación y zonificación propuesto por el arquitecto Mario Pani.

El proyecto consistía en construir una gran plaza circular (de 200 metros de diámetro) que facilitara la circulación y la correcta distribución vial. Pani proponía que el centro de la plaza estuviera en la intersección de los ejes de las dos avenidas más importantes: Paseo de la Reforma y los Insurgentes. Limitarían la plaza los frentes de doce edificios de igual masa y altura (70 metros), ligados ocho de ellos por seis construcciones más bajas (45 metros). Hacia el poniente queda-

ba limitado el conjunto por cuatro edificios de 60 metros de altura, y al oriente, por cuatro edificios de fachada curva destinados a hoteles. Respecto a la vialidad, concéntricamente a la plaza se proyectaba una avenida de 30 metros de anchura que recibiría en circulación giratoria, el tráfico de las arterias secundarias que llegaban al crucero. Además, el tránsito continuo en todos sentidos y direcciones se aseguraba con la construcción de un gran túnel en la avenida Insurgentes, con cuatro rampas que conectaban con el interior de la glorieta, y otras cuatro con la avenida de Circunvalación, las cuales permitían el tráfico continuo con esta avenida sin ningún cruzamiento a nivel, con la del Paseo de la Reforma. Las rampas y túneles para la circulación a desnivel, sin cruzamiento alguno, servían también de acceso a un gran estacionamiento ubicado debajo de la glorieta, con capacidad para mil automóviles.<sup>554</sup>

Se calculaba que esta obra tendría una capacidad de circulación de 20 mil automóviles por hora. Además de las facilidades que este gran proyecto ofrecía a la circulación, se argumentaba el incremento de valor o plusvalía para la zona. Este proyecto fue presentado a la Comisión de Planificación del Distrito Federal en octubre de 1945 y de inmediato fue objeto de una importante campaña en la prensa y la radio, contra su aprobación. Sin embargo, fue aprobado por la Comisión Reguladora del Crecimiento de la ciudad de México y el 22 de enero de 1946 por la comisión de planificación; quedando pendiente la aprobación por parte de la comisión mixta de planificación, la que aún estudiaba las modalidades financieras de su ejecución.

Los vecinos de la zona, que se oponían de manera rotunda a la construcción de la gran plaza, argumentando que la obra implicaría la demolición de 14 manzanas en las colonias Juárez y Cuauhtémoc, se agruparon en lo que denominaron la Unión de Propietarios de Predios en las Inmediaciones del Crucero Reforma-Insurgentes, A.C. El argumento central de su oposición se refería al monto de las indemnizaciones que recibirían por la obra. Así, en una carta dirigida al presidente, para solicitar su intervención ante la comisión de planificación, señalaban:

El valor de las expropiaciones tiene un costo aproximado de ochenta millones de pesos, calculando que hay construcciones que se pagarían desde trescientos



pesos el metro a mil quinientos pesos las mayores. Si al valor del terreno se agrega el de la construcción que se calcula en doscientos pesos el metro cuadrado por piso, difícilmente se podría encontrar un solo predio en esos lugares, cuyo valor sea menor de ochocientos pesos el metro cuadrado construido. Los metros que se necesitan expropiar para realizar el proyecto Pani, son cien mil, y si el arquitecto Pani, honradamente cree poder adquirirlos en ochenta millones de pesos, es un ingenuo.<sup>555</sup>

Además, los propietarios argumentaban que el proyecto en realidad no resolvería el problema del tránsito, ya que sólo se le había utilizado como pretexto “para revestir de interés público un negocio privado”. Entonces, para resolver el problema del tránsito la organización presentó un proyecto alternativo.

En noviembre de 1945, la comisión de planificación anunció que estaba estudiando el proyecto y aclaró que de llevarlo a cabo no se recurriría a la coerción para la expropiación, ni se perjudicaría a los propietarios de las zonas afectadas. “Es la primera vez que para realizar un proyecto de utilidad pública, sus autores reconocen el valor real, comercial y actual de los predios en lugar de basar sus cálculos en el valor catastral de los mismos”. Se argumentaba en defensa del proyecto, que éste daría mayor funcionalidad económica y social a la zona; y para convencer de ello, se hacían las siguientes comparaciones: “En la actualidad hay en esa zona 9,000 metros de comercio, el proyecto crea 50 mil. Hay ahora 1,820 m<sup>2</sup> de despachos, el proyecto alojará 100,000 m<sup>2</sup> para despachos. Se tienen 304 m<sup>2</sup> de aparadores, el proyecto produciría 2 mil, hay en esa zona 2,859 habitantes, podrán residir en esta zona 7,000.”<sup>556</sup>

La Liga de Defensa de Propietarios de Casas se sumó a la defensa de la propiedad privada, haciendo eco de un grupo de propietarios directa y gravemente amenazados. Demandaron que no se cayera en la ilegalidad al aprobar un proyecto que respondía más a fines de interés privado que general, y solicitaron al presidente se diera respuesta a la brevedad, pues hacía meses que se venía discutiendo el proyecto.

La comisión de planificación, único órgano, según la ley, para aprobar un proyecto de esta clase, se reúne muy de tarde en tarde y, aunque es de esperar que

lo estudie cuidadosamente, se está viendo cohibida por las versiones que circulan, algunas de ellas por la prensa, que señalan la indebida intervención de autoridades incompetentes para ello. Pedimos a Ud., con todo nuestro respeto, se sirva influir tan sólo para que el proyecto de que se trata sea diligentemente estudiado, facilitando las labores de la comisión de planificación, a quien deberá dejarse en la más absoluta libertad para que dé su resolución, la cual esperamos estará apegada a la ley, y ordenando a este efecto todas las autoridades subalternas del gobierno del Distrito, se abstengan de toda intervención en el asunto.<sup>557</sup>

El amparo aparentemente no prosperó, pues al parecer había un acuerdo entre los jueces, de no otorgar amparos en contra de la expropiación en el caso de casas que tuvieran que ser derribadas por cuestiones de vialidad, es decir por causa de utilidad pública.<sup>558</sup> Empero, la presión de las organizaciones de propietarios y el monto del costo de la obra llevaron a que la comisión mixta de planificación no lo aprobara.

Aunque seguramente otro elemento que se consideró para no implementar el proyecto, fue el monto que debía pagarse por las indemnizaciones. De acuerdo con el avalúo practicado por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas el valor de los 216 inmuebles valuados ascendía a \$182'162,410.89.<sup>559</sup>

## LA PLAZA MONUMENTAL DE LA VILLA DE GUADALUPE

Otro ejemplo relevante lo constituyó la construcción de la Plaza Monumental de la Villa de Guadalupe, uno de los principales proyectos de planificación de esos años. Se trataba de un ambicioso proyecto, aprobado por la comisión de planificación en octubre de 1948.

De hecho, el anteproyecto se había aprobado el 12 de noviembre de 1947, pero fue normado por una serie de sugerencias que la misma comisión determinó. Entre otras cosas señaló: que debían identificarse los organismos indispensables para la vida del lugar, y proporcionarles, en primer término, a éstos un sitio especial para el nuevo mercado. También se indicó la necesidad de proteger a la

Villa de vías rápidas de tránsito, así como la de restaurar la calzada de Los Misterios en su trazo primitivo.

Otra razón más que retrasó la ejecución de la obra, fue el desacuerdo de los miembros de la comisión de planificación sobre el probable impacto que ésta tendría en la zona. Por tanto fue necesario crear una comisión especial, que dirimiera las diferencias.

Se considerará imprescindible hacer un estudio urbanístico completo que debería abarcar no solamente la Basílica y la plaza, sino además todos los lugares de interés tradicional como la parroquia, La iglesia del Pocito, la cabecera de Acueducto en el jardín Zaragoza, y muy especialmente al Cerro del Tepeyac con las rampas y escalinatas de acceso. Se convino en afectar lo menos posible los edificios existentes y en proyectar portales hacia el interior de la plaza, debiéndose reglamentar destino, dimensiones y calidad de los mismos.<sup>560</sup>

El proyecto definitivo contemplaba la ampliación de la calzada de Guadalupe, desde la glorieta de Peralvillo hasta la plaza central, una vía de 3,400 m de longitud y 40 m de ancho<sup>561</sup>. El mercado se derruiría para dar más espacio a la plaza y se edificaría otro a dos cuadras de distancia. Además, se construirían unos portales para la venta de artículos religiosos —que servirían también como refugio de los peregrinos. Y se haría un gran atrio donde quedarían comprendidos varios templos, que eran: la Basílica, la iglesia de Capuchinas, la Parroquia o “iglesia de los indios”, la Capilla del Pocito y la Capilla de las Rosas.

Por otra parte, sería necesario derruir todas las construcciones particulares que había en el cerro, para dejar sólo el Panteón Civil del Tepeyac y la capilla del mismo. En el cerro se sembrarían árboles lo mismo que a los lados del atrio, donde se construirían dos parques arbolados, adornados con monumentos y fuentes. Finalmente, se establecería un estacionamiento y los autobuses foráneos contarían con terminales cercanas a las calles perimetrales del atrio para que los visitantes llegaran en poco tiempo y con menos esfuerzo.

La superficie que ocuparía la plaza, incluyendo los parques, las calles y la Basílica tendría 350 m de frente por 253 m de fondo, o sea poco más de 88 mil m<sup>2</sup>,

de los cuales 40 mil constituirían el atrio, 20 mil corresponderían a los parques y 24 mil a las avenidas.<sup>562</sup>

Dos años después de aprobado, en *La Nación*<sup>563</sup> se daba a conocer el proyecto y se señalaba que desde la autorización del mismo se había venido trabajando con lentitud debido a que los antiguos ejecutores se habían enfocado a la remodelación de la calzada. Al terminarse ésta, un nuevo comité ejecutivo, integrado por personas “de reconocida moralidad y gran fuerza financiera en los centros de actividad de la metrópoli”,<sup>564</sup> se hizo cargo de los trabajos que siguieron y dio fin a la primera etapa del plan aprobado por la comisión de planificación.

Se calculaba que el costo probable de la obra sería de 25 millones de pesos, considerando: pago de indemnizaciones, valor de las construcciones y mejoras. De éstos, ocho millones los aportaría el gobierno federal, dos millones serían cubiertos por los vecinos de la Villa, por medio de los impuestos a la plusvalía, y 15 millones se recogerían a través de una campaña nacional. Para esta última se imprimieron estampillas alusivas al proyecto, con valor de 20 centavos cada una, las cuales se vendieron a través de las parroquias y grupos de acción católica de la república.

La recolección de fondos la hizo directamente el comité, por medio de comisiones nombradas especialmente en cada lugar de distribución. Se estimaba concluir la campaña de estampillas en no más de 18 meses y para entonces ya contar con los recursos necesarios. La campaña inició el 12 de octubre con motivo del “aniversario de la coronación de Nuestra Señora de Guadalupe”.<sup>565</sup> Se distribuyeron miles de cuadernillos los cuales contenían un plano y una breve explicación del proyecto y 52 espacios para colocar tumbres de 20 centavos, uno por semana, durante un año. Por el interés natural que despertaba la obra entre la comunidad católica, muchas personas los llenaron en mucho menor tiempo y alcanzaron a llenar más de uno.

Evidentemente la colecta se planteó como necesaria, pues de otra manera habría sido imposible realizar las obras. Para el pago de las afectaciones, que era lo más costoso, el gobierno federal ya había aportado una parte, lo mismo que los vecinos con el pago del impuesto, pero no se avanzaba en la obra hasta contar con los recursos suficientes, ya que en la medida en que se iban pagando las propiedades expropiadas, se iban demoliendo.<sup>566</sup>

Este era un proyecto relevante tanto para la jerarquía de la iglesia católica —que era su principal promotora— como para sus feligreses, por lo que, a excepción de los comerciantes ambulantes que debían ser desalojados, en general fue visto con buenos ojos, incluso por los afectados. Para vigilar sus intereses, los vecinos de la zona constituyeron, en 1949, el Comité Pro Dignificación de la Villa de Guadalupe. Éste además de cuidar ciertos aspectos propios de la obra —como la limpieza y que ésta afectara lo menos posible a los vecinos—, también asumió la defensa de los inquilinos, puesto que algunos caseros y propietarios aprovecharon la situación para desalojarlos.

Los propietarios de casas les dicen a sus inquilinos que han sido notificados por el Departamento del Distrito Federal que deben de desocupar las casas en un lapso entre 60 y 90 días, porque van a proceder a la demolición ya que la manzana se encuentra comprendida entre las que van a ser expropiadas. Al abandonar la casa el propietario la renta nuevamente y a otros precios.<sup>567</sup>

Para controlar esta situación, el comité solicitó a las autoridades les informaran sobre los predios que iban a ser afectados de manera definitiva. El regente Casas Alemán les mostró el proyecto y confirmó cuales eran las 8 manzanas que resultaban afectadas por éste.

Por lo que respecta a los comerciantes ambulantes, el comité fue el primero en demandar que fueran retirados, especialmente por las condiciones insalubres de los puestos y por todo lo que ello implicaba para los vecinos; por tanto, solicitaron que fueran acomodados en un mercado construido para ellos. De hecho, los puestos de estos comerciantes estorbaban para el desarrollo de las obras, por lo que fueron retirados. Sin embargo, los ambulantes ganaron un amparo y ahí se quedaron durante algún tiempo.

Ayer se abrieron los 52 puestos de fritangas que clausuró el Departamento del Distrito Federal en la basílica. Uno de los jueces de distrito concedió el amparo a los puesteros; pero no se explica el hecho de que si la suspensión provisional acordaba dejar las cosas en el estado en que se encontraban, es decir, que los

puestos tenían que permanecer cerrados hasta que se llegara a la audiencia de fondo, o se les permitió abrirlos de nuevo. Según información que le fue proporcionada al comité de dignificación, un grupo de políticos influyentes intervinieron en favor de los puesteros quienes ahora se ufanan de haber conseguido un plazo de 4 semanas para trasladarse a otra zona. El comité hace pública la protesta por este hecho, pues en lugar de ser retirados sucedió lo contrario.<sup>568</sup>

Debido a que el juez no había autorizado la ocupación inmediata de los puestos y los comerciantes rompieron los sellos, además de que realizaron una serie de colectas de apoyo sin autorización del gobierno de la ciudad, el comité de dignificación levantó un acta en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En respuesta, los diputados César M. Cervantes (presidente del comité ejecutivo regional del PRI), Manuel Peña Vera y Enrique Rangel, representantes de los comerciantes, declararon que “estaban firmemente decididos a que se abriera una minuciosa averiguación sobre este asunto, pues siempre que se trataba de defender los intereses de la gente humilde había otros fuertes intereses que desviaban a la opinión pública hablando de inmoralidades”.<sup>569</sup>

Después de estudiar el asunto, y en una actitud conciliadora, el Departamento del Distrito Federal determinó que los puestos debían ser cambiados a los callejones que se encontraban al oriente de la Basílica, rumbo al antiguo panteón. Los comerciantes se comprometieron a que sus puestos serían simétricos y presentarían el mejor de los aspectos, entonces se les dio un nuevo plazo para mudarse definitivamente al mercado.

## PROYECTO DE LA ZONA DEL CENTRO

Después de realizar un exhaustivo estudio sobre los problemas del tránsito en el centro de la ciudad, los técnicos del Departamento consideraron la necesidad de cerrar el paso de vehículos en varias arterias de esta zona, convirtiéndolas en grandes vías para la circulación exclusiva de peatones. En este proyecto de regeneración del centro histórico se planteaba además la construcción de nuevas ca-

lles y avenidas, la ampliación de otras existentes y la introducción de trenes subterráneos que lo cruzarían de un extremo a otro; todas estas obras desplazarían de sus viviendas a un mínimo de 35 mil personas.

El plan fue elaborado por el ingeniero Luis Ángeles, subdirector de planeación y programas, con la ayuda de la oficina técnica del plano regulador de la misma Dirección de Obras Públicas. Se trataba de un proyecto de “replanificación” del centro de la ciudad, que se presentó para su aprobación en la comisión de planificación. Consistía en “abrir una serie de calles y avenidas sobre la zona que ocupaba la primitiva ciudad de México, es decir, sobre el espacio ocupado antiguamente por Tenochtitlán y Tlaltelolco y la laguna que separaba a éstas, cuyos límites alcanzaban hacia el norte las calles de Manuel González y Canal del Norte (sobre el segundo anillo de circunvalación) y las calles de Corregidora; hacia el oriente, las calles de Correo Mayor, Carmen, Toltecas, Fray Bartolomé de las Casas y Jesús Carranza hasta la glorieta de Peralvillo, y hacia el poniente, las calles de Rosales y Guerrero”.<sup>570</sup>

Como vías principales, se prolongarían la avenida 20 de Noviembre hacia el norte y el Paseo de la Reforma hasta la calzada de Guadalupe; también se ampliarían las calles de Rosales, Guerrero, Tacuba y Lerdo, se completarían sobre la zona en estudio los llamados primer y segundo anillo de circunvalación, y se extenderían la calzada Nonoalco al oriente y la avenida San Juan de Letrán rumbo al norte.

La avenida 20 de Noviembre partiría de la parte posterior de la catedral arrasando con todos los edificios que se hallaran en línea recta desde este sitio hasta la glorieta de Peralvillo, incluyendo el templo de la Encarnación del antiguo convento de monjas clarisas, que fuera edificado el 7 de marzo de 1648 y que al momento de la discusión del proyecto se utilizaba como almacén de folletos de la Secretaría de Educación Pública (SEP). “A cambio de la destrucción del templo, se proporcionarán nuevas vistas a la SEP, al edificio de la Tesorería del Distrito y a la Escuela Nacional de Medicina, también se procurará aislar el templo de Santo Domingo por la parte posterior, donde se construirá un parque o jardín”.<sup>571</sup>

El Paseo de la Reforma continuaría al noroeste sobre una prolongación diagonal cruzando los barrios de San Hipólito, Guerrero, Tlaltelolco y Peralvillo,

hasta la calzada de Guadalupe. En las intersecciones con las vías transversales tendría amplias glorietas, que se localizarían junto a la plaza de Tlaltelolco, en el cruce con el primer anillo de circunvalación (por Mosqueta), en el cruce de la avenida Hidalgo y en la plaza del Paseo de la Reforma (donde estaba la escultura ecuestre de Carlos IV conocida como “El Caballito”).<sup>572</sup>

Las calles de Tacuba serían ampliadas sobre sus aceras del norte con un alineamiento en línea recta hacia la fachada del edificio de la Secretaría de Comunicaciones y con una amplitud igual a la avenida Hidalgo en su tramo de la alameda central. De la misma manera, las calles de Rosales y Guerrero serían ampliadas sobre sus aceras orientales derrumbando los edificios que cubrían un costado del templo de San Fernando y alineando sus banquetas con el filo de la plaza del mismo nombre.<sup>573</sup>

La prolongación de la avenida 20 de Noviembre y del Paseo de la Reforma,<sup>574</sup> además de un elevado costo de construcción, implicaba la destrucción de monumentos arquitectónicos, asimismo, la ampliación de una serie de calles entre las cuales se hallaba Tacuba, con la consiguiente desaparición de un barrio, el de San Hipólito, declarado por ley monumento colonial. Tan sólo para la prolongación del Paseo de la Reforma se derrumbarían todas las construcciones en un radio aproximado de 15 manzanas.

Esta prolongación desde El Caballito hasta Mosqueta, costaba a la ciudad la afectación de un gran número de propiedades particulares donde se hallaban cuando menos 200 edificios y donde vivían alrededor de 10 mil habitantes. Para el resto de las prolongaciones se demolerían cerca de 300 propiedades con no menos de 500 edificios y 25 mil habitantes. En suma, tan sólo por esta obra, saldrían afectadas unas 35 mil personas.<sup>575</sup>

El desalojo de tal cantidad de gente, se convirtió en un argumento central del debate. Se decía que antes de abrir calles había que resolver el problema de la habitación, no sólo de quienes saldrían afectados, sino también de miles de personas más que radicaban en la capital en condiciones “miserables”:

Quando la metrópoli soporte el gravísimo problema de la habitación especialmente la popular, resulta irreflexivo pretender abrir calles precisamente donde



los habitantes de escasos recursos económicos se cuentan por millares. En estas zonas viven 2 tipos de habitantes; los que poseen pequeños predios, es decir, casa propia adquirida por grandes esfuerzos familiares y los inquilinos que pagan rentas bajas por su vivienda y pueden menos aún comprar sus habitaciones. El pequeño propietario urbano y el pequeño inquilino. La apertura de calles perjudica a ambos tipos de habitantes. Al primero la priva de su patrimonio, adquirido a costa de privaciones, y el segundo lo aleja a un lugar aun más miserable, donde puedan hallar rentas bajas, que la apertura de avenidas va eliminando. En otras cosas, lo arroja a las calles, a probar los sucios arroyos que cruzan los suburbios de la ciudad, creando un problema profundo y totalmente humano.<sup>576</sup>

Sin embargo, los planificadores ya habían pensado en la solución: “para dar alojamiento a varias de estas familias y en general coadyuvar en la resolución del problema de la habitación, se planteó la construcción —en los terrenos de la estación ferroviaria de carga de Nonoalco— de una unidad habitacional con cuatro grandes manzanas que constituirían un centro urbano modelo capaz de alojar a 38 mil personas.<sup>577</sup>

A este respecto, la Coalición Popular de Colonos del Distrito Federal presentó una enérgica protesta por los problemas que acarrearía el desplazamiento de miles de inquilinos, y con respecto a la propuesta de las autoridades señaló:

En cuanto a la resolución de construir edificios multifamiliares, estimamos que éstos no resuelven el problema de la habitación porque sus viviendas no pueden constituir un pasivo patrimonio para familias de menos recursos. No son éstos sino una repetición en gran escala de las vecindades actuales donde la propiedad familiar nunca pueda realizarse y menos aún, se podrá alcanzar una independencia en individualidad que cada familia requiere para su desarrollo completo y educación de los hijos. Nunca las grandes aglomeraciones en un reducido espacio han proporcionado la libertad que necesita el hombre para el desarrollo armónico de sus facultades, ni tampoco se ha podido lograr en ellos una vida feliz. Todo esto puede probarse en cualquier momento con sólo visitar las familias que actualmente ocupan las vecindades con las cuales, en un tiempo

se pretendió proporcionar a éstas la resolución de sus problemas. Insistimos en que la única resolución adecuada es la formación de patrimonios familiares, de independencia y libertad necesaria, para que cada unidad familiar, base y funcionamiento de la patria, pueda lograr su autonomía propia y la formación de hombres libres y útiles a la sociedad.<sup>578</sup>

Uno de los argumentos más comunes utilizados en la defensa de este tipo de macroproyectos se refería a la revaloración de la renta del suelo. Es decir, que con la apertura de calles, con nuevos y mejores servicios públicos se mejoraba la propiedad urbana y ésta, sin lugar a dudas, adquiriría mayor valor. No obstante, esta valorización beneficiaba de manera exclusiva al capital inmobiliario y especulativo, pero no a los inquilinos y pequeños propietarios, quienes se aliaron en contra de este proyecto.

En otras palabras los grandes proyectos suelen hacer más rico al rico y más pobre al que vive miserablemente. Efectivamente, al abrir calles con nuevos servicios públicos aumentaba de valor la propiedad; pero este valor no lo disfrutaban los que antes ocupaban el sitio donde se abrió la calle, sino los capitalistas con grandes disponibilidades de inversión que monopolizaban la propiedad, creando al final de cuentas, los grandes latifundios urbanos. Precisamente por el aumento de valor y por la escasez de sus recursos económicos, los que pagaban rentas pequeñas no podrán subarrendar los nuevos y cómodos departamentos que se constrúan, ni los antiguos dueños de fincas podían levantar los nuevos edificios. Las indemnizaciones eran muy bajas.<sup>579</sup>

Cuando el ingeniero Luis Ángeles presentó el anteproyecto a la comisión de planificación, hubo diversas reacciones, algunos lo denominaron “el proyectazo con el que se pensaba destruir el centro histórico”. Fernando Valdés representante de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas, inquirió sobre el aspecto económico y financiero del proyecto, pues de aprobarse, aún cuando no llegara a ejecutarse, la zona quedaría automáticamente congelada. “Esto es sumamente peligroso pues nadie podrá hacer operaciones de ninguna naturaleza, porque existe la amenaza constan-

te de un derrumbe o de una apertura de calle”.<sup>580</sup> La preocupación de Valdés por el proyecto económico estaba bien fundada pues a final de cuentas, quienes pagarían el costo de la obra serían los propietarios residentes en la zona afectada.

El ingeniero Ángeles, secundado por Mario Pani,<sup>581</sup> representante del Colegio de Arquitectos de México y por el Director de Obras Públicas del Departamento, propusieron que para agilizar la discusión se aprobara el anteproyecto, a fin de que se pudiera desarrollar el proyecto económico y continuarse con los trámites. Sin embargo, además de Valdés, Luis Rivero del Val, miembro del Colegio de Ingenieros Civiles, apelando a su responsabilidad como representante de la opinión pública, consideró que el proyecto no se podía aprobar con tanta facilidad. Además dijo: “habría que estudiar la costeabilidad del proyecto y pensar quizás en otras alternativas como fomentar el desplazamiento de la zona hacia otros lugares, es decir, la descentralización comercial y de otras actividades”.<sup>582</sup>

Esta postura descentralizadora fue retomada por varios estudiosos del tema, entre ellos, destacaron los arquitectos Agustín Caso Bercht y Federico Hanhausen, quienes en 1952 propusieron un proyecto para solucionar el tránsito capitalino, denominado “Eje Insurgentes Sur”.

Nos encontramos con que la ciudad actual funciona con un criterio de centralización absoluta. Seguimos pensando que México es una ciudad de 50,000 habitantes y todo se realiza en el “centro”, comercios, espectáculos, etcétera, dependiendo todas las colonias de él, lo cual provoca el natural congestionamiento de tránsito y determina el alto valor que tienen los terrenos.<sup>583</sup>

Desde su perspectiva, se imponía la descentralización como única forma de resolver los problemas, tanto de expansión como de funcionamiento de la ciudad. Proponían la limitación del crecimiento planeando la expansión de la metrópoli en núcleos satélites autónomos, separados de la unidad central por zonas verdes, y ligados a ella, por sistemas de transporte rápido. En cada núcleo debían existir los elementos necesarios para su subsistencia, de manera que las familias tendrían a mano centros comerciales y de abasto, escuelas, centros de recreo, etcétera, además de los establecimientos gubernamentales de uso continuo.<sup>584</sup>

Por otro lado, y con objeto de solucionar el problema de tránsito, desde 1941, el ingeniero Bringas de la Comisión Nacional de Seguridad en Calles y Caminos, llamaba la atención en el sentido de que el problema debía ser atacado desde todos sus ángulos y bajo una dirección técnica única. Argumentaba que se habían invertido muchos recursos en la ampliación y apertura de arterias viales, a costa de la afectación de muchas propiedades; que esto había traído como consecuencia un aumento en el número de lotes baldíos en los que, bajo la lógica de revaloración del suelo, los propietarios construían edificios de mucho mayor cupo que los ya existente; y al final, toda esta dinámica daba lugar al desarrollo de nuevas actividades —fundamentalmente de comercio y servicios—, a las que concurría un número mucho mayor de personas, en automóviles que estacionaban en el arroyo. Por tal motivo, sugería que se establecieran nuevos sectores comerciales dentro del Distrito Federal, uno ubicado en la Ribera de San Cosme, otro en la glorieta de los Insurgentes y otro en la avenida Peralvillo en el cruce con Manuel González.<sup>585</sup>

Era evidente que, entre los especialistas, había dos posiciones francamente encontradas —una centralizadora y otra descentralizadora— en torno a la planificación y desarrollo urbano de la ciudad; y a partir de estas posturas se planteaban propuestas específicas para el centro. Los argumentos de unos y otros penetraron en la comisión de planificación durante los dos años que ésta duró. A la postura de Del Val que proponía descentralizar muchas de las actividades y los servicios que hasta ese momento se concentraban en el centro, se oponía la del gobierno de la ciudad y otros arquitectos como Pani y Ortiz Monasterio quienes consideraban que la política urbana centralizadora era un hecho consumado:

Desde que Cortés trazó la ciudad de México tomando como ejes el de Iztapalapa-Tepeyac, que pasaba por el centro religioso y el de Tlacopan-Atarazanas-Texcoco, definiéndose desde entonces la política centralista de la ciudad de México. El centro cívico que es el corazón de la ciudad, tiene una fuerza enorme que no será posible quitarle, y por tanto se asiste a un hecho consumado, aunque éste no implica que la política centralista no se pueda retocar creando centros secundarios que aligeren la carga principal.

Empero, el proyecto para el centro se continuó discutiendo en las sesiones de la comisión y el 18 de octubre de 1950 se aprobó de manera parcial. Ha de señalarse, que antes de esta sesión hubo otras tres que se cancelaron por falta de quórum; y que después de ésta se suspendieron otras tantas. Con estas suspensiones sólo se celebraron 12 sesiones durante 1950, apenas el número reglamentario que por ley se exigía;<sup>586</sup> y de éstas, siete se destinaron al estudio del proyecto y aun así no fueron suficientes para agotarlo. Estas sesiones se llevaron a cabo con el mínimo de asistentes indispensable para el quórum, ocho comisionados, que por lo general eran personas del Departamento y los representantes de las organizaciones “privadas”. En diversas ocasiones la prensa denunció que quienes más faltaban eran los representantes de las secretarías de estado. En ese tiempo, fue sustituido Moreno Torres, Director de Obras Públicas y en su lugar quedó Arturo Marín Pérez.

A pesar de que quedaban pendientes varios aspectos del proyecto por discutir y acordar, entre otros, lo relativo a la zonificación, durante los primeros meses del año la comisión no pudo sesionar por falta de quórum.<sup>587</sup> Después de una severa crítica por parte de la opinión pública, especialmente de la prensa, el 13 de mayo se inició la discusión en torno a los “barrios” que resultarían severamente afectados al abrir y ampliar las calles. Este debate generó nuevas interrogantes, lo que remitió de nuevo a la discusión acerca del “sistema vial”, el cual ya había sido aprobado en lo general.

A las autoridades del Departamento les interesaba lograr la aprobación del proyecto, en lo general, a fin de poder continuar con los trámites ordenados por la ley y tenerlo aprobado antes de concluir el sexenio para lo cual restaba año y medio. Sin embargo, los representantes del sector privado tenían otros intereses y preocupaciones y preferían discutir y atender el proyecto con calma y revisar todas sus implicaciones. “Debemos estudiar barrio por barrio, dijo Contreras, por que así nos daremos cuenta de sus problemas. Me parece que debe abordarse el estudio por una fijación de criterios que no veo en la descripción. Necesitamos determinar si las obras que se proponen en verdad beneficiarán a la ciudad e impiden que continúe la anarquía”.<sup>588</sup>

A partir de entonces se generó un nuevo debate y se solicitó revisar otra vez el “sistema vial”, en lo particular; a ello, desde luego, se oponían las propias auto-

ridades del Departamento, quienes —como lo manifiestan todas las crónicas de la época— siempre manipularon las sesiones, presionaron y trataron por todos los medios de que el proyecto se aprobara a la brevedad. Un caso patente fue cuando en la sesión celebrada en enero se leyó el acta relatora de la sesión del 8 de noviembre, al final de la cual se establecía “con el presente acuerdo que se vota, queda eliminada la condición suspensiva con que fue aprobado el sistema vial principal de la zona de planificación del centro de la ciudad de México”.<sup>589</sup> Y si bien se había eliminado la condición suspensiva del proyecto, también era cierto que se habían acordado una serie de condiciones que en el acta no aparecieron más, porque ésta había sido truncada.

La condición suspensiva significaba la supeditación del llamado sistema vial a una serie de factores, que después habrían de estudiarse y analizarse hasta la satisfacción plena de obtener un beneficio positivo para la ciudad. Este sistema vial se refería a la apertura, ampliación, rectificación y regulación de varias calles y avenidas del centro,<sup>590</sup> y los factores a los cuales quedaba sujeto eran: la zonificación, los problemas de habitación, el respeto a la tradición y a los barrios, la defensa de las joyas arquitectónicas y muchos otros relativos a la organización y constitución de la ciudad y que habían sido defendidos de manera enérgica por algunos de los miembros de la comisión.<sup>591</sup> Eliminar la condición suspensiva significaba no tener que abordar en detalle 83 temas que, se decían, estaban pendientes, a los que, como señalaba, con todo y la oposición de las autoridades se tuvo que retomar.

Se nos pide que nos pongamos una venda en los ojos y confiemos en la bondad de la dirección, dijo Ortega Vélez (de la Confederación de Cámaras de Comercio), pero tal cosa no la podemos aceptar. No se nos pida una colaboración de este tipo porque sería complicidad. Si se nos han presentado 83 puntos a discutir, debemos conocerlos cada uno en su detalle.<sup>592</sup>

La Cámara de Comercio manifestó en forma pública su oposición al proyecto, por tres razones básicas: que el proyecto iba a implicar grandes pérdidas a los comerciantes de establecimientos que tuvieran que ser demolidos; que su comisionado

Ortega Vélez tenía otro proyecto que costaba la décima parte que el presentado por Ángeles y no causaba tanta destrucción a la ciudad; y, que el proyecto había sido aprobado sin tomar en cuenta el punto de vista de los comerciantes interesados.

La aprobación o no del proyecto se complicaba cada vez más y en cada sesión siempre había una propuesta o contrapropuesta distinta que no se discutía de manera profesional. Ciertamente es, que los representantes de las diversas secretarías que participaban en la comisión, tenían mucha responsabilidad en lo que ocurría, debido a la irregularidad con la que sus representantes asistían a las sesiones: éstos casi siempre llegaban sólo para asegurar el mínimo de votos que se requería para sesionar y pocas veces había continuidad en los asistentes; por lo que perdían el hilo de la discusión y en cambio facilitaban las cosas para la representación oficial del Departamento —que siempre asistía— a la que le interesaba mantener el control de los proyectos y obtener para ellos la aprobación unánime o mayoritaria de la comisión. También con cierta frecuencia, algunos de los miembros de la comisión, para no comprometerse, se abstendían de votar.

Aún así, varios de los miembros de la comisión, el representante de los Proprietarios (Valdés), de las Cámaras de Comercio e Industria (Ortega Vélez y Contreras, respectivamente) y del Colegio de Ingenieros Civiles (Rivero del Val), empezaron a mostrarse cada vez más inconformes con el proyecto, sumándose también a la manifiesta inconformidad y protesta del director de Monumentos Coloniales del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Manuel Toussaint:

El asunto del proyecto de transformación del centro de la ciudad no ha sido bien estudiado. No se han tomado en cuenta las necesidades reales de la zona urbana y en cambio se han querido resolver sus altos. Más parece que se trata de aliviar sólo un problema de tránsito, con serio perjuicio para los problemas con medidas unilaterales que se resumen en abrir grandes avenidas y construir edificios conjunto ciudadano, que mejorar los aspectos abandonados... El proyecto de la barbarie asfáltica arrasa ejemplares únicos del barroco mexicano de los siglos xvii y xviii y mutila buena parte de los frescos que Diego Rivera pintó en la actual Secretaría de Educación Pública.<sup>393</sup>

Por otro lado, Toussaint llamaba la atención en el sentido de que muchos organismos no habían sido consultados en el estudio de ese proyecto lo cual indicaba que la comisión era unilateral. “Sería necesario que todos los sectores sociales, culturales y humanos estuvieran en ella con sus propias representaciones”.<sup>594</sup>

Tanto él, como el representante de la Dirección de Monumentos Coloniales en la comisión, José Gorbea, insistían en que el proyecto y sus derivados se encontraban al margen de la ley porque destruían el aspecto típico colonial de la capital, protegido en disposiciones legales terminantes. Debido a que la Secretaría de Educación Pública<sup>595</sup> podía en cualquier momento desautorizar o suspender el proyecto (como ocurrió con el Templo de *Corpus Christi* en la avenida Juárez), varios de los comisionados señalaron que era inútil continuar la discusión e invertir más tiempo en ella, ya que había gran cantidad de problemas que la comisión debía estudiar y por lo tanto se pedía “la suspensión del mismo, a fin de buscar otra solución cuyo proyecto no destruyera la traza antigua ni los monumentos coloniales y artísticos y menos aún inquiriera en sanciones legales”.

En efecto, el proyecto presentaba muchos problemas: 1) el conjunto de obras planeadas llevaba la tendencia de centralizar aún más las actividades de la metrópoli en un lugar donde, precisamente, se exigía lo contrario; 2) el costo del proyecto era muy alto, ya que alcanzaba la suma de dos mil millones de pesos, frente a cuestiones inaplazables, cuya resolución requería menor inversión en beneficio de toda la ciudad; 3) la apertura de muchas calles, especialmente de 20 de Noviembre y Tacuba, destruían el escaso patrimonio artístico que se había logrado conservar; 4) el problema del tránsito no se resolvía, sino que más bien se conservaba; y 5) en la planificación de barrios no propiciaba la satisfacción de las exigencias de una ciudad adecuada a las condiciones modernas: sólo se planeaban con criterio económico y no se daban sugerencias de beneficio para sus habitantes.<sup>596</sup>

Conforme avanzaba la discusión, las posiciones de los comisionados se polarizaron a tal grado, que aquellos que no habían manifestado una posición definida tuvieron que hacerlo. Así, a los comisionados que se oponían al proyecto se les unieron Herrera y Lasso de la Asociación de Banqueros, González Reina de la Secretaría de Hacienda y Adolfo Zamora del Banco Nacional Hipotecario. Este



último propuso que se continuara la discusión sin perjuicio de que en la siguiente sesión se pudieran presentar modificaciones concretas, situación que fue aprobada por mayoría, ocho votos contando el voto de calidad del presidente de la comisión.<sup>597</sup>

Así, en la sesión celebrada en el mes de agosto, la Dirección de Monumentos Coloniales del INAH, presentó a la comisión, un plano con una serie de reformas al proyecto. Para darnos una idea de cómo se manipulaban las reuniones, debe señalarse que el plano fue presentado a su revisión y discusión una semana antes de la fecha en que debía realizarse la sesión y, sin embargo, este punto no fue considerado en la orden del día y por tanto no se adjuntó, como era costumbre, en el acta de la sesión anterior. Esto indignó a los representantes de los organismos privados, quienes acordaron suspender la reunión “y no aceptar ninguno de los subterfugios hasta ese momento esgrimidos por los representantes del Departamento y no asistir a otra reunión hasta que no se discutiera el plano propuesto”.<sup>598</sup>

Con esta proposición hecha por la Dirección de Monumentos Coloniales, en voz del arquitecto Gorbea, se presentó un proyecto alternativo en el que se distinguían dos aspectos importantes: uno, la necesidad de encerrar en un sistema de arterias de alta velocidad la traza antigua de la ciudad para no tocarla, y otro, en la zona que rodeaba a ésta, en donde sí era posible abrirlo y ampliar calles sin modificar la tipicidad de la urbe.<sup>599</sup>

La sesión del 9 de septiembre fue criticada por la prensa pues en tanto la ciudad se encontraba inundada, la comisión de planificación discutía estos dos puntos: “1) si se aprobaba o no la destrucción del centro de la capital mexicana para convertirla en una estandarizada *city* yanqui, y 2) identificar quiénes tenían más razones, si los que propugnaban una descentralización de actividades liberando de aglomeración la traza urbana o los que propiciaban la centralización en ella, temiendo ‘desvalorizar económicamente’ la zona en cuestión”.<sup>600</sup>

Lo cierto fue que a más de un año de celebrada la sesión de septiembre, la discusión seguía focalizada en los temas de centralización, descentralización y sobre conservadurismo y modernidad. Ortiz Monasterio describe claramente el problema y las diferentes posturas frente a éste, aunque desde luego estos los hacía con su propia posición:

La esencia de los proyectos presentados, el del ingeniero Angeles tiende a la centralización y parte de la base de que la ciudad de México no va a poder rebasar nunca su centralismo y de que la descentralización no podrá nunca realizarse. Y el arquitecto Gorbea parte de la necesidad de conservar la traza antigua, hacer de México una “ciudad museo” en la cual puedan admirarse las bellezas del pasado y por todo ello tiende pues a la descentralización. Son pues dos tendencias y dos ideas opuestas. Conciliarlas o encontrar cuál debe de ser la mejor, es nuestra tarea y nuestra gran responsabilidad. Aquella tiene proyección hacia el futuro; ésta hacia el pasado.<sup>411</sup>

A partir de reflexiones como ésta se determinó, por mayoría de votos, reducir la discusión al problema de la ampliación del Paseo de la Reforma, obra que, como decía, además de destruir monumentos coloniales e históricos dejaría sin habitación a casi 25 mil personas:

La repetida prolongación del Paseo de la Reforma afecta cerca de 15 hectáreas de terreno y destruye edificios que ocupan superficies de más de 86 mil m<sup>2</sup>, a los que se llama tipo “A” y se considera que son construcciones con estructuras de concreto, acero y tabique; y los de tipo “B” construcciones de repetate, adobe o barracas, que ocupan superficies de más de 115 mil metros cuadrados. Con esos derrumbes los edificios y aun ‘chinames’, se despuebla una porción de más de 20 hectáreas, en donde, la densidad de población es sumamente elevada y a veces alcanza hasta 1,500 habitantes por hectárea. El resultado de todo esto es que se deja sin habitación a más de 25,000 personas.<sup>412</sup>

El argumento para oponerse al proyecto era el alto costo de la obra. Se decía que una inversión de 230 millones de pesos en una obra “costosa y de larga duración para su construcción” no era necesaria para la modernización de la ciudad. El costo total de todo el proyecto de modernización del centro era, según Ángeles, de 700 a 800 millones, lo cual significaba que tan sólo el Paseo de la Reforma se llevaba la tercera parte. Cabe decirse que la ampliación del Paseo de la Reforma había sido aprobada en la sesión del 9 de abril de 1946, sin

embargo, por el alto monto de las indemnizaciones y por ser finales del sexenio se detuvo el proyecto. El 18 de octubre de 1950 se aprobó en lo general pero bajo condición suspensiva, como señalé antes. Es decir, debía ser analizada y aprobada en lo particular.

Al parecer, el proyecto tenía más cosas en contra que en pro. No obstante, hay que recordar que la comisión estaba integrada por ocho miembros del gobierno y siete de la iniciativa privada, y que a este número se añadía el voto de calidad del presidente de la comisión. Para entonces, el regente de la ciudad había nombrado como su representante a Marín Pérez, quien era director de Obras Públicas y, según narra García Cortés, de no haber sido por el voto de calidad de Marín el proyecto en cuestión hubiera sido rechazado tiempo atrás.

Tratando de mediar entre las dos posiciones y en defensa de sus representados, los comerciantes, Ortega Vélez presentó un tercer proyecto.<sup>633</sup> En opinión de varios técnicos, este proyecto no sólo era más conveniente para la resolución de los problemas de tránsito entre Reforma y Peralvillo, sino también más justo en lo que la distribución de la renta del suelo se refería.

Todos los barrios y colonias de la capital tienen derecho a participar en el perfeccionamiento urbano, ya por medio de adecuados servicios públicos, ya mediante obras que llevan hacia ellos las corrientes de la riqueza común. Concentrar en el centro todo el valor será muy beneficioso para unos cuantos inversionistas ultra poderosos; pero no lo es para los millones de habitantes de la urbe, que son los verdaderos constructores de la grandeza de México, ni tampoco para la conservación de los monumentos y de la fisonomía de la capital.<sup>634</sup>

Sin embargo, las autoridades del Departamento consideraban que la propuesta de Ortega Vélez desvirtuaba en su esencia la finalidad que se perseguía con la prolongación del Paseo de la Reforma, pues además de crear una liga directa en el sentido de la corriente más importante de tránsito, dentro de la zona centro, se constituiría en un eje diagonal que lo articularía, en condiciones ideales, con el sistema reticular de los ejes norte-sur y oriente-poniente, dando suficiente elasticidad al sistema.

Pero además consideraban que con la ampliación del Paseo de la Reforma hacia una zona en la que predominaban los tugurios se aceleraría la transformación de la misma, rehabilitándola y saneándola. “En el caso de la zona centro las afectaciones eran casi en su totalidad casas de vecindad, propiamente tugurios que no ofrecían las condiciones mínimas de habitabilidad por lo que su construcción y consiguiente desplazamiento de familias lejos de ser un inconveniente es una enorme ventaja desde el punto de vista social”.<sup>615</sup>

Conforme pasaba el tiempo, el problema se acrecentaba y, sobre todo, se politizaba. A unos cuantos meses de las elecciones presidenciales no convenía que se radicalizaran las cosas, por tal motivo el regente de la ciudad Casas Alemán declaró que una obra de tal naturaleza requería varios años para su completo desarrollo y que por lo tanto debía ser emprendida dentro de un periodo completo de gobierno, y que contara con los recursos suficientes tanto para las indemnizaciones como para las obras de urbanización.

Por lo tanto la citada obra no se llevará a cabo durante la administración del licenciado Miguel Alemán y tocará resolver al próximo presidente de la república si es de realizarse, y en qué condiciones, pues un proyecto de tal naturaleza, de aprobarse en definitiva necesitará la inversión de muchos millones de pesos, puesto que se trata no solamente de pagar las indemnizaciones correspondientes a todos los propietarios de los edificios que se vean afectados, sino de realizar costosas obras de urbanización.<sup>616</sup>

Después de esa declaración, la discusión siguió en la comisión y se revisaron diversos tramos de la ampliación del Paseo de la Reforma sobre los que hubo propuestas y contra propuestas pero no se llegó a ningún acuerdo.

Pero lo que ocurrió fue que mediante un decreto, publicado en 1952, se reformaron las estructuras de la comisión<sup>617</sup> aumentando el número de representantes de las dependencias oficiales, especialmente las del Departamento, quedando integrada por 22 miembros: 13 representantes de diversas dependencias gubernamentales y 9 representantes del sector privado. A excepción del representante de la Asociación de Banqueros y del Banco de México, el resto de los

comisionados debían ser ingenieros civiles o arquitectos, aún los de las cámaras, otorgando al Departamento la prerrogativa de elegir entre listas de cuatro personas. De un plumazo se eliminaba así a varios abogados y en general a los representantes que en la comisión anterior objetaban el proyecto, al tiempo que se entregaba en manos de la Dirección de Obras Públicas un sumiso cónclave en el cual la mayoría estaba asegurada en su favor.

En una comisión donde las dos terceras partes de los votos pertenecen a funcionarios del Departamento Central y de la cual han sido suprimidos los opositores, sustituyéndolos con personas seleccionadas por el propio Departamento, los intereses de la ciudad están prácticamente indefensos. Si a ello se añade que varios de los nuevos representantes ignoran los debates habidos en torno al proyecto durante el funcionamiento de la comisión anterior y si todavía se procura —como efectivamente se hizo— privar de oportuna y adecuada información a los delegados que por primera vez asistían, se tendrá el cuadro completo en el cual se desarrolló la sesión del miércoles cuyo resultado fue la aprobación del Paseo de la Reforma desde “El Caballero” hasta Santiago Tlatelolco.<sup>418</sup>

Una vez renovada la comisión,<sup>419</sup> en julio de ese año, se aprobaron los puntos del proyecto para el centro histórico que aún quedaban pendientes por resolver; éstos fueron: la ampliación del Paseo de la Reforma hasta Peralvillo, la prolongación de la avenida 20 de Noviembre hasta Peralvillo y la ampliación de las calles de Guatemala y Palma Norte.

Además, a lo largo de todo el Paseo de la Reforma, se proyectaba construir cuatro glorietas en los cruceros con las principales avenidas transversales, con objeto de “mejorar el tránsito y embellecer la ciudad”. Inclusive, antes de que se aprobara el proyecto, en 1949, ya se habían construido dos de ellas: la de la Diana Cazadora y la de Colón. Esta medida fue severamente criticada,<sup>420</sup> pues se decía: que el problema del tránsito —y menos, el del embellecimiento— justificaban el costo de las obras, que había otros problemas prioritarios en la capital.

Finalmente, podemos concluir que, sin bien no se dio un cambio brusco en la política de planificación urbana implementada por el Departamento del Distri-

to Federal, entre uno y otro sexenio, sí conviene señalar aquellos aspectos que en alguna forma distinguieron el proceso de planificación en cada uno de los periodos de gobierno. Durante el gobierno de Rojo Gómez, por ejemplo, se observa cómo, a pesar de se fueron ajustando algunos de los artículos de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y de su reglamento con el objeto de definir las atribuciones y funciones de los órganos de planificación, en la práctica, los trabajos casi siempre se realizaron en forma anárquica y con resultados irregulares y contradictorios. Esto se trasladaba casi de manera automática a la población afectada que en ocasiones impugnaba los proyectos y se amparaba para protegerse de las arbitrariedades que cometían contra ellos, las personas más interesadas en la realización de las obras, quienes con frecuencia extorsionaban a los integrantes de las comisiones para que aprobaran sus proyectos. En cambio, durante el sexenio de Casas Alemán, los procesos de planificación, así como los organismos encargados de llevarlos a cabo, ya se habían institucionalizado y fortalecido; los instrumentos de control se habían afinado y el debate de los proyectos se apreciaba más en el nivel de los propios órganos de planificación, aunque eso no quiere decir que no se hubieran movilizado los propietarios, comerciantes y en general la población afectada.

Debe decirse que la participación de la población se daba de manera exclusiva como un mecanismo de defensa ante la agresión de sus intereses y derechos y no en la perspectiva de la consulta y participación en el diseño de la política de planificación. Ello nos remite a reflexionar sobre el estilo de gobierno de la ciudad, el cual se apoyaba en la falta de derechos ciudadanos y de participación de sus habitantes en todo aquello que se relacionaba con la administración de la ciudad y los intereses locales comunes. Sólo una pequeña camarilla de “amigos o socios” que representaba los intereses de los capitalistas, lograron el control de los planes y programas de desarrollo urbano, o para ser más exactos, de las grandes obras y desarrollo urbanístico de la capital.



Transformación de la imagen urbana con la construcción de edificios modernos. AGN. Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 86/16.



Vista desde el monumento a la revolución. AGN. Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 86/16.



Ciudad Universitaria en construcción. 1951. AGN. Colección fotográfica de la presidencia de la república, Miguel Alemán Valdés, expediente 134.2/358, foto 96/6.



Entubamiento del río de la Piedad para construir el primer viaducto. Julio 26 de 1949. AGN. Archivo fotográfico Hermanos Mayo, Concentrados, sobre 658





Inauguración de la autopista a Cuernavaca. AGN. Archivo fotográfico Hermanos Mayo, Cronológico, sobre 6,464.



Calle 16 de septiembre. AGN. Archivo fotográfico Díaz, Delgado y García, caja 86/16.



Torre Latinoamericana. AGN. Archivo fotográfico  
Díaz, Delgado y García, caja 86/16.

# **CAPÍTULO V**



## LOS CONFLICTOS EN TORNO AL TRANSPORTE

El transporte es uno de los elementos más importantes del equipamiento en la estructura urbana, puesto que constituye un servicio colectivo fundamental para asegurar tanto la reproducción del capital industrial, comercial y financiero, como la fuerza de trabajo. Se trata de un servicio indispensable para el funcionamiento de la ciudad y por tanto imprescindible en la dinámica de la vida citadina.

Como hemos apreciado en los capítulos anteriores, la población, la infraestructura, el equipamiento y las viviendas se distribuyeron de manera desorganizada en el territorio urbano, como reflejo de la segregación social y la especulación en la renta del suelo. El resultado más notorio fue la permanente y continua separación entre el lugar de vivienda y el del trabajo, lo que acentuó cada vez más la necesidad del transporte.

Según lo han llegado a considerar algunos estudiosos, el transporte de personas en las grandes ciudades representa hasta un tercio de las necesidades y problemas que condicionan el desarrollo económico y social dentro de estas. Se trata, además, de un problema profundamente relacionado con la forma como se ordena el territorio y se le da funcionalidad a la urbe, en un contexto en el que siempre están presentes las acciones del Estado y de los distintos sectores sociales que compiten por el uso del suelo urbano, además de muchos otros problemas sociales, económicos y aun culturales, propios de las grandes ciudades.<sup>611</sup> Durante los años que nos ocupan, se registró un importante crecimiento demográfico en la ciudad y se formaron nuevos asentamientos periféricos, extendiéndose en forma considerable la mancha urbana; como consecuencia de ello, el transporte y la vialidad se convirtieron en necesidades esenciales para la población y en un problema central de atención para las autoridades.

Un buen servicio de transporte implica la posibilidad de desplazarse de un lugar a otro de la ciudad con comodidad, prontitud y seguridad, cosa que estaba lejos de ocurrir en esos años. La anarquía que reinaba en el sistema, la falta de regulación y coordinación entre los distintos servicios (tranvías, autobuses y ruleteros), la falta o el uso irracional de vialidades e infraestructura complementaria e incluso la configuración y el trazado mismo de la ciudad, aunado a conflic-

tos de tipo laboral, económico y político, que se presentaron y agudizaron a lo largo de estos años, estuvieron al borde de llevar al servicio público de transporte a una severa crisis.

Implementar cada una de las medidas para lograr un sistema de transporte integral y eficiente, requería asumir el control de este servicio. En 1940 la “Ley General que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes del Distrito Federal”, facultó al Departamento del Distrito Federal para implantar y construir nuevas vías de comunicación, expedir reglamentos sobre tránsito y transporte local, tomar a su cargo la prestación del servicio público local de transporte u otorgar permisos a personas físicas o morales, inspeccionar y vigilar el servicio y aplicar sanciones; y asimismo, fijar los requisitos para obtener la concesión o el permiso para operar o establecer líneas locales de transporte de personas o carga.<sup>612</sup>

La prestación del servicio del transporte había sido concesionada al sector privado, no obstante, los problemas para la operación y mantenimiento del equipo iban en aumento —debido en parte a los efectos del conflicto bélico— y se requería de inversiones cada vez más altas; mientras, por otro lado, la tasa de ganancia disminuía. Esta situación llevó al Estado a intervenir cada vez más para regular el servicio y atender los conflictos laborales y también para contrarrestar los excesos de empresas privadas que buscaban mejorar, a toda costa, sus ganancias. En el caso de los tranvías el problema fue de tal magnitud que se tuvo que estatizar el servicio.

El problema del transporte, al igual que otros relacionados con la organización del espacio urbano, evidenció la confrontación entre los intereses particulares o privados y el interés general o público y obligó al Estado a intervenir para regular y dirimir los conflictos derivados de esta contradicción. Esto hizo necesario implantar medidas y tomar decisiones de índole jurídico-normativas, económicas y políticas.

Por tanto, debido a que el interés central de la investigación era identificar el papel de los diversos actores en la toma de decisiones y en la definición de las políticas públicas, resultaba fundamental revisar el problema del transporte en el Distrito Federal no sólo por la complejidad del mismo —tres tipos de servicio de

transporte: tranvías, autobuses y taxis, con lógicas de operación y problemas distintos— y por la diversidad de actores participantes: concesionarios o propietarios, trabajadores, partidos políticos y usuarios, sino por las propias características que asumió la gestión del servicio en su conjunto.

El objetivo del capítulo consiste, entonces, en indagar acerca de la política de transporte de pasajeros en la capital. A través del análisis de las características y lógicas de operación y de los conflictos en los tres servicios que integraban el sistema de transporte: los tranvías, los autobuses y los taxis, busco precisar el papel de los actores en la gestión del servicio y las medidas y decisiones tomadas por ellos.

## 5.1. LOS TRANVÍAS

### CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DEL SERVICIO

El 28 de diciembre de 1900 la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México S.A. propietaria del sistema de tranvías de la ciudad y de diversas concesiones federales y municipales celebró un contrato de explotación con la compañía inglesa (con sede en Canadá) denominada *Mexico Electric Tramways Ltd.*, constituyéndose así la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México S.A., a la que la compañía de ferrocarriles le cedió el derecho exclusivo de usar y explotar todas sus líneas.

Esta empresa no pudo salir adelante por lo que entró en tratos con la *Mexico Tramways Co.* (Compañía de Tranvías de México), con la que firmó un contrato de explotación para que se hiciera cargo de la operación y administración de los bienes pertenecientes a la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S.A. y de los que había adquirido la propia Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México S.A. Así, en 1907, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza adquirió la Compañía de Tranvías de México, constituyéndose con esta operación “Un monopolio virtual sobre el servicio de tranvías, alumbrado público y fuerza motriz en el valle de México”.<sup>613</sup>

Como se puede apreciar en el cuadro 5.1, durante 1940 los tranvías (26 líneas y 8 ramales) transportaban al 36% del total de pasajeros (189'168,892) y en 1950

tan sólo al 20%. A raíz de la guerra, el número de unidades en servicio había disminuido en forma considerable por la falta de refacciones y equipo, al grado de que en 1946 sólo poco más de la mitad eran las que realmente servían. Sin embargo, para 1950, cuando el gobierno se hace cargo del servicio, se nota una ligera recuperación.

CUADRO 5.1. TOTAL DE PASAJEROS TRANSPORTADOS  
POR AUTOBUSES Y TRANVÍAS

Año	Autobuses			Tranvías			
	Unidades*	Pasajeros al año	% del total	Unidades	Pasajeros al año	% del total	Total de pasajeros
1940	1,711	336'007,241	64.0	485	189'168,892	36.0	525'176,133
1946	2,549	686'792,212	72.7	405	257'907,427	27.3	944'699,639
1950	3,581	863'723,424	79.9	426	217'534,228	20.1	1,081'257,652

Fuente: Departamento de Estadística del Departamento del Distrito Federal.<sup>614</sup>

\*Se refiere a las unidades que en promedio circulaban al año.

Por lo que respecta al número de pasajeros, la relación era inversamente proporcional, pues en tanto el número de carros de ferrocarril disminuyó en un 13% la población que se transportaba en ellos ascendió a 12%. Este incremento de pasajeros en un número cada vez menor de unidades repercutió en el servicio y evidentemente en el deterioro del equipo.

La tendencia a la baja de los pasajeros transportados en tranvías —frente a la alza registrada en los autobuses—, se debió, entre otras causas, al continuo aumento en el número de trenes que quedaban fuera de servicio por descompostura,<sup>615</sup> de 27 unidades inservibles en 1945 se pasó a 180 en 1950.<sup>616</sup> En diciembre de 1951, de 430 tranvías que había en total sólo 85% funcionaban. Pero de las 367 corridas (recorridos) que se debían realizar a diario, alrededor de 72 tranvías no trabajaban por falta de equipo, quedando así un promedio diario de 294 tranvías en operación, es decir apenas 67% del total en existencia.<sup>617</sup>

En la actualidad hay en funciones 20 líneas urbanas y 12 suburbanas (en 1927 eran 26 líneas urbanas). En una de ellas, la de la Piedad, no hay más que dos coches y el intervalo en los viajes, oficialmente marcado en media hora, es en



realidad menos frecuente. Hay líneas que sólo trabajan los domingos y días feriados. La distribución de los pocos coches disponibles y, en general todo el servicio, no se hace conforme a las necesidades del público. Hay en la Indianilla y en las terminales coches ociosos, mientras en las paradas de los tranvías, la multitud desespera mirando que no llegan. Cerca de las nueve de la noche, los vecinos que aguardan, ven pasar tranvías que llevan el letrero “Indianilla” y van ya a descansar. Muchos extranjeros y no pocos mexicanos se lamentan, de que en la capital de la república no hay vida nocturna. Cines, teatros, espectáculos deben terminar temprano y todo mundo estar en casa antes de medianoche. México es una de las poquísimas ciudades de su tamaño e importancia en donde no hay servicio de transportes durante toda la noche.<sup>618</sup>

Otro de los problemas era el tiempo tan largo que debía emplearse en el recorrido, lo que no sólo se debía al retraso y lentitud de las unidades sino también al trazo tan irracional de las rutas, ya que todas convergían en el zócalo de la ciudad,<sup>619</sup> lo cual necesariamente incidía en ello. Por otro lado, el sistema de vías seguía siendo el mismo, y aquellos trazos que parecían convenientes a principios de siglo, para mediados de este ya resultaban insuficientes, defectuosos y anticuados.

En mayo de 1948, la Dirección de Servicios Eléctricos adquirió 112 tranvías, con ello se incrementó en 33% el número de carros para sumar un total de 452 unidades. También se puso en servicio un carro nuevo de la serie PCC conocido como el “2000” —con capacidad para 54 personas— lo más moderno y cómodo en su tipo, que corría la ruta Villa Gustavo A. Madero.

En agosto de ese año aún quedaba pendiente la incorporación de los trolebuses al servicio.<sup>620</sup> Los 24 trolebuses que el gobierno había adquirido dos años atrás seguían sin prestar servicio. Éstos se encontraban inmovilizados debido fundamentalmente a la oposición de la Alianza de Camioneros, la cual se había amparado argumentando que la implantación de ese servicio significaba para ella una competencia ruinosa.<sup>621</sup> El gobierno ganó ese punto, pero de inmediato la Compañía de Luz (filial de la de los tranvías) anunció que iba a incrementar la tarifa eléctrica en la línea donde corrían los trolebuses y la dirección de este servicio no estaba en condiciones de pagar ese aumento.<sup>622</sup>

Por lo anterior, no fue sino hasta el 19 de marzo de 1951 cuando se puso en operación la primera línea de trolebuses San Lázaro-Tacuba. Esta conectaba zonas donde vivían trabajadores (colonias Obrera y Doctores) con zonas fabriles (Legaria y Tacuba) y el recorrido de un extremo a otro se hacía en poco tiempo y tenía un costo de 20 centavos. Cada unidad podía transportar 40 pasajeros sentados y unos 20 de pie y el servicio lo realizaban 7 trolebuses, de las 6 a las 22 horas, con intervalos de 5 minutos; pero la meta era que fueran 12 y transportaran cada día a más de 25 mil personas.<sup>623</sup>

La Alianza de Camioneros, que a lo largo de estos años se había visto fortalecida política y económicamente, y que, según decían,<sup>624</sup> aliada con la Alianza de Tranviarios siempre trató de aniquilar el servicio de tranvías, veía como peligrosa la incorporación de los trolebuses e hizo todo lo posible por afectar dicho servicio. La línea de San Lázaro a Tacuba operaba de manera eficiente con 17 corridas hasta que en diciembre de ese año la línea de camiones Circuito Hospitales estableció un sistema de primera, ajustando su itinerario a la línea de trolebuses, lo que afectó seriamente a la ruta. Lo más curioso del asunto fue que a pesar de que esta nueva línea representaba una “competencia ruinosa” para la del trolebús, las autoridades nunca tomaron medidas más drásticas, como ocurrió a la inversa.

Se puede decir, en términos generales, que las tarifas existentes en tranvías hasta octubre de 1948 eran diferenciales o de base decreciente, puesto que a medida que la distancia era mayor, se cobraba una cuota relativamente mayor, lo que no ocurría en el caso de los transportes suburbanos. La división del Distrito Federal y sus alrededores en círculos concéntricos, permite identificar con claridad tres zonas: la primera era la zona urbana donde se cobraba un boleto por \$0.10 en efectivo, una planilla de tres boletos por \$0.25 o un abono para un número indefinido de viajes a la semana por \$2.75.<sup>625</sup> Para trasladarse a las delegaciones periféricas, localizadas en la segunda zona, se cobraba un boleto por \$0.15 en efectivo, las planillas de dos boletos por \$0.25 o el abono semanal por \$3.25. Por último, para la tercera zona las tarifas variaban de \$0.30 a \$0.60, como en la línea de La Venta. Además, entre una y otra zona, existía todo un complicado sistema de puntos intermedios cuyas cuotas variaban según la distancia recorrida.

La reducción en el costo de los abonos atrajo a un número mayor de personas lo que ayudó a mejorar la situación financiera de la empresa tranviaria, pero fuera de este incremento no se autorizó ningún otro a pesar de las reiteradas gestiones que se hicieron para ello y de que diversos peritos dictaminaron que el problema de la empresa era la insuficiencia de ingresos.

## LOS CONFLICTOS Y LA INTERVENCIÓN ESTATAL

A lo largo de la historia del servicio de tranvías se encuentran diversos acontecimientos que tensaron las relaciones entre los tranviarios y las autoridades. Así por ejemplo, en 1914 una prolongada huelga de motoristas llevó a que el gobierno federal tomara el control directo del servicio. Con mucha frecuencia la empresa se quejaba de no contar con los rendimientos que le permitieran disponer de dividendos para los accionistas, contar con capital para cubrir la depreciación del equipo y para incrementar los salarios de los trabajadores. De manera reiterada las autoridades se negaron a incrementar las tarifas y la empresa a incrementar los salarios, lo que derivó en grandes problemas obrero-patronales que impactaron la calidad del servicio.

Al asumir la presidencia Manuel Ávila Camacho se encontró que un severo problema obrero-patronal iniciado desde 1935 aún no se había resuelto. En dicho año la Compañía de Tranvías solicitó a las autoridades el incremento de las tarifas. Para entonces, el Consejo Nacional de Economía ya había realizado un estudio en el que concluía que en vista de las malas condiciones de las vías, el deterioro de los carros, así como las aglomeraciones que se ocasionaban a las horas de intenso tráfico, era necesario incrementar las cuotas para mejorar el servicio.<sup>626</sup> Sin embargo, las autoridades no hicieron nada al respecto y a insistencia de la compañía, en 1939, la Dirección General de Ferrocarriles, Tránsito y Tarifas, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, encargó a los contadores públicos Carlos del Río y Santiago Flores que realizaran un estudio sobre la situación económica de la empresa. En su informe volvieron a destacar las malas condiciones económicas en las que se encontraba la empresa y la recomendación

de que se autorizara el incremento de los pasajes con objeto de que pudieran reorganizar el negocio sobre bases seguras y firmes.

Debido a que no se autorizó el incremento de las tarifas, cuando a principios de 1940 la Alianza de Tranviarios demandó el aumento de un peso diario para cada trabajador de la empresa, la compañía no aceptó. Al no darse una resolución favorable a los trabajadores, estalló el movimiento de huelga; y ésta se levantó luego de 14 días, al firmarse un acuerdo en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el que se establecía que la determinación se tomaría con base en un arbitraje privado. La responsabilidad del arbitraje recayó sobre el licenciado Antonio Villalobos, entonces jefe del Departamento Federal del Trabajo, sin embargo, la Compañía de Tranvías no estuvo de acuerdo con el nombramiento y apeló ante la Junta de Conciliación.<sup>627</sup>

Por la presión de los trabajadores se mantuvo al árbitro y el 4 de marzo de 1940 se publicó el dictamen de los comisionados por Conciliación y Arbitraje. En este informe se estipulaba que las utilidades anuales de la empresa ascendían a \$4'359,000.00 y que la compañía estaba capacitada para otorgar un aumento por la cantidad anual de \$2'159,500.00, siempre y cuando se reorganizara y modernizara. Pero la empresa refutó estos datos y de nueva cuenta demandó el cambio de árbitro. El 11 de abril, en acuerdo con el jefe del Departamento Federal del Trabajo, Agustín Arroyo, las partes decidieron que el nuevo árbitro fuera Julio Serrano Castro (funcionario de dicho departamento), quién luego de 20 días dio su fallo.

A principios de 1941, el comité ejecutivo de la Alianza de Tranviarios solicitó al presidente su intervención para que la empresa cumpliera con el laudo y, de no ser así, le informaban que el día 11 de enero a las 24 horas estallarían las huelgas. Además, enviaron a la prensa un comunicado en el que demandaban que la compañía cumpliera fielmente con los compromisos adquiridos con los trabajadores y las autoridades que los sancionaron que acatará las recomendaciones arbitrales para mejorar su servicio y cesara en su empeño de suprimir los bonos y aumentar el precio de las planillas.<sup>628</sup>

Aun así, no todos los trabajadores tranviarios estaban de acuerdo con irse a la huelga, en cartas enviadas al presidente se solicitaba su intervención para resolver el conflicto y acabar con la deshonesto actuación del comité ejecutivo:

Aún se sigue cerniendo sobre todos nosotros el grave peligro de que estalle la huelga contra la negociación tranviaria, huelga tan deseada a todo trance por los señores del comité de esta agrupación y por los componentes que forman el nefasto grupo de “la porra” cuya consigna es la de asistir a toda asamblea y aprobar con razón o sin ella y por arbitraria que sea, toda proposición que parta de algunos de los señores que forman el comité que actualmente está en funciones desde hace ya dos largos años, debiendo ser solamente un año, por lo que justamente lo juzgamos como un “comité usurpador”, quienes, como digo antes, desean que esta huelga se lleve a cabo a todo trance ya que de ella les quedará buena cantidad de dinero, pero entendiendo que será en perjuicio de la gran mayoría de los verdaderos trabajadores, del público y a la vez de la “economía nacional”.<sup>629</sup>

El 14 de enero de 1941 los directivos de la alianza y el comité de huelga se reunieron con Lombardo Toledano, secretario general de la CTM, para acordar medidas concretas en relación con la huelga. Entre otras se estableció la celebración de un mitin frente a la Secretaría del Trabajo. En él hicieron uso de la palabra los representantes de diversas agrupaciones del Distrito Federal. Por otra parte, Antonio Villalobos senador y presidente del PRM (y antes árbitro del conflicto) señaló que se estudiaba la manera de darle apoyo a los huelguistas. “Sin que el PRM vaya a mezclarse directamente en el problema, cuya solución está en manos de las autoridades del trabajo. Aunque no se intervendrá en la huelga, no se puede ser completamente ajeno a ese movimiento, tanto por lo que se refiere a los huelguistas como trabajadores, como por los trastornos que acarrea a la sociedad”.<sup>630</sup> Por su parte, un grupo de senadores pertenecientes al sector popular enviaron un documento en el que llamaba a todos los sectores involucrados a: “poner la mayor parte de esfuerzos para resolver la huelga en el menor tiempo posible. Movimientos huelguísticos que paraliquen servicios públicos, no pueden indefinidamente prolongarse, mientras sean en perjuicio de los intereses económicos de la nación”.<sup>631</sup>

Ante la necesidad de evitar los graves daños que ocasionaba a la planta productiva la prolongación de la huelga, y el malestar entre la población por la paralización de un servicio que afectaba al 40% del volumen de pasajeros del Distrito

Federal, la Secretaría del Trabajo presionó a las partes para que, constituidas en sesión permanente, discutieran los puntos fundamentales de desacuerdo sobre el contrato colectivo, y de no lograrlo, la secretaría —como ambas partes propusieron— realizaría el arbitraje.

El 16 de enero el grupo especial “2” de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declaró existente la huelga de la Alianza de Obreros y Empleados de la Compañía de Tranvías. Pero como la paralización del servicio afectaba la movilización de miles de usuarios, algunos sectores empezaron a demandar la participación de la sociedad organizada en la resolución del conflicto. “Esta sola premisa da una idea de la importancia que entraña para la población de México intervenir en el debate del conflicto de tranvías, que se quiere circunscribir a una discusión en la que se hace aparecer como que solamente se tocan intereses de empresarios y trabajadores”. Lo anterior era parte de una declaración de la Liga de Profesionales e Intelectuales del Distrito Federal, la que también aseguraba que:

el Estado sacrificaba, con la huelga, la percepción de 400 mil pesos anuales al reducir las tarifas de energía eléctrica relativas al consumo que de ese fluido hacía la empresa (213,000 kilowats horas, diarios) sin contar los perjuicios que estaban sufriendo la industria, el comercio, los trabajadores, empleados y la burocracia estatal, pero especialmente el incremento del abono semanal y la supresión de la planilla que afectaban directamente al público consumidor.<sup>612</sup>

Por los motivos expuestos, la liga de profesionistas pidió respaldo para iniciar la defensa popular a la que como consumidores tenían derecho, independientemente de la clase social, y solicitó a la regencia del Distrito Federal y a las Secretarías de Comunicaciones y de Economía le permitieran intervenir para exponer los puntos de vista de quienes, afectados por el problema en forma grave, no participaban en ningún ámbito formal donde este se discutía.

El 18 de enero, el secretario del Trabajo declaró a la prensa que las pláticas de avenencia se mantenían sin interrupción, dentro de un ambiente de tranquilidad, y con algunos resultados positivos. El problema que impedía la resolución del conflicto estribaba, en la existencia de intereses aparentemente irreconciliables:

pues mientras la compañía argumentaba que para poder aumentar los salarios de los trabajadores requería se le autorizara elevar \$0.25 los abonos semanales, la alianza, por su parte, aseguraba en forma enfática que la condición para llegar a un arreglo era que “de ninguna manera se aumentarán los abonos o se suprimieran las planillas”.<sup>633</sup>

Finalmente, el dictamen de la Secretaría del Trabajo y del propio Departamento del Distrito Federal fue favorable a los trabajadores, se autorizó el incremento de alrededor de \$0.80 diarios para cada trabajador más \$72,000.00 para servicio médico. Sin embargo, ante las propias condiciones de la empresa, las autoridades tomaron las medidas siguientes: *a)* la Secretaría de Economía Nacional ordenó una reducción en la tarifa de la energía eléctrica para obtener que el costo de ella disminuyera para la compañía en \$400,000.00 aproximadamente; *b)* el gobierno del Distrito Federal ordenó que la empresa redujera las erogaciones por concepto de mantenimiento de sus propiedades (vías) en \$450,000.00 al año; y *c)* el propio gobierno del Distrito Federal acordó que el precio de los abonos semanales se aumentara a \$0.25.<sup>634</sup>

Puesto que una de las demandas importantes de la alianza, apoyada por gran cantidad de sindicatos, era que no se incrementara la tarifa, el gobierno tuvo que justificar ampliamente la medida y demostrar: *1)* que había una evidente desigualdad de los ingresos entre los sistemas de transporte; *2)* que el aumento de 25 centavos arrojaba menos de un tercio de centavo de incremento por pasaje y que usando el abono este aumento era todavía menor; *3)* que el precio del pasaje por abonos semanales resultaba ser inferior al que los pasajeros pagaban 10 años atrás; *4)* que eran pocos los habitantes de las colonias proletarias que hacían uso de los abonos; *5)* que debido a la situación económica de la compañía ésta no ha pagado impuesto sobre la renta por no recibir desde 1929 utilidades líquidas; *6)* que sí bien había habido un incremento en los ingresos de la compañía, los precios de material rodante se habían incrementado aún más; *7)* que para ayudar a la compañía, el gobierno había autorizado una rebaja del precio en kilowats; y *8)* que desde 1940 la Comisión Intersecretarial Técnica y Consultiva de Tránsito y Transportes del Distrito Federal<sup>635</sup> había considerado el aumento en el precio de los abonos semanales en \$0.50 por

estimarlos no sólo justos y razonables, sino todavía ventajosos en relación con los precios que se cubrirían por otros medios de transporte.<sup>636</sup>

Las razones expresadas para incrementar las tarifas se podían justificar desde que inició el conflicto, por lo que este pudo haberse evitado. Sin embargo, el trasfondo del mismo era político, ya que el apoyo de las autoridades a la alianza se veía como una estrategia para ganar e incorporar a las filas del partido oficial un importante gremio de trabajadores que se encontraba dividido y también a una fracción importante que estaba cercana al Partido Comunista.<sup>637</sup> A mediados de 1941, la empresa insistió en la incosteabilidad del negocio y de nueva cuenta solicitó a las autoridades le autorizaran el incremento del pasaje. Rojo Gómez negó el incremento. Después, a finales de 1942, se integró la Comisión Técnica de Costeabilidad del Sistema de Explotación de la Compañía de Tranvías,<sup>638</sup> la cual concluyó que el sistema de tranvías era rentable pero requería de una inversión de 11 millones de pesos; y que con este monto obtendría una utilidad normal de 1.6 millones y otra suplementaria de 2.6 millones de pesos al año. En tales circunstancias, el precio del pasaje, que era de tres planillas por 25 centavos podría ser reducido a 7.5 centavos, es decir: a 2 planillas por sólo 15 centavos. Asimismo, la comisión recomendó la compra de la empresa y fijó el avalúo de los bienes de la compañía en 16.5 millones de pesos; sin embargo, argumentó que se podía adquirir en poco más de un millón de pesos, ya que se descontarían 10 millones por el derecho de reversión sobre las concesiones que daba el Estado y otros 5 millones que se destinarían a los trabajadores, como compensación de antigüedad a la cual tenían derecho. Estimaron que, dada la inversión que se requería hacer, costaba más crear una empresa de servicio público descentralizado, con personal y patrimonio propios, con una inversión de 11 millones de pesos.<sup>639</sup> En la prensa se empezó a hablar sobre la posibilidad de municipalizar el servicio,<sup>640</sup> sobre todo si la empresa no era capaz de realizar las mejoras que se requerían. La Alianza de Tranviarios acogió muy bien la posibilidad de la municipalización.

En el artículo segundo de la “Ley que fija las Bases para Generales a que habrá de sujetarse el Tránsito y los Transportes del Distrito Federal”, se estableció que era de la competencia de las autoridades del Departamento del Distrito Federal todo lo relativo al tránsito y transportes urbanos. Al igual que en la Ley



Orgánica del Departamento del Distrito Federal se le facultó para, entre otras cosas, implantar y construir nuevas vías de comunicación; tomar a su cargo directo la prestación del servicio público local de transporte o para otorgar permisos a personas físicas o morales; para ejercer inspección y vigilancia del mismo y aplicar sanciones; fijar los requisitos para obtener concesión o permiso para operar o establecer líneas locales de transporte de personas o carga, etcétera.<sup>641</sup>

Derivado de estas atribuciones, en 1943 se creó la Oficina de Ingeniería de Tránsito, Seguridad y Tranvías que debía ocuparse tanto de los problemas técnicos de los tranvías eléctricos como de los aspectos que se relacionaban con el tránsito en general y con la seguridad y medidas consecuentes para proteger a los automovilistas y peatones. En ese mismo año se publicó en el *Diario Oficial* el reglamento de tránsito,<sup>642</sup> que fue previamente aprobado por la Comisión Intersecretarial, Técnica y Consultiva de Tránsito y Transportes del Distrito Federal. El reglamento contenía diversas disposiciones para resolver los problemas derivados del congestionamiento de vehículos y la organización correcta, económica y segura del transporte de pasajeros y carga en la jurisdicción del Distrito Federal.

En los primeros días de 1943, al efectuarse la revisión contractual, además del incremento salarial (cinco centavos diarios por hora para aquellos que devengaban más de 200 pesos al mes y 10 centavos para los que ganaban menos), la Alianza de Obreros y Empleados de la Compañía de Tranvías, le solicitó al gobierno que se pusieran en práctica las conclusiones de las comisiones o de otra manera irían a la huelga.

Por petición de las autoridades federales y locales, los trabajadores fueron posponiendo la huelga hasta el día 13 de abril, fecha en la que, reunidos en asamblea, decidieron suspender sus actividades aún en contra de los dirigentes de la alianza, quienes hicieron un llamado a la cordura para que no llevaran a cabo ningún acto que pudiera calificarse de antipatriótico, por las condiciones generadas de la contienda bélica mundial.<sup>643</sup>

No obstante, en opinión de los trabajadores, las pláticas de avenencia entre las partes habían fracasado por lo que no quedaba otra solución más que ir a la huelga. Los ánimos de los trabajadores en la asamblea, donde se tomó la determinación, eran tales que estuvieron a punto de linchar a Flores Pavón, consultor de la

alianza y ex miembro del buró político del comité central del Partido Comunista Mexicano (PCM), quién insistía en que no era conveniente ir a la huelga. No obstante, se integró el comité de huelga encabezado por Gabino Valadés y como lo habían acordado, el día 13 a las doce horas, estalló la huelga, la que duró 90 minutos, pues se resolvieron de manera favorable las demandas de los obreros, en los siguientes términos: un 13% de incremento salarial para los trabajadores de planta afiliados a la alianza, aplicado con retroactividad hasta el 21 de enero de ese año; la garantía del Departamento del Distrito Federal de que el conflicto de fondo —mantenimiento del servicio mediante refacción económica necesaria para mejorar el equipo, las vías, etcétera— se resolvería en un periodo no mayor de tres meses; y, que la empresa no aumentaría el costo del pasaje.

La situación para los transportes, en general, era muy difícil, debido sobre todo a las restricciones económicas, de material y equipo que imponía la segunda guerra mundial. Por tal motivo, el gobierno no quería tomar medidas tan radicales como la municipalización de la empresa. Le preocupaba que si ello ocurría llevaría mucho tiempo echarla a andar, lo que ocasionaría que los camiones se sobre ocuparan y por tanto se deterioran más de lo que ya estaban, generándose un colapso total en el sistema general de transportes de la ciudad.

Entonces, aunque las autoridades no aprobaron la desaparición de las planillas, para conciliar el problema, ofrecieron devolverle a la empresa las cantidades que por concepto de impuestos y derechos hubieran pagado y tuvieran que pagar durante el año en curso,<sup>644</sup> hasta que el gobierno determinara si la compañía estaba en posibilidades económicas de solventar los compromisos derivados de la revisión del contrato colectivo.<sup>645</sup> Sin embargo, la comisión que estudiaba el caso determinó que la medida más adecuada era permitir que la empresa suprimiera las planillas y los abonos y así se le hizo saber a los tranviarios.

En respuesta, la alianza organizó un mitin el día 9 de julio con objeto de exigir que no se suprimieran las planillas, que se integrara una empresa que manejara el sistema durante el estado de emergencia para conservarlo por lo menos en sus actuales condiciones, y que se estableciera que las empresas extranjeras debían respetar y considerar las sugerencias del presidente de la república. Además, la alianza publicó un desplegado en la prensa en el que daba a

conocer al público su posición y ratificaba públicamente su confianza en que el presidente y el jefe del Departamento del Distrito Federal tomarían las decisiones más convenientes.<sup>646</sup>

La comisión, encabezada por Rojo Gómez, misma que se había integrado para dar un dictamen definitivo sobre los recursos que requería la empresa, el subsidio y el incremento de los pasajes presentó sus resolutivos, y el 15 de julio el Presidente firmó el siguiente Acuerdo:

1. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal continuarán otorgando a la compañía, a título de subsidio, las prestaciones autorizadas previamente (devolverle lo que por concepto de impuestos y derechos pague).
2. El importe de dichos subsidios se destinará exclusivamente a la conservación y mejoramiento del sistema de vías y equipo de la empresa.
3. El Departamento del Distrito Federal, escuchando tanto la opinión de la compañía y de los trabajadores, aprobará el programa de erogaciones para tal fin.
4. La Compañía de Tranvías deberá seguir erogando de su propio peculio como mínimo la cantidad que gastó en 1942 para los gastos de mantenimiento del sistema.
5. Quedan sin efecto todas las disposiciones anteriores que se opongan al presente acuerdo.

En ese mismo documento se ratificó que no se autorizaba el incremento de las tarifas ni la desaparición de abonos y planillas, se cuestionó la eficiencia del servicio, los vicios de organización y el manejo de recursos que se incrementaban año con año.

F.S. Easton, gerente general interino de la Compañía de Tranvías, protestó y manifestó su inconformidad por la resolutive y los considerandos del acuerdo. En una carta enviada al presidente Ávila Camacho, contra argumentaba cada uno de estos considerandos destacando entre estos, el que aducía como razón fundamental para negar la modificación a la tarifa: que eran las clases pobres del Distrito Federal quienes principalmente usaban los tranvías; pues, en opinión de Easton: también esas clases pobres usaban los camiones y, sin embargo, a dicho servicio

se le había concedido la modificación a las tarifas, lo mismo que se le había permitido que desaparecieran las tarifas extraordinarias.<sup>647</sup>

Respecto al argumento de las ganancias, el mismo Easton consideraba que no sólo no habría superávit, sino que quizás se verían en el caso de no contar con los fondos suficientes para cubrir los salarios de su personal, que por lo demás, se encontraba mal pagado. Finalmente, cuestionaba el hecho de que el Departamento considerara la opinión de los trabajadores para el uso del subsidio, pues eso permitía que el sindicato se inmiscuyera en las decisiones de la compañía, lo cual sería sin duda motivo de dificultades y fricciones continuas.<sup>648</sup>

Con estos argumentos, la Compañía de Tranvías interpuso un amparo contra las autoridades, el que ganó al menos de manera parcial. Las autoridades objetaron la resolución del juez, motivo por el cual el caso se turnó a la Suprema Corte de Justicia. El 22 de julio la corte ratificó el fallo que el juez había dictado con anterioridad: “pues demostraron las recurrentes tener concesiones legítimamente otorgadas antes de expedirse la nueva ley y su reglamento, con las medidas se les desconocen retroactivamente los derechos emanados de esas concesiones, con violación de las garantías de que hablan los artículos 14 y 16 de la Constitución.”<sup>649</sup>

Con esta determinación, el conflicto quedó aparentemente concluido; al menos, no hubo manifestaciones abiertas del mismo sino hasta mediados de 1944, fecha en la que la alianza le demandó al presidente de la república,<sup>650</sup> que se realizaran las gestiones para que el importe de los impuestos de la federación y del Distrito Federal fuera aplicado íntegramente a la conservación y mejoramiento del sistema de tranvías, en total \$191,019.00.

Por otro lado, previendo la revisión contractual que se celebraba cada dos años, en noviembre de 1944, la compañía se dirigió al gobierno pidiéndole autorización para hacer uso de la tarifa mínima de 15 centavos (fijada en la reforma de 1920 a la concesión de 1885) y también para modificar las otras tarifas en forma proporcional, con la reserva de que si este aumento no fuere suficiente se aplicaría el artículo 43 antes citado. Como la respuesta de las autoridades del Distrito Federal fue categórica en el sentido “de que no estaba dispuesto a acceder a dicha solicitud”, la compañía promovió un amparo ante el juzgado primero del distrito en materia administrativa reclamando, entre otras cosas, la falta de

acuerdo a la solicitud de aplicación de las tarifas. Por otra parte, los trabajadores, en una de las múltiples juntas de avenencia que tuvieron con Antonio S. Sánchez, secretario general de gobierno del Distrito Federal, manifestaron en forma categóricamente que de ponerse en vigor la tarifa de 15 centavos, ellos no la cobrarían.<sup>651</sup>

En esta nueva revisión contractual, la Alianza de Tranviarios demandó el incremento salarial a \$5.00 diarios y otros beneficios, como un préstamo de \$4'427,000.00 para construir casas, incremento que en conjunto representaba una cantidad cercana a 12 millones de pesos, que, desde la óptica de la empresa, eran imposibles cubrir. Además de la revisión del contrato colectivo, los trabajadores demandaron que se mantuvieran las mismas tarifas y se prohibiera la suspensión de las planillas y abonos, así como que se realizaran nuevas inversiones para mejorar la infraestructura del servicio.

Si bien la compañía reconocía que durante 1944 sus ingresos habían ascendido a casi 18 millones, debido a las propias limitaciones que la guerra imponía a los camiones (por ejemplo, falta de llantas y refacciones), también argumentaba, que en cuanto la guerra culminara seguramente los camiones normalizarían su servicio y le restarían pasajeros a la compañía, la que entonces de nuevo reduciría sus ingresos. De esta suerte, el aumento en los ingresos brutos no se podía considerar como base para aceptar nuevas cargas permanentes, como el aumento de los salarios, tanto más, cuanto que el monto de la partida de depreciación era insuficiente. Por tanto, la compañía insistía en que, sólo podía responder de manera favorable a las demandas de los trabajadores con el incremento de las tarifas.<sup>652</sup> Repitiendo la conducta asumida en 1941 y 1943 el gobierno se negó a incrementar las tarifas y a desaparecer las planillas por lo que la compañía se amparó de nuevo.

Para ese año de 1944, la empresa ya había tramitado tres juicios de amparo: sobre la cuestión de las tarifas, sobre la ocupación de sus bienes y con relación al fallo sobre la existencia de la huelga; esto, además, de las concesiones que había ganado a su favor.

Por el volumen de pasajeros que transportaban y debido a las malas condiciones en las que se encontraban los camiones, difícilmente, en caso de que estallara la huelga de los tranviarios, podrían sustituir a los tranvías. Por tanto, los

propietarios de las líneas de camiones anunciaron a las autoridades que de estallar dicho movimiento se verían obligados a suspender el servicio. Esta advertencia fue secundada, entre otras organizaciones, por la Federación General de Trabajadores de Autotransportes la cual se abstendría de proporcionar el servicio: “porque resultaría insostenible que los camiones soporten el sobrepeso de pasaje, sin que sufran costosos deterioros como rotura de carros, pérdida de llantas o se inutilicen definitivamente.”<sup>653</sup>

Muy cerca ya de la fecha en la que estallaría la huelga, numerosas personas y organizaciones se manifestaron ante el gobierno del Distrito Federal y, aún más, ante el presidente de la república, solicitando su intervención en la solución del conflicto. Entre las cartas enviadas por el comité central de la Confederación de Trabajadores de México, destacaba en particular una, en la que dicho comité se pronunciaba por la planeación general del transporte en el Distrito Federal; para lo cual proponía transformar las rutas y establecer, en todos los casos, sistemas que evitaran el congestionamiento del primer cuadro; y para el caso concreto de los tranvías, consideraba que era necesario ampliar las vías, adquirir equipo nuevo, establecer enlaces y nuevas líneas e integrar una empresa descentralizada.<sup>654</sup>

Algunos tranviarios denunciaron la actitud corrupta de sus patrones como de sus líderes sindicales, y se sumaron a la propuesta de que la única alternativa para resolver el conflicto era la expropiación de la compañía. Entonces se constituyó el Frente Depurador Aliancista Tranviario que se encargó de denunciar a sus líderes, los que, además de haber permanecido años en sus puestos, habían cometido una serie de ilícitos y corruptelas.

En una carta enviada al presidente, los tranviarios denunciaban que sus dirigentes les habían comunicado, que no les podían proporcionar los informes financieros del sindicato, debido a que “se habían tenido que hacer fuertes gastos de carácter secreto para lograr la cancelación de concesiones de la antigua Compañía de Tranvías, para que el actual Congreso de la Unión expidiera el decreto de empresa descentralizada, y para asegurar un fallo favorable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el juicio pendiente ante este tribunal.”<sup>655</sup> El Frente Aliancista presentó querellas ante la Procuraduría General de la República denunciando los actos delictivos del comité.

Por otro lado, un grupo importante de tranviarios también manifestó su desacuerdo e inconformidad, por lo que la Secretaría del Trabajo dispuso que se realizara un recuento para determinar la aceptación o no del comité. El primer intento fue fallido, pero en el segundo ganó el comité “gracias a las amenazas y chantajes”, según decían los miembros del Partido Único de Tranviarios. Una vez ganado el fallo, los dirigentes reformaron los estatutos y aplicaron la cláusula de exclusión a 50 trabajadores, incluyendo en ella a Félix Colín y a Eduardo Abad (secretario general del Partido Único de Tranviarios), por venganza política.<sup>656</sup>

Las manifestaciones y presiones de diversos sectores de la sociedad —principalmente de los sindicatos agremiados a la Confederación de Trabajadores de México—, la división y conflictos en el gremio y, sobre todo, la incapacidad de la empresa para llegar a un acuerdo con sus trabajadores, provocaron que el 3 de febrero de 1945 estallara la huelga. El gobierno del Distrito Federal, apoyándose en la Ley sobre Transportes Urbanos y Suburbanos, tomó la determinación de ocupar los bienes de la compañía.<sup>657</sup> Asimismo, designó director al ingeniero Manuel Moreno Torres y las autoridades junto con los dirigentes obreros llegaron a un acuerdo provisional en cuanto al funcionamiento del servicio, el mantenimiento y el aumento de los salarios (\$ 0.60), y no elevaron las tarifas. Por su parte, la empresa, de nueva cuenta, tramitó la suspensión para ampararse contra la medida tomada por el gobierno.

Con la ocupación de la empresa por el gobierno se garantizaba la prestación del servicio; sin embargo, el conflicto seguía vigente y en la Secretaría del Trabajo continuaban las pláticas, sin que ninguna de las partes cediera. En marzo, el presidente de la república propuso a la Alianza de Tranviarios que formaran una cooperativa de participación estatal para que ésta administrara el sistema. La posición entre los trabajadores se encontraba dividida, había quienes aceptaban la propuesta y quienes no, por lo que se integró una comisión para estudiarla. Por su parte, el propio Departamento del Distrito Federal presentó a los trabajadores un proyecto para la constitución de la cooperativa. Sin embargo, los trabajadores mantuvieron la propuesta de una empresa descentralizada.<sup>658</sup>

El 29 de mayo, a los once de la mañana, se suspendió el servicio de tranvías y se realizó un mitin frente al Departamento del Distrito Federal. Los trabajadores portaban un gran cartel con esta leyenda que sintetizaba sus peticiones: “El

gobierno debe asumir la responsabilidad del sistema de tranvías mediante la organización de una empresa pública descentralizada”. La suspensión del servicio fue cuestionada en forma severa por la opinión pública, pues era evidente que se trataba de un mecanismo de presión.

Esta primera ocupación de los bienes de la Compañía de Tranvías de México S.A., debía terminar el 30 de septiembre de 1945 por haber concluido la guerra y con ello, también, las leyes de emergencia. Dos días antes, Manuel Moreno Torres, gerente de la empresa durante la intervención de la misma, rindió el informe de su gestión —la cual había durado ocho meses— ante el gobernador del Distrito Federal. De acuerdo a dicho informe, la utilidad de la empresa, en este tiempo, había sido de casi 800 mil pesos, con lo que se demostraba, que no obstante haberse aumentado el salario de los trabajadores y haber adquirido nuevo equipo (aunque, de segunda) se podía obtener una buena ganancia.<sup>659</sup>

Con este argumento los trabajadores exigieron el incremento que habían solicitado, y que la compañía no fuera devuelta a sus antiguos dueños. Por su parte, la Compañía de Tranvías se negó a recibir sus bienes e insistió en el incremento de la tarifa a 15 centavos. Así es que, finalmente, el 1º de octubre los trabajadores estallaron la huelga. Ante ello, la opinión pública se movilizó para demandar de nuevo la intervención de las autoridades en el conflicto.

El 2 de octubre la Secretaría del Trabajo convocó a una reunión de avenencia.<sup>660</sup> En ella los trabajadores demandaron que: la empresa reconociera los dos pesos diarios concedidos por la administración oficial; que se procediera a la revisión de su contrato colectivo; que no se aumentara el costo de los boletos y abonos; y que la compañía hiciera una buena inversión que se tradujera en mejoras radicales del servicio. La empresa manifestó que no se comprometía a realizar inversión alguna e insistió que para aumentar los salarios requería que se incrementara el pasaje y se retiraran las planillas.

La huelga continuaba y la ciudad era un caos. Los autobuses, ya de por sí saturados de pasaje, no se daban abasto para transportar a toda la población:

En todas las direcciones del Distrito Federal los camiones se veían abarrotados de pasajeros hasta lo increíble, por la falta de tranvías que transportan al 40%



de la población. Pero eran mayores todavía las aglomeraciones en las estaciones donde los pasajeros no conseguían transporte, ya que los camiones se pasaban de largo. Como era de esperarse, también los choferes de “ruleteo” cometieron multitud de abusos, cobrando las “dejadas” a tres y cuatro pesos dentro del primer cuadro de la ciudad.<sup>661</sup>

La CTM manifestó su solidaridad a la alianza, y Fidel Velázquez, su secretario general, declaró: “se están girando circulares a los organismos obreros confederados de la capital con el fin de que presten su ayuda moral y económica a los tranviarios y celebren actos públicos, para que se demuestre con hechos la solidaridad de que se habla.”<sup>662</sup>

Por otro lado, la opinión pública consideraba que el gobierno tenía todos los datos para formular un juicio exacto y justo sobre el asunto y apresurar, de acuerdo con él, la solución del conflicto que tantos perjuicios causaba. “El Estado no puede tolerar la indefinida prolongación de una lucha cuyos más graves daños recaen sobre el que menos tiene que ver con ella, o sea el público, cabe esperar que haga uso de los numerosos medios de coerción directa e indirecta que tiene a su alcance para evitar que se eternice.”<sup>663</sup>

El 3 de octubre se anunciaba en la prensa que el presidente había girado instrucciones al gobernador del Distrito Federal y al secretario del trabajo para que no escatimaran esfuerzos en la solución del conflicto, procurando, primero, conciliar los intereses de las partes y de no ser así, proceder dentro de la ley en la forma que las circunstancias lo aconsejaran. Diversos sectores de la sociedad esperaban como respuesta la expropiación, pues consideraban esta medida como la única vía para la solución del conflicto.

Como el problema continuaba y no se vislumbraba que pudiera resolverse pronto, el 5 de octubre el gobierno federal decretó una segunda ocupación administrativa de los bienes, accesorios y dependencias de la Compañía de Tranvías.<sup>664</sup> Esta decisión se fundamentó en el atributo propio de la autoridad sobre la prestación de servicios públicos, cuya naturaleza por esencia es su continuidad. En consecuencia, el Estado tenía la obligación promover las medidas que fueran necesarias y vigilar que se cumplieran, a fin de asegurar dicha continuidad, en bien de los intereses colectivos.

En este decreto de ocupación se estableció la conformación de un Comité de Transportes para el Distrito Federal con las siguientes representaciones unitarias: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Compañía de Tranvías de México, Organizaciones Camioneras del Distrito Federal, trabajadores de la Compañía de Tranvías y de los Camioneros de México. Dicho comité debía realizar, en un plazo lo más breve posible, un estudio del problema de los transportes en el que deberían incluirse los asuntos relativos a las tarifas, la mejoría del equipo y la coordinación de los sistemas existentes. Sin embargo, los trabajadores tranviarios se negaron a nombrar a su representante, por lo cual, el sector no quedó representado en el equipo que realizaría el estudio.

A petición de Rojo Gómez, los tranviarios retrasaron un mes su huelga. El gobernador del Distrito Federal les solicitaba no iniciarla, por los festejos del mes de septiembre, pues además de aumentar la demanda en el servicio, estas fiestas representaban para la Compañía un fuerte ingreso. En este lapso el gobierno del Distrito Federal se comprometió a realizar un estudio acerca de la formación de una empresa descentralizada.<sup>65</sup> Con todo y que pesaba la amenaza sobre la Alianza de Tranviarios, que de realizar la huelga intervenirían la empresa las fuerzas federales, ellos estaban decididos estallarla a menos que se constituyera una empresa descentralizada.

En contraparte, la Compañía de Tranvías de México en su informe anual, en Londres, dijo que tenía motivos para esperar que los pasajes en los tranvías aumentaran, y que la actual intervención del gobierno no fuera de larga duración. Esta suposición la fundamentaban en la política de protección de la propiedad privada proclamada por el presidente Ávila Camacho, la cual se basaba “en la doctrina de tratamiento equitativo para las compañías extranjeras que había sido aprobada en la Conferencia de Chapultepec, así como en los derechos que tenía la compañía como concesionaria”.<sup>66</sup>

Y no se encontraban errados, el 27 de diciembre se expidió un nuevo decreto ordenando la devolución de sus bienes a la Compañía de Tranvías. Esta resolución se dio en atención a que “el gobierno sostenía la propuesta de respetar los derechos de los particulares, por un lado, y por otro a que el conflicto obrero-patronal debía resolverse conforme a la legislación en la materia”. Al inicio la

empresa se resistió a recibir sus bienes, sin embargo, el 29 le fueron entregados; aunque, como veremos, nunca volvieron a hacer uso de ellos. Con la entrega de los bienes y los recursos en caja, concluyó a esta segunda intervención que duró poco más de dos meses.

El 28 de diciembre la alianza consideró que el decreto presidencial, mediante el cual el gobierno del Distrito Federal devolvió los bienes a la Compañía de Tranvías, sólo garantizaba los intereses de la empresa más no los de los trabajadores que quedaban sin solución satisfactoria, por lo que al día siguiente de nuevo estalló la huelga. Los 3,700 trabajadores exigían: aumento de los salarios en proporción de cinco pesos diarios por trabajador; la firma de la contratación colectiva de trabajo; el sostenimiento de las mismas tarifas de pasaje en los vehículos urbanos y suburbanos y las garantías de las diversas prestaciones de trabajo de diferente índole. De nueva cuenta, la ciudad enfrentaba el problema de los transportes.

Hubo varias manifestaciones de apoyo a la huelga de los tranviarios, por lo que el gobierno de Ávila Camacho determinó cancelar las concesiones a la compañía. En un mitin organizado por los tranviarios, y apoyado por diversas organizaciones de la CIM, frente al palacio nacional, Pavón Flores informó sobre la medida tomada por las autoridades del Distrito Federal; el anuncio fue recibido con aplausos y porras por la concurrencia y se invitó a los tranviarios para que reanudaran el servicio. El Partido Comunista Mexicano envió un comunicado de prensa en el que consideraba que reiteraba la importancia de la medida y que debía ser apoyada por todas las organizaciones obreras y por las fuerzas patrióticas. "A la cancelación debe seguir la creación de una empresa descentralizada... la que deberá firmar un contrato colectivo de trabajo con la Alianza de Tranviarios, en el que queden garantizados todos los derechos adquiridos con anterioridad y demás demandas de los trabajadores de tranvías".<sup>667</sup>

El 31 de enero las autoridades tomaron una decisión drástica. Ante notario público se le entregó a Carlos Duclaud, en su carácter de apoderado de la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal y Compañía de Tranvías de México, S.A. (Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México, S.A.), un oficio del gobernador del Distrito Federal, Javier Rojo Gómez, en el que se le notificaba

haber incurrido en varias causas de caducidad<sup>668</sup> de las concesiones que le fueron otorgadas para explotar el servicio de transportes eléctricos del Distrito Federal.

En el mismo documento, Rojo Gómez se justificó con los empresarios por la determinación que había tomado, obligado por las circunstancias, puesto que a lo largo del año el servicio de transportes eléctricos, en el Distrito Federal, había sufrido cuatro interrupciones con gran perjuicio para la población. Interrupciones que el gobierno había tenido que remediar mediante la intervención administrativa del sistema, aún cuando con ello afectara intereses particulares, que contrariaban su política general de protección a los mismos. Reconocía que si bien tenía como obligación respetar y proteger la propiedad de los particulares también era su obligación ineludible amparar los intereses públicos.<sup>669</sup>

Las causas de caducidad, que las autoridades adujeron, fueron: no haber ejecutado las obras ordenadas por el gobierno; no prestar el servicio de manera uniforme regular y continua; no reemplazar todos los bienes necesarios para la prestación del servicio ni haber ejecutado las obras de reparación, conservación y reconstrucción indispensables para la regularización del servicio; por haber interrumpido el servicio sin causa justificada y sin previa autorización del gobierno, como se comprueba por el hecho de “haber declarado, las autoridades del trabajo, lícitas las huelgas llevadas a cabo en un periodo de cinco años a la fecha; y, por que la compañía pertenecía al *Trust* <sup>670</sup> extranjero conocido con el nombre de “Sofina y Amitas”. <sup>671</sup>

Para reanudar el servicio, el 2 de enero de 1946 se expidió un nuevo decreto de ocupación de la empresa, y se estableció que esta acción duraría el tiempo que requiriera la tramitación administrativa de caducidad de las concesiones, cualquiera que fuera el sentido en que se resolviese. Moreno Torres fue de nuevo nombrado gerente de la empresa, pero para que asumiera el cargo se tuvo que ejercer la autoridad, pues Juan Bernier (gerente y apoderado de la compañía) se negó a hacer entrega de los bienes de la misma. Una vez que el gobierno tomó posesión de la empresa se acordó incrementar el salario de los trabajadores eventuales (que no se habían beneficiado en la intervención anterior) a dos pesos diarios.

Las reacciones de protesta ante la medida tomada no se hicieron esperar, en especial de aquellos que sostenían una postura crítica frente al proceso. Algunos

editorialistas llamaron la atención en el sentido de que no se debían adoptar ese tipo de medidas para resolver conflictos obrero-patronales, puesto que descansaba en: “argumentos amañados, de forzada oportunidad, impropios de la seriedad que debe revestir a los actos oficiales”, lo que dañaba, decían, seriamente la industrialización del país.

Si el Estado abdica de la función jurisdiccional e imparte justicia adueñándose de la empresa, rebasa la esfera de sus atribuciones naturales y necesariamente cae en las formas del totalitarismo; abandona su papel de soberano de la economía; pasa a ser empresario y propietario; se convierte en productor y comerciante; ahoga la necesidad privada y a la corta o a la larga se ve impelido a regimentar el consumo. Mediante tal proceso, se logra un régimen de derecho público igual al de la Rusia Soviética, que es maduramente distinto del sistema democrático consagrado por nuestra constitución.<sup>672</sup>

Otros hacían notar que la burocracia y el nepotismo se habían apoderado de las empresas que se habían entregado a los trabajadores o eran administradas por el Estado, y se había sustituido el criterio técnico por las influencias y recomendaciones políticas. Por otro lado, consideraban que le tocaba al Estado ofrecer a los inversionistas seguridad y no ahuyentarlos con ese tipo de medidas, sobre todo cuando se trataba de procesos y conflictos imbuidos de múltiples contradicciones, lo cual incluía a los propios argumentos sobre los que se había fundamentado la caducidad de concesiones.

Si se revisan los datos se descubre la contradicción de sancionar a un empresario, nada menos que con pérdida de su capital, por haber suspendido el servicio que presta, cuando sus trabajadores entran en un movimiento de huelga. A tal empresario se le hace responsable de actos ajenos, en relación con los cuales la ley no le otorga medio alguno de evitarlos, salvo que se interprete que siempre se encuentra obligado a aceptar todo lo que sus trabajadores le pidan, por exagerado e injusto que sea. Contradicción tan violenta y lesiva de los principios básicos de la teoría jurídica de la responsabilidad, es la que presta apoyo a la

resolución que declaró caducada la concesión que disfrutaba la sociedad que operaba los trenes eléctricos en el Distrito Federal.<sup>673</sup>

Siguiendo esa misma línea de análisis, el Instituto de Estudios Económicos y Sociales cuestionaba la franca diferencia entre el trato favorable a los taxistas y la severidad con la que se trataba a la Compañía de Tranvías y responsabilizaba al gobierno de ser directamente responsable de la difícil situación económica en que se encontraba la empresa, en especial cuando había ejercido presión, para que ésta aumentara sus gastos generales mediante el pago de mayores sueldos, salarios y otras prestaciones a los trabajadores tranviarios, sin haberle permitido el incremento de las tarifas.<sup>674</sup>

Con las decisiones tomadas se hacía evidente el apoyo del gobierno de la ciudad a la Alianza de Tranviarios; y no sólo eso, puesto que, desde la perspectiva del instituto, también era evidente la influencia que el sindicato tranviario había ejercido sobre la política gubernamental. Partiendo de esa premisa, no se podía esperar de parte de la alianza una actitud diferente a la del profundo agradecimiento y disposición de apoyo a las autoridades.

Por su parte, la Compañía de Tranvías de México publicó en todos los diarios de la capital un documento al que denominó “Hechos que el público ignora”, en el que explicaba su procedencia y constitución, así como las condiciones difíciles por las que había atravesado. En el plazo marcado por el decreto la Compañía de Tranvías de México, bajo el nombre jurídico y de concesión “Compañía de Ferrocarriles de la Ciudad de México, S.A.” impugnó ante el juez primero de distrito, el acuerdo que determinó declarar la caducidad de esta empresa para seguir con la concesión de explotación de los transportes eléctricos.<sup>675</sup> El 19 de enero el juez otorgó la suspensión provisional a la Compañía Tranvías de México, basando su sentencia, sobre todo, en que la Ley impugnada se aplicó con efectos retroactivos en perjuicio de la empresa de tranviarios. Es decir, la Ley que establecía las causales para determinar la caducidad de las concesiones se había aprobado el 14 de febrero de 1944 y el balance de lo encomendado a la empresa se hacía desde 1930; esto además de que se afectaban los términos de la concesión que era por 100 años y aún faltaban 40. Sin embargo, quedaba pendiente la suspensión definitiva que se debería otorgar a más tardar el 13 de abril.

En la prensa oficial (*El Nacional, El Popular*) se seguía difundiendo la idea de que la Compañía pertenecía al trust “Sofina Amittas”, nazi-imperialista, el cual se había encargado de lanzar una campaña de desprestigio contra México. Además la propia Alianza hizo declaraciones a la prensa denunciando que dicho *trust* era una gran coalición de capital inglés, belga y canadiense, que controlaba enorme número de empresas en el mundo, dedicadas a la generación de energía eléctrica y transporte de pasajeros.<sup>676</sup>

Por otro lado, se decía que dicho *trust* estaba haciendo una gran publicidad en el extranjero y, en especial, en Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, para dar la impresión pública de que las inversiones de capital no tenían garantías en México y que el gobierno trataba de hacer víctima a la Compañía de Tranvías de un despojo o “atracó”. Al mismo tiempo, se denunciaba que tanto la Compañía de Luz y Fuerza como la de tranvías eran responsables en gran parte del retraso del crecimiento industrial del país, la primera porque no había satisfecho la demanda de las nuevas factorías, y la segunda, porque no había sido capaz de mantener y modernizar un sistema de transportes urbanos y suburbanos indispensables en una capital moderna y de importancia como la de México.<sup>677</sup>

Durante el mes de marzo las autoridades estudiaron un plan de reorganización del servicio para el caso de que el fallo final confirmara la resolución de la caducidad de concesiones. A esa fecha, el juez había recibido más de 200 cartas de organizaciones sindicales solicitando que los bienes de la compañía pasaran a manos del Departamento del Distrito Federal, para que se constituyera en un servicio público descentralizado.<sup>678</sup> Sin embargo, el 13 de abril el juez concedió a la compañía la suspensión definitiva, por tanto, se suspendió el trámite de dicha caducidad hasta en tanto no se determinara sobre el fondo de las cuestiones constitucionales propuestas en el amparo, tarea que recayó sobre la Suprema Corte de Justicia.

Al día siguiente, la Alianza de Tranviarios llevó a cabo un paro (de las 12 a las 13 horas) del servicio y, después, una concentración de sus miembros en la plaza de la constitución, como protesta por el amparo concedido a la Compañía de Tranvías. Al mitin asistieron siete mil trabajadores. El argumento central de los oradores era, que con esa decisión se privaba a la nación de administrar un servi-

cio de vital importancia para el pueblo, el que en manos de una compañía imperialista estaba “languideciendo lastimosamente” pues ni se mejoraba ni era explotado con vistas a proporcionar un servicio eficiente a la población. También se hizo especial referencia al peligro que esta medida entrañaba para sus trabajadores.<sup>679</sup>

Con todo y que para el Departamento del Distrito Federal, enfrentar el problema, no era cosa fácil pues si perdía el juicio se le devolverían los bienes a la compañía y estallaría la huelga, y si ganaba debía indemnizar a la empresa por causa de expropiación, interpuso la revisión del caso ante la Suprema Corte de Justicia. Mientras tanto la cámara de diputados se adelantaba aprobando el proyecto de ley, enviado por el presidente, para establecer una empresa descentralizada para el manejo del sistema de tranvías.

El 13 de mayo de 1946 el tribunal supremo revocó el fallo del juez, por lo que las autoridades del Distrito Federal pudieron proseguir con la cancelación de concesiones, en tanto se entraba a fondo al amparo. Y aun cuando en el fondo todavía no se resolvía el caso, la compañía volvió a ampararse, ahora contra los procedimientos seguidos, especialmente porque le habían sido rechazados algunos documentos probatorios que exhibió y en los que basaba su defensa; por lo cual estimaba que, al fallarse en el fondo el juicio de garantías, no estarían las partes en igualdad de circunstancias.

La iniciativa privada protestó a través de la Confederación de Cámaras Industriales, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y Asociación de Banqueros, señalando que en realidad eran dos las causas que se imputaban para quitar las concesiones a la compañía: la responsabilidad de esta por la paralización de las labores con motivo de la huelga y la de ser subsidiaria de una empresa o *trust* extranjero, causas que de ninguna manera justificaban una medida tan drástica. Solicitaban al presidente que se rectificara el paso dado por el gobierno del Distrito Federal, no sólo porque las resoluciones tomadas resultaban injustificadas desde el punto de vista jurídico y social, al violentar las garantías consagradas en la Constitución, sino porque atacaban medularmente “el desarrollo de la iniciativa privada y establecían un precedente de tal modo funesto y trascendental para las inversiones que se habían hecho y se pretendían hacer en nuestro país, que prácticamente destruían toda posibilidad de robustecimiento de la economía nacional”.<sup>680</sup>



En *El Nacional* y *El Popular*, diversos articulistas reaccionaron al pronunciamiento de los empresarios, defendiendo ampliamente las medidas tomadas. Argumentaban que el transporte urbano era un servicio público y el derecho a prestarlo se otorgaba mediante ciertas concesiones que constituían la obligación de los concesionarios. Por tanto, el Estado debía cuidar que esas condiciones fueran rígidamente satisfechas y, en el caso de no serlo podía, por definición, cancelar las autorizaciones concedidas.<sup>681</sup>

En otros círculos se identificó con claridad que la resolución de la Suprema Corte era más política que jurídica. Lo cierto era que al quitarle las concesiones a la única empresa que manejaba los tranvías, se allanaba el camino para que se integrara una empresa ya fuera descentralizada o una cooperativa, sin necesidad de la expropiación.

El 2 de agosto de 1946, el presidente Ávila Camacho firmó la resolución definitiva de caducidad a la concesión otorgada a la Compañía de Tranvías, por lo tanto, determinó, que a partir de ese día los bienes de la empresa pasaban a manos del gobierno del Distrito Federal, designándose administrador del que se denominó “Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal” a Moreno Torres. Con ello, en forma automática se conjuró el movimiento de huelga que tenía emplazado el sindicato de tranviarios, el cual se había venido postergando.

A raíz del decreto presidencial la situación jurídica del caso cambió y se abrió un nuevo juicio de garantías a petición de la compañía, la que solicitó protección a la justicia federal contra la nueva disposición que en definitiva la privaba de sus concesiones y bienes. Como señalé antes, previamente la compañía había impugnado el decreto que ordenó la caducidad de las concesiones, y aunque el juez concedió suspensión provisional del acto en revisión que solicitó el gobierno de la ciudad, la Suprema Corte revocó el fallo anterior. Por tanto, en el juzgado se encontraban dos amparos pendientes de resolución: el primero por la caducidad de las concesiones (fechado en agosto), el segundo (fechado en septiembre) que alegaba la inconstitucionalidad de la creación de la Dirección de Servicio de Transportes Eléctricos para manejar los bienes de la compañía, además de las garantías constitucionales violadas.

Ante estos acontecimientos, a finales de noviembre, el juez primero de distrito estableció que el gobierno del Distrito Federal no podía inscribir como suyos

en el Registro Público de la Propiedad, ni disponer tampoco en ninguna otra forma de los bienes que constituían los servicios de transporte en la metrópoli. Es decir, debía suspender cualquier procedimiento encaminado a crear una empresa descentralizada que se encargara de administrar los tranvías. Pero aún así se estableció que el procedimiento podía continuar, por lo que el 31 de diciembre de 1946 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, donde se establecía la constitución de la empresa descentralizada. Sin embargo, su ejecución quedó pendiente, debido al dictamen del juez, pero, en buena medida, debido también al cambio de gobierno.

La nueva administración de la ciudad, a cargo de Casas Alemán, ya no se encontró con un conflicto obrero-patronal, pero sí con una empresa propiedad del Departamento, que en primera instancia se tenía que revitalizar y modernizar, y en segunda, debía atender el problema del amparo interpuesto por la compañía y en todo caso prepararse para indemnizarla.

El 12 de marzo de 1947, el juez 1º de distrito del ramo administrativo, falló en el fondo del amparo interpuesto desde 1945. El fallo fue favorable a la compañía quejosa, pues consideró inconstitucionales los actos consumados en su perjuicio. En respuesta, el Departamento del Distrito Federal interpuso otro recurso ante la Suprema Corte.

Por su parte, el presidente Miguel Alemán solicitó a la Procuraduría General de la República que realizara un estudio para determinar lo legalmente conducente. El 19 de marzo de 1947 el procurador general recomendó al ejecutivo que se debía promulgar y publicar en el *Diario Oficial* la Ley del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 1946, y, asimismo, que debía formularse un acuerdo presidencial a efecto de que el Departamento del Distrito Federal no tomara algunas de las medidas que se establecían en diversos artículos de la ley,<sup>682</sup> en tanto no se resolvieran los otros juicios de amparo interpuestos por la compañía y la Suprema Corte diera el veredicto final.<sup>683</sup>

El 19 de abril se publicó en el *Diario Oficial*, el decreto por medio del cual se creaba la institución denominada “Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal”. Se estableció que ésta tendría por objeto la administración y manejo de transportes eléctricos en el Distrito Federal y sistemas auxiliares, así como el

estudio, proyección y construcción en su caso de líneas elevadas o subterráneas para ese tipo de transportes. Tendría personalidad jurídica y patrimonio propio y disfrutaría de preferencia para el otorgamiento de concesiones para nuevas líneas de transportes eléctricos. En el artículo quinto, se especificó que el servicio sería dirigido por cinco miembros nombrados por el Departamento Central, recayendo la presidencia en el director general, asimismo se estableció que el servicio sería supervisado por un consejo de vigilancia cuyos miembros representarían al Departamento del Distrito Federal, a la Alianza de Tranviarios y a los usuarios del sistema; este último lo nombraría el Departamento. La implementación de la ley por el acuerdo, antes referido, sólo fue parcial.

En cuanto supieron de la resolución del juez, los trabajadores tranviarios empezaron a presionar. Como reacción inmediata acordaron pedir un aumento de dos pesos diarios para todo el personal de la empresa recién descentralizada y si ésta se negaba emplazarían a huelga. A cuatro días del fallo, el 16 de marzo realizaron un mitin frente a la Suprema corte, en el que anunciaron que esperarían la resolución definitiva de la corte, la que debía ser a más tardar el 12 de abril, y en caso de que ésta ratificara el fallo del juez irían a la huelga.<sup>684</sup>

Como si se tuviera la certeza de que la resolución de la corte les sería favorable, las autoridades del Departamento tomaron una serie de medidas para ganar tiempo y ejecutarlas en cuanto se diera el fallo. El 2 de abril, los representantes de los trabajadores de la alianza de tranviarios se entrevistaron con el presidente. El secretario de la alianza informó a la prensa que entre su organización y la Dirección de Transporte Eléctrico del Distrito Federal se había suscrito un convenio en el que se establecía que, una vez que se diera la resolución definitiva, se obtendría un aumento en los salarios de \$1.50 por persona, retroactivo al 21 de enero. Además de que cada uno de los cinco mil obreros y empleados de la institución recibiría como compensación la suma de \$90 que sería liquidada en el plazo de 10 semanas.<sup>685</sup>

Por otra parte, Casas Alemán informó que el Departamento Central estaba elaborando un estudio sobre el sistema de transportes en la ciudad, el cual se sujetaría a un plano regulador, con objeto de resolver de manera integral el problema. Además, se sugirió la posibilidad de incrementar el pasaje a 15 centavos. La alianza se opuso y las autoridades de la ciudad decidieron posponer la medida.

Aunque todavía no se dictaba el fallo definitivo, la Dirección de Transportes Eléctricos comenzó a funcionar “normalmente”. En junio de 1946 se anunció la compra a Estados Unidos de 21 trolebuses y 49 tranvías de la serie PCCC o 2000, así como la cancelación de ciertas rutas y la ampliación de otras. En materia de salarios se aumentó a los trabajadores un 50%, lo que significaba una erogación mayor, por año, de cinco millones de pesos. Se ejecutaron obras por valor de ocho millones de pesos. Dos millones se invirtieron en la reparación y compra de tranvías y tres millones y medio de pesos en la compra de nuevos equipos. En el mejoramiento de vías y servicio en general se gastaron entre tres y cuatro millones, aparte de otros dos millones que el gobierno invirtió en diversos capítulos<sup>666</sup> Aún así la queja permanente era que el servicio era malo y no cubría las necesidades de los usuarios.

Se cancelaron dos de las tres rutas que comunicaban a las colonias San Rafael y Santa María con el centro de la ciudad, quedando únicamente la de “La Rosa”. En la colonia Guerrero no había sido mejorada la ruta de los tranvías Guerrero-San Lázaro, el equipo seguía siendo el más anticuado y deficiente. Las colonias Tabacalera y Cuauhtémoc no tenían servicio de tranvías y la Juárez sólo era lugar de paso para los tranvías que daban servicio al suroeste de la ciudad.<sup>667</sup>

A partir del 24 de julio de 1947, el Departamento del Distrito Federal, por conducto del Servicio de Transportes Eléctricos, puso a prueba una modalidad en la tarifa del transporte a fin de ayudar a las clases pobres. Ésta consistió en vender tarjetas de recreo a un costo de \$0.50, los domingos y días festivos, para que las personas de escasos recursos pudieran trasladarse, sin mayores complicaciones, a los lugares de paseo comunicados con los tranvías. Dichas tarjetas les permitían a los pasajeros abordar cualquiera de las líneas de trenes sin pago adicional durante las 24 horas de vigencia. De esta manera podían visitar el Desierto de los Leones, Santa Fe, Tlalpan, las Fuentes Brotantes, Xochimilco, Iztapalapa, La Villa, El Peñón, Azcapotzalco, Villa Obregón y todos los lugares de recreo.

Pero los meses pasaban y la Suprema Corte de Justicia no resolvía. Por tal motivo, el 21 de marzo de 1948, tres mil trabajadores tranviarios apoyados por representantes de diversas agrupaciones obreras realizaron un mitin en el zócalo, con objeto

de presionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que diera su fallo. Con el mismo objeto, el sábado 17 de abril realizaron otro paro en el zócalo, en éste hicieron uso de la palabra el líder tranviario Alejandro Vega, Mario Pavón Flores representante de los ferrocarrileros y Valentín Campa representante de los petroleros.<sup>688</sup>

El 13 de julio, los tranviarios acudieron con el presidente para manifestarle que desde hacía cuatro años esperaban el fallo de la Suprema Corte para la revisión del contrato colectivo. Como ya no podían esperar más le anunciaban que solicitarían a la dirección la revisión del mismo, a la vez que le expresaban la necesidad de que se nacionalizara la empresa. La Alianza de Tranviarios sometió al regente un plan tendiente a obtener una mejoría de 100% en los salarios de los trabajadores. Se calculaba que las ganancias en el servicio eran de unos 22 millones de pesos, de los cuales, 18 millones se empleaban en el pago de salarios y demás prestaciones a los trabajadores, y 4 millones en mejoramiento del servicio.<sup>689</sup>

El sábado 14 los tranviarios realizaron un paro general. En la prensa se hizo del conocimiento que el jefe del Departamento del Distrito Federal había girado instrucciones para que se castigara a los responsables. El paro, en esta ocasión, se consideró ilegal y se determinó que no sería tomado en cuenta por las autoridades. Días después, la Dirección del Servicio de Transportes Eléctricos anunció que para incrementar los salarios la empresa, ahora descentralizada, requería —lo mismo que la Compañía de Tranvías de México demandó durante años— incrementar el pasaje. El 20 de agosto se aumentó la tarifa: los usuarios eventuales pagarían \$0.15, y los asiduos (alrededor de 80%) adquirirían un abono de \$2.75 semanarios, con el que podían viajar en todas las líneas. Los usuarios tenían que depositar una planilla más \$0.05.

Con el incremento de los salarios, el aumento de las tarifas y las permanentes declaraciones del Servicio de Transportes Eléctricos en el sentido de que éste se mejoraría y modernizaría, las cosas se mantuvieron tranquilas, al grado de que a lo largo de 1949 la prensa no se ocupó más del problema.

Sin embargo, cuando el 1° de diciembre de 1950 fue designado director del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, Manuel Moreno Sánchez,<sup>690</sup> el estado del negocio de los tranvías era ruinoso. La administración anotaba un déficit diario de \$6,000.00, pues en tanto que el promedio de ingresos por pasaje era de \$65,000.00, los gastos de operación ascendían a \$72,000.00. Por cada peso que

la empresa recibía, gastaba \$1.05.<sup>691</sup> A este problema se añadían 12 millones de pesos por deudas (se debía siete millones a la Compañía de Luz y Fuerza y cinco millones al Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), así como las presiones relativas a la necesidad urgente de mejorar los salarios de los cuatro mil trabajadores de la empresa.

En julio de 1951 se instaló el Consejo de Administración del Servicio de Transportes Eléctricos, el cual estaba integrado por cinco miembros: el director del servicio (Manuel Moreno Sánchez), tres vocales nombrados por el jefe del Departamento del Distrito Federal (Adalberto Saldaña, subdirector de la Nacional Financiera; Alfonso Hernández Lozano, director de Estadística de los Ferrocarriles Nacionales de México y Leopoldo Casas, asesor técnico del Departamento del Distrito Federal) y otro vocal más representando a los usuarios, designado a moción de las organizaciones obreras, burocráticas y populares del Distrito Federal (Rómulo Sánchez Mireles, secretario general del Sindicato de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal). Por acuerdo del regente se creó, además, una comisión de vigilancia integrada por un representante de la Alianza de Tranviarios (José Alatorre, presidente de la Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la alianza) y otro más, nombrado por el propio jefe del Departamento del Distrito Federal (Salvador Pineda, diputado).<sup>692</sup>

Para esas fechas eran francas las disputas para la elección presidencial del siguiente año, una de las posibles candidaturas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era la del jefe del Departamento del Distrito Federal, Fernando Casas Alemán. La Alianza de Tranviarios manifestó pública y abiertamente su apoyo a la candidatura del regente, a través de un desplegado publicado en varios periódicos, el 7 de septiembre de 1951.

El Lic. Casas Alemán se ha manifestado siempre ante el pueblo como un hombre sencillo, franco y con fuertes dosis de humanidad y sentido creador. Definido en sus convicciones revolucionarias, y valientes para resistir las intrigas y las falsedades que es todo lo que los mendaces se empeñan en oponer a su personalidad creciente. Es optimista y seguro de sí mismo y, por ello, confiado en el porvenir del pueblo y orgulloso de todo lo que consútye la mexicanidad... Por todo ello, estamos llamando a la nación a fortalecerse a sí misma, agrupan-

do sus fuerzas de lucha política en torno al hombre que es así señalado por el proceso revolucionario para asumir sus responsabilidades... Los sectores revolucionarios triunfarán en las próximas elecciones presidenciales si logran presentarse unidos junto a un hombre que represente no los caracteres del caudillismo en cualesquiera de sus formas, sino transparencia de una actuación cívica y política acorde con los postulados esenciales...

Haberse ganado a los trabajadores tranviarios como aliados, representaba para el gobierno del Distrito Federal un importante éxito político a la vez que una gran tranquilidad. Se habían conformado con su situación, no le causaban problemas laborales, no importaba si el servicio, las condiciones y la materia de su trabajo, eran adecuadas o no, incluso ya no importaba lo que la Suprema Corte decidiera. Se habían utilizado prácticas “charras” similares a las utilizadas en otros sindicatos y en buena medida se había dejado al tiempo y al desgaste natural que éste ocasiona, la solución del conflicto.

Mientras tanto, el servicio era cada vez más deficiente, sólo funcionaban 290 carros “destartalados” que realizaban su recorrido en intervalos sumamente irregulares.

El problema legal, de fondo “dormía el sueño de los justos en los archivos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No había solución posible al caso, por motivo de que desde un principio, el gobierno tuvo sus temores de resolver el problema mediante la cancelación de concesiones a la empresa de Tranvías. El tiempo se fue pasando y se agravó más la cuestión cuando la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz se convirtió en capital norteamericano”.<sup>693</sup> Esta última, mediante la aportación de capitales canadienses y norteamericanos, terminó siendo la *Mexican Light and Power*, perteneciente, como ya se había señalado, al monopolio internacional Sofina.

En realidad las autoridades del Departamento del Distrito Federal no se habían desentendido del asunto, pero como pasaba el tiempo sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictara su fallo, la Dirección de Transportes Eléctricos, con aprobación de la regencia, inició pláticas informales con los representantes de la compañía de Tranvías de México, para llegar a un arreglo administrativo del problema. Así, “el 7 de noviembre de 1951 se llegó a un acuerdo en el que se especificó la entrega a la compañía de bonos por el valor de \$13'975,000.00

redimibles en seis anualidades,<sup>694</sup> causando un interés del 4% anual sobre saldos insolutos; y la devolución a las propias empresas de algunas propiedades no destinadas a la explotación del servicio. A raíz de este acuerdo la compañía se desistió de los amparos que habían ganado en primera instancia e hizo el traspaso a favor del Departamento del Distrito Federal, de todos sus bienes, bonos y acciones. Comprometiéndose a su vez el Departamento a tomar a su cargo todas las reclamaciones realizadas contra la empresa que fueran falladas en su contra por los tribunales”.<sup>695</sup>

El 31 de diciembre de 1951 se publicó un decreto que autorizaba al Departamento para emitir bonos hasta por la cantidad de 14 millones de pesos, con un interés del 4% anual, para cubrir a la Compañía de Tranvías de México, S.A. y demás empresas afiliadas la cantidad que serviría de base a la transacción que con ella se acordó, respecto a los bienes que estaban adscritos al Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal. Su amortización se haría en cantidades anuales iguales a seis años comenzando la entrega en 1953.

La noticia oficial se hizo pública el 22 de enero de 1952, cuando el director del Servicio de Transportes Eléctricos, Manuel Moreno Sánchez, en conferencia de prensa anunció el acuerdo sostenido con los apoderados de la compañía, a la vez que presentó un plan para la rehabilitación del sistema eléctrico del Distrito Federal, con el apoyo de un crédito millonario que otorgaría la Nacional Financiera para adquirir nuevo equipo, especialmente trolebuses. También se anunció que el plan comprendería el cambio de la estación “Indianilla”, que se encontraba en el corazón de la colonia de los Doctores, a otro lugar más adecuado y en esos terrenos, de 45 mil m<sup>2</sup>, se construirían grandes edificios multifamiliares para ayudar a resolver el problema de la habitación, y concluyó:

Los transportes eléctricos del Distrito Federal, considerados como una empresa de servicio público, sus directivos y sus trabajadores, manifiestan su gratitud al presidente Alemán, al Lic. Casas Alemán y al Lic. Ramón Beteta (secretario de Hacienda), por haber prestado su respaldo, su consejo y su determinación para resolver el viejo conflicto existente con la empresa anglocanadiense, por haber hecho posible que los mexicanos, una vez más, tomen la dirección de su propio trabajo y la satisfacción de las necesidades de su pueblo, y por la consi-



deración sobre la rehabilitación de los transportes eléctricos como se propone en los estudios relativos.<sup>696</sup>

Otra medida tomada para que la empresa se recuperara económicamente fue la supresión de abonos semanales y tarjetas diarias. El precio del boleto se sostenía a \$0.15 independientemente de la distancia. Uno de los argumentos que se esgrimió para suprimir los abonos fue, además del señalado, el inmoral comercio que ciertas gentes hacían de los mismos.<sup>697</sup> En esta ocasión la Alianza de Tranviarios brindó todo su apoyo al gobierno de la ciudad, y ya no asumió la posición que de manera reiterada había sostenido: “defender al pueblo trabajador del incremento de tarifas y la desaparición de abonos y tarjetas”.

El comité ejecutivo de la Alianza de Tranviarios se entrevistó con el presidente para solicitarle se otorgará a la Dirección del Servicio de Transportes Eléctricos la cantidad de 26 millones de pesos,<sup>698</sup> cantidad que se necesitaba para rehabilitar el sistema eléctrico. Éste requería por lo menos 200 trolebuses, para brindar un adecuado servicio a las colonias periféricas, tanto residenciales como proletarias. Cada trolebús tenía un costo entre 150 y 200 mil pesos y los dos cables aéreos que alimentaban el sistema de tracción eran más caros que los anteriores, pero presentaban muchos beneficios especialmente para no afectar el tráfico de la compleja ciudad.

El 19 de noviembre de 1952 en una ceremonia en las oficinas de Indianilla, se izó la bandera mexicana y se retiró la placa que ostentaba la extinta empresa de tranvías para colocar la de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, significando con ello la nacionalización del servicio de tranvías, culminando así el proceso existente desde fines del año 1944 entre los trabajadores, la Compañía de Tranvías de México, S.A., y el gobierno de la ciudad.

## 5.2. EL SERVICIO DE AUTOBUSES

### CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO

Antes de 1940 no hubo plan alguno de parte de las autoridades para hacer que las rutas se ajustaran a principios normativos que evitaran duplicaciones innecesarias y

antieconómicas; en cambio, las mismas líneas interesadas, animadas por la defensa de sus intereses particulares, fueron estableciendo esos principios que la autoridad acabó por hacer suyos. Después, la Alianza de Camioneros consiguió del Departamento de Tránsito que no se autorizara modificación alguna de sus rutas sin oír antes su opinión. Desde entonces, la resolución frente a cada caso de solicitud, debía otorgarse a partir un acuerdo entre la autoridad, los representantes de la línea promotora, los representantes de las líneas que se consideraban afectadas, y los de la alianza.

Sin embargo, no siempre había un acuerdo entre las partes. La posibilidad que tenía el jefe del Departamento del Distrito Federal de otorgar líneas a discreción generaba actos de corrupción y clientela política. Uno de estos casos lo constituyó la Línea de Primera Clase “México-San Angel Inn y Anexas”. Molesta la Alianza de Camioneros, porque el permiso de la línea se había otorgado al general Leonardo M. Hernández y con ello se había afectado a varias líneas,<sup>699</sup> denunció que durante la campaña de Miguel Alemán, Rojo Gómez:

trató la cuestión de las Líneas de Primera Clase desde un punto de vista eminentemente político, y fue así como otorgó las concesiones a generales, políticos, diputados en ejercicio, músicos, artistas e incluso hombres de dinero. El plan era sencillamente maquiavélico; se trataba de unir capacidad económica y administrativa de Neguib Simón, con la habilidad política de León García; la fuerza combativa de los miembros del ejército con la simpatía y la bohemia de los artistas y de los músicos, creándose una pequeña bomba atómica llamada a explotar en su oportunidad.<sup>700</sup>

Por otro lado, las peticiones de cambio de terminales fueron siempre causa de serias desavenencias. Por un lado porque se generaban problemas entre las líneas, pues estas se sentían lesionadas o invadidas, y por otro, por las protestas de los vecinos para que se retiraran de donde estaban, por las molestias que les ocasionaban. Cada línea buscaba mejorar su posición estratégica a costa de sus vecinas, y de aquí el regateo y las discusiones.<sup>701</sup>

A medida que la ciudad crecía se ampliaban las rutas, y por lo general buena parte del recorrido en la periferia se realizaba sobre calles no pavimentadas. Así

por ejemplo, la línea Roma-Piedad, cuya terminal primitiva estaba en la calle de Zacatecas, se cambió luego hasta la Piedad; más tarde, en la colonia del Valle tuvo su primera terminal, en la calle de Xola, después la prolongó a la de San Borja, posteriormente a Tlacoquemecatl y Quinta Rosa y al fin llegó a Coyoacán, donde provocó serios conflictos con la línea Coyoacán-Contreras, a la que le quitó un considerable sector de clientela”.<sup>702</sup>

En el caso de los fraccionamientos y las colonias residenciales, las líneas colaboraron con las compañías urbanizadoras y viceversa, pues a ambas les interesaba que se introdujera el servicio. Los camioneros incrementaron sus líneas y los fraccionadores incorporaban el atractivo de contar con el servicio de diversas rutas de autobuses.

La competencia entre las líneas y los choferes fue incrementándose cada vez más, lo que generaba diversos problemas. Uno de ellos era el propio enfrentamiento de las líneas que llegaban al grado de no dejar que otras circularan por ciertos tramos de las rutas. Entre los miembros de la alianza había acuerdos tácitos y por lo general eran muy cuidadosos de no generar entre ellos competencia ruinosa, pero no ocurría lo mismo con las líneas que no pertenecían a su agrupación, especialmente con las cooperativas, a las que atacaron en forma permanente hasta que, como veremos, lograron su desaparición.

Por otro lado, la competencia entre las líneas competidoras, pero en particular entre los choferes de una misma línea, generó carreras desenfrenadas para ganar la delantera y disputarse el pasaje y de ahí el incremento en el número de accidentes.<sup>703</sup> Las autoridades creyeron encontrar la solución con la llamada “ley del cordón”, que pretendía hacer que ningún autobús adelantara al otro y siguieran todos en su orden uno tras otro, pero no se logró hacer obedecer esta disposición entre los choferes. Otra medida que buscó contrarrestar las “correteadas”, tanto como a obligar al personal a mantener una velocidad regulada y a dar una periodicidad conveniente al paso de los carros por cada punto de la ruta, fue fijar relojes marcadores en ambos extremos del recorrido y de uno a tres a lo largo del mismo.<sup>704</sup>

Debido al incremento de la población y que los tranvías cada vez contaban con menos carros, de 1938 a 1942 se incrementó en 21% el número de pasajeros

que atendían; por su parte, el número de viajes efectuados por los autobuses se elevó en 10.5% y hasta 36% el total de pasajeros transportados, sin que esto tuviera qué ver con el aumento en la capacidad de los vehículos, aunque los camiones adquiridos en Estados Unidos ya tenían un cupo para 23 pasajeros sentados, ocho más que antes. La gran mayoría de pasajeros en la ciudad se transportaba en autobuses y tranvías. En 1945 el servicio de autobuses daba servicio al 68% de los que se movían en ambos servicios y en 1950 esa cifra había aumentado al 80%. En 1945 cada día hacían uso de los camiones 1'518, 962 pasajeros y en 1950 ya eran 2'366,365. (Cuadro 5.1)

Se calculaba que en los recorridos había un excedente de 85% en el número de pasajeros, que sumado a las condiciones tan deplorables de los camiones era también causa de que se incrementaran los accidentes de tránsito. Año con año las autoridades anunciaban que tomarían medidas drásticas para evitar estos accidentes. Por ejemplo, en 1949 se anunció que para garantizar la seguridad de los pasajeros se realizarían minuciosas inspecciones. Con ese mismo objeto, en marzo se modificó el reglamento de tránsito y se estableció que además de hacer un examen, el que sacara una licencia debía dejar un depósito en la tesorería por la cantidad de \$500.00 la cual serviría para responder por cualquier daño y perjuicio a terceros.<sup>705</sup>

El servicio de las líneas de autobuses estaba organizado de manera que los vehículos disponibles se aprovecharan de manera intensa, haciendo el mayor número de viajes y, en forma tal, que cualquier parte poblada de la ciudad dispusiera de una ruta a una distancia máxima de 500 metros. Los horarios de las líneas estaban determinados por las necesidades de los sectores de población a los que servían; el horario más amplio era de las 6 a las 22 horas. “Había algunas líneas como el ‘rápido de San Ángel’ que iba de ahí hasta el centro sin hacer paradas, el tiempo de recorrido era de 80 minutos el viaje redondo. El mismo tiempo se hacía entre el Zócalo y Coyoacán con recorrido de 23 km y a Contreras 140 min., recorriendo 47.6 km”.<sup>706</sup>

Por otra parte, el transporte de pasajeros sufrió una severa crisis entre 1942 y 1944 a raíz de la guerra, debido a la suspensión de la producción de automóviles de pasajeros en Estados Unidos. Todas las fábricas de este ramo se transforma-

ron en productoras de materiales de guerra y la construcción de tanques y camiones para el ejército. Entonces no se podían sustituir los camiones de pasajeros que llegaban al término de su carrera. La Alianza de Camioneros reportaba que en la ciudad de México, había 4,369 autobuses destinados al transporte urbano y foráneo de pasajeros; de éstos, 3,338 correspondían a las líneas urbanas de primera y segunda clase y se necesitaban rehabilitar un mínimo de 1,500. Por otro lado, las escasas refacciones que podían encontrarse en el mercado se vendían hasta con 300% de incremento y a causa del exceso de pasaje las composturas, el cambio y la reparación de las llantas debían realizarse con más frecuencia.

Los permisionarios estaban dispuestos a instalar nuevas líneas de autobuses de primera clase y mantener en circulación las líneas de segunda, con objeto de lograr aumentar el número de vehículos que se empleaban en el transporte de pasajeros urbano, sin embargo no había posibilidades para ello. Para atender este problema el consejo consultivo designó una comisión para que elaborara el estudio respectivo, a fin de presentar una propuesta al jefe del Departamento del Distrito Federal;<sup>717</sup> lo que fue posible hacer hasta que finalizó la guerra.

Para resolver el problema, un grupo de representantes de la Alianza de Camioneros trató de gestionar con autoridades norteamericanas la compra de mil camiones, pero como las empresas automovilísticas se encontraban produciendo sólo vehículos de guerra, apenas consiguieron la promesa de autorizar la exportación de vehículos de segunda mano, en la proporción que considerara conveniente el gobierno norteamericano. Entonces se adquirieron algunos; sin embargo, no fue sino hasta 1951 que la Alianza de Camioneros realizó gestiones con el gobierno federal para obtener facilidades para importar de Estados Unidos mil camiones para prestar servicio de primera.<sup>718</sup>

Aún con todos estos problemas y vicios del transporte urbano: escasez de camiones, hacinamiento, mugre, descortesía, inseguridad, etcétera, problemas que nunca se resolvieron, en 1952, el medio de transporte fundamental era el autobús; un servicio que, con el apoyo estatal, había logrado expandirse más que los tranvías. Gracias a su flexibilidad respondía a los requerimientos de una urbe en gran expansión, producto del acelerado proceso de industrialización que se expresó en un acentuado crecimiento poblacional y, por ende, en el crecimiento de la mancha urbana.

A las 32 líneas dependientes de la alianza, que operaron solas hasta fines de 1939 se agregó, en noviembre del mismo año, la línea Cooperativa 18 de Marzo. A fines de 1941 se sumó la Cooperativa 11 de Septiembre. En el curso de 1942 se organizaron cuatro líneas nuevas, que fueron: Gustavo Madero-Viveros-Coyoacán, San Pedro de los Pinos-Merced, Gustavo Madero, Azcapotzalco-Jamaica y Circuito Hospitales; además, volvió la línea Zaragoza-Monte Alto, en la colonia Peralvillo, y por su parte empezó a trabajar otra nueva línea, la Circuito Colonias. De esta suerte, para fines de 1942 había ya funcionando 32 líneas, de las cuales 31 eran de la alianza con un total de 2,200 autobuses al finalizar ese año. En 1947 la alianza ya contaba con 44 líneas y en 1950 ya eran 52 líneas (14 de primera clase y 38 de segunda clase), en total sumaban 3,581 carros. Para esas fechas prácticamente todas las líneas eran de la alianza, pues ninguna con menos de 20 autobuses pudo desempeñarse y desarrollarse de manera independiente, mucho menos las cooperativas como la 18 de Marzo y la 11 de Septiembre, a las que la alianza hizo la guerra hasta que las aniquiló.

## REGLAMENTACIÓN Y VIGILANCIA OFICIAL

El 15 de noviembre de 1939 se publicó en el *Diario Oficial* el “Reglamento para Autotransportes de Pasajeros en el Distrito Federal”. Este establecía que el servicio se prestaría en camiones de las rutas establecidas o por establecer, por personas físicas, sin derecho a más de un permiso y que fueran realmente trabajadoras de la industria de auto transportes. Las nuevas rutas sólo podían ser explotadas por cooperativas de trabajadores, las que contratarían seguros contra toda clase de riesgos. Se renovarían los permisos a las personas físicas cada año y a las cooperativas cada cinco. El Departamento del Distrito Federal modificaría las rutas y el número y capacidad de los vehículos conforme a la demanda y densidad del servicio y sin perjudicar, por medio de competencias ruinosas y desleales, las actividades de otras rutas o medios de transportes, atendiendo siempre el interés público. Cada vehículo podía ser objeto de un permiso que sería renovado cada año y no podía ser traspasado. Los permissionarios de una misma ruta de camio-

nes de pasajeros tenían la obligación de constituirse en sociedad cooperativa, la que en su funcionamiento y relaciones laborales se regiría por la Ley General de Sociedades Cooperativas, en vigor. Tenían obligación de sustituir los autobuses que temporalmente se retiraran del servicio para reparación o descanso; los itinerarios, horarios y tarifas podían ser modificados por el Departamento cuando así lo exigiera el interés público. Finalmente, podrían viajar hasta dos empleados públicos<sup>719</sup> en cada vehículo sin pagar boleto.

Moisés de la Peña concluye en su estudio, que en la historia de las líneas hay un costoso error, que fue haberse constituido en cooperativas que en varios de los casos fracasaron en su totalidad. Pocas cooperativas se mantuvieron hasta 1935, cuando se disolvieron las últimas al exigírseles que se reorganizaran de conformidad con la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, la que, con un espíritu de verdad cooperativista, estableció la obligación de aceptar como socios a los asalariados, después de seis meses de servicios consecutivos.<sup>720</sup> Era de esperarse que ninguna línea de autobuses iba a adoptar tal principio, ya que la propuesta en realidad era la de crear organismos propiamente capitalistas; por tanto, consecuentes con sus principios renunciaron al cooperativismo.

Cuando el nuevo reglamento recuperó a la cooperativa como la base de la organización del sistema del transporte, los permisionarios, en franca oposición a ésta, se ampararon y demandaron una serie de modificaciones, entre otras: que dentro de la reglamentación se considerara a todos aquellos que prestaban el servicio de transporte en la ciudad. De ahí que por decreto presidencial del 31 de enero de 1941 se suspendieran los efectos del reglamento, por el término de un año, a fin de dar tiempo a que una Comisión Técnica Intersecretarial de Tránsito y Transportes del Distrito Federal, en un plazo de tres meses, presentara las bases de reorganización y funcionamiento de los medios de transportes, en forma tal que correspondiera a las exigencias modernas de la ciudad. En el mismo decreto se reconoció la necesidad de coordinar tarifas y medios de transporte, debido a que este servicio público era prestado por organizaciones muy disímolas: la Compañía de Tranvías de México, S.A., Alianza de Camioneros de México, la Unión Nacional de Choferes, la Federación Nacional de Autotransportes y diversas agrupaciones de camiones y coches de alquiler.

La demanda de transporte era tal que las autoridades se vieron en la necesidad de autorizar nuevas líneas, sin embargo este ejercicio debía ser reglamentado. Por tal motivo, antes de que se reelaborara la citada ley, el 5 de septiembre de 1941 se puso en vigor el “Decreto que concede autorización para establecer nuevas líneas de transportes de pasajeros y modificar las existentes en el Distrito Federal”. En éste se estableció la urgencia de que: “el servicio público de transportes de pasajeros llenara las condiciones de eficiencia, seguridad, higiene y comodidad a que tenía derecho el público usuario”.

En dicho decreto se autorizó al Departamento para que tomara medidas prácticas tendientes a: aumentar la capacidad de transporte de las líneas existentes; dar servicio en las zonas mal comunicadas; disminuir y evitar lesiones innecesarias a las líneas existentes por medio de una adecuada distribución o de la creación de nuevas líneas; fijar las normas que debían seguirse para el otorgamiento de nuevos permisos; y, mejorar las condiciones del tránsito de tal forma que se mejorara el servicio público de transporte de pasajeros.<sup>711</sup>

Todo ello implicaba que el Departamento debía modificar las rutas de aquellas líneas en las que los vehículos circularan vacíos en el tramo final del recorrido, suprimiendo éstas y formando circuitos que ligaran sus rutas de entrada y salida en las calles del centro; acortar el tramo a recorrer, así como el tiempo empleado en cada viaje, y, en cambio, aumentar la frecuencia de las corridas; diseñar los recorridos lo más recto posible y disminuir el tiempo evitando el paso por calles congestionadas; y por último aumentar la capacidad de los transportes. Se le autorizó también al Departamento, permitir la realización de ampliaciones en los recorridos; el establecimiento de nuevas líneas, así como de nuevos sistemas de transporte y el aumento del número de vehículos en circulación.<sup>712</sup> Además, podía autorizar la redistribución de las líneas existentes en forma adecuada y la creación de nuevas líneas, siempre que atendieran a las necesidades del público por servir, de acuerdo con la densidad de población en cada zona y con la influencia que en las demandas del servicio tuvieran los diversos centros de actividades.

Los nuevos permisos podían expedirse a los propietarios de una línea, a los trabajadores de la misma o a elementos ajenos a ella, siempre y cuando garantizaran, a satisfacción del propio Departamento que el equipo reunía las especifica-



ciones necesarias, que se contaba con el personal idóneo, educado y correcto en su presentación y que se tenía la capacidad económica necesaria para poner en servicio el número de vehículos necesarios.

Finalmente, en marzo de 1942, se expidió la “Ley General que fija las Bases para Generales a que habrá de sujetarse el Tránsito y los Transportes del Distrito Federal”.<sup>713</sup> Por primera vez en la reglamentación se hablaba de concesión, además del permiso para establecer y operar líneas locales de transportes. Dichos permisos amparaban a uno o más vehículos de acuerdo con la naturaleza del servicio y con lo dispuesto en los reglamentos. Los permisos eran temporales, por el tiempo necesario para garantizar la inversión, y eran refrendados en los términos xban obligadas a contribuir para la ejecución de las obras públicas, en la proporción que les correspondiera de acuerdo con el uso que de ellas hicieran”.<sup>714</sup>

A partir de entonces, el Estado y, en este caso concreto, el Departamento del Distrito Federal ampliaron de manera directa su participación en la oferta de servicio a la vez que sus funcionarios realizaban jugosos negocios. En 1941 el costo de los “los derechos de ruta” —o concesión— era de 20 mil pesos. Pero, para 1945 el traspaso de los derechos de la concesión de una línea de primera —la de San Angel Inn— “se obtuvo mediante el pago de la suma de 115 mil pesos, de los que el general Hernández aportó 100 mil y el señor Luis Chávez A. 15 mil, quién además reservó la posesión de tres permisos de ruta para la alianza”.<sup>715</sup>

Derivado de la ley, en 1942 se expidió el “Reglamento para el Servicio Público de Transporte de Pasajeros en el Distrito Federal”, en el que se estableció que el transporte local de pasajeros en el Distrito Federal era un servicio público cuya prestación era facultad del Departamento. En el ejercicio de esta atribución correspondió a esta misma dependencia decidir si en vista de las necesidades del público, debía encargarse de la prestación del servicio, o si debía encomendar esta responsabilidad a empresas o particulares.<sup>716</sup>

La encomienda de la prestación del servicio del transporte a empresas privadas o a particulares era responsabilidad del Departamento y podía otorgarse como concesión o permiso<sup>717</sup> pero, en cualquier caso, debía sujetarse a las necesidades de planeación del tránsito y de los transportes del Distrito Federal y estar de acuerdo con los estudios técnicos que llevaran a cabo las mismas autoridades.

Sólo se tomaban en consideración solicitudes relacionadas con el otorgamiento de concesiones, cuando previamente existía una declaratoria pública del Departamento fundamentada en la necesidad de establecer nuevos sistemas de transporte y de dar servicio a zonas mal comunicadas y en que la capacidad del servicio propuesto fuera adecuada a las necesidades del público.<sup>718</sup>

Sin embargo, lo último que ocurría era que las autoridades del Departamento tomaran en consideración las necesidades del público; en los hechos, las únicas necesidades que contaban eran las de la alianza. En los distintos periódicos aparecían de manera regular notas en las que los vecinos de diversas zonas demandaban la participación de las autoridades para que se ampliaran las rutas, hubiera más camiones y en general se mejoraran las condiciones en la prestación del servicio.

La autoridad podía otorgar libremente concesiones para el establecimiento de nuevos sistemas y líneas de transporte, siempre que no se congestionara el tránsito en arterias de fuerte densidad de circulación y se adoptaran las medidas pertinentes para evitar las lesiones innecesarias a los sistemas existentes, atendiendo a la conveniencia de no crear competencia ruinosa.<sup>719</sup> La concesión para el servicio de autobuses se otorgaría por 20 años, prorrogables, a personas físicas o morales. Novedad esta última que se complementaba con otra disposición, en el sentido de que, al término de un año, los permisionarios debían organizarse con personalidad jurídica para obtener las concesiones que revalidarían sus permisos actuales.

En el artículo quinto del reglamento mencionado se estableció el sistema de contrato-concesión para la introducción de nuevos sistemas de transporte y de nuevas líneas y para continuar explotando las ya existentes. La obligatoriedad de cambiar los permisos por concesiones, en cierta medida benefició los permisionarios puesto que el gobierno no tenía ya facultad absoluta para revocar éstas ni para variar sus condiciones, lo que sí podía ocurrir en el caso de los permisos; sin embargo, dentro del mismo reglamento, se incorporó una cláusula en la que se estableció que al vencimiento del plazo los bienes del concesionario pasarían al poder del Estado, sin compensación, y libres de todo gravamen.

Contrario a lo que se debía esperar con aplicación de todas estas medidas, es decir controlar el servicio y evitar un monopolio, lo único que ocurrió fue que se fa-

cilitó la constitución de un gran monopolio y que el gobierno, en lugar de mantener el control, lo perdiera frente a la fuerza cada vez mayor de la agrupación de permisionarios, la Alianza de Camioneros de México.

Indiscutiblemente es un secreto a voces que un crecido número de permisos se hallan en manos de los principales líderes de la alianza y de algunas líneas. Hay quienes tienen dispersos esos permisos en diferentes líneas, otros los tienen dentro de las líneas que manejan; pero como se trata de acaparamientos ilegales todo se mantiene en la oscuridad y esto hace que la imaginación se eche a volar y se citen por los mismos componentes de la alianza casos de 50 vehículos de una sola persona y 20 de otra. Esto es sin duda exagerado, pero el acaparamiento lo hay, aunque no se pueda demostrar y sí se puede, en cambio, asegurar que hay cerca de un millar de propietarios, de los que la mayoría manejan su propio vehículo.<sup>721</sup>

## LA ALIANZA DE CAMIONEROS DE MÉXICO

Hacia 1921 la anarquía en las rutas se hizo insostenible y, a petición de los mismos permisionarios, las autoridades intervinieron y limitaron la concesión de nuevos permisos. Por su parte, los camioneros decidieron organizarse y fundaron la Federación de Camioneros del Distrito Federal para defenderse de posibles nuevos competidores, pero debido al oportunismo político de los líderes, el gremio la repudió. En sustitución de ella, en 1922, se creó la Alianza de Camioneros de México como una sección dependiente del Centro Social de Choferes, afiliada a la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM), con lo que patrones y trabajadores llegaron a formar parte de una misma organización. Esta situación ocasionó un serio problema a la confederación, pues en casos de conflicto no podía tomar partido y aun para los dos bandos —de propietarios y de trabajadores— resultaba difícil. Por lo que en 1926 los dueños de los camiones se separaron del Centro Social de Choferes y formaron una organización de corte patronal: la Alianza de Camioneros del Distrito Federal, que para los años estudiados (1940-1952) había logrado la hegemonía y el control del gremio.

La Alianza de Camioneros tuvo su época más fecunda en 1926 con el apoyo y auspicio del general Álvaro Obregón. El presidente de la alianza, Antonio Díaz Lombardo, fue además el gerente de varias de las empresas de la alianza, incluso del Banco del Transporte.

El máximo órgano de gobierno de la alianza era la asamblea. Esta se integraba con los presidentes de las líneas, entre quienes se elegía a un comité ejecutivo formado por varios secretarios cuyo número se incrementó a lo largo de los años. Algunos de ellos se mantuvieron en el cargo durante mucho tiempo, como sucedió con Martín Ruiz Gómez, Eduardo Soberanes, Ismael Inestrillas y Narciso Contreras. Por su parte, Díaz Lombardo fue secretario general de la alianza desde que esta se constituyó hasta que Miguel Alemán lo designó director del Seguro Social. Fue sustituido por Martín Ruiz, quien dirigió la alianza durante todo ese sexenio.

En las líneas la organización era similar, cada uno de los permisionarios contaba con un voto por vehículo, de tal suerte, que quienes tenían un mayor número de camiones tenían mayor fuerza y, por lo general, éstos eran los presidentes de las líneas. Por cada camión se entregaba una contribución de cinco pesos mensuales a la alianza, con lo que de esta forma pudo capitalizarse.

Este tipo de organización tan centralizada fue de gran utilidad para las autoridades que así no tenían que negociar, ya no digamos con la multiplicidad de dueños de los camiones, sino con los representantes de las diversas líneas, pues prácticamente todo se arreglaba de manera directa con el comité ejecutivo general. Pero en ello también radicaba la fuerza de la alianza, por lo que fue difícil que acatara una serie de disposiciones, pues en muchas ocasiones impuso su autoridad y generó conflictos con otros gremios y el público en general:

La alianza ha sido, por otra parte, un elemento perturbador y funesto por cuanto ha logrado en la generalidad de los casos mover poderosas influencias que sólo ella puede mover con los elementos de que dispone, para dejar insubsistentes diversos intentos de la autoridad, tendientes a defender los intereses del público y a exigir un servicio menos deficiente; de igual manera que ha logrado casi en forma sistemática dar al traste con cuanta huelga se les ha planteado a sus agremiados, por muy justificadas que éstas hayan sido”.<sup>721</sup>

Difícilmente los integrantes de la alianza acataban las disposiciones de tránsito, situación que de manera constante fue criticada por diversos sectores de la población. En las cartas al presidente se le cuestionaba sobre la falta de intervención de las autoridades, y en repetidas ocasiones en los medios escritos se leían notas como la siguiente:

Mientras la administración pública no se decida a obrar con mano enérgica los lagartones del monopolio seguirán riéndose a mandíbula batiente sin importarles los males que le aquejan al público. Sobre todo que hay una ley que contiene cláusulas terminantes para poner coto a las inmorales actividades del monopolio y no es justo que la complicidad o indolencia de funcionarios venales esté amparando las maniobras de una mafia con gran poderío que ha sentado sus reales con detrimento de la vida de los habitantes de la ciudad de México.<sup>722</sup>

Cuando la presión de la opinión pública se dejaba sentir, las autoridades intervinieron o tomaron medidas más drásticas para detener los abusos de los permisionarios, choferes y en general los trabajadores del servicio. Pero cuando las medidas tomadas resultaban más agresivas para los intereses de la alianza, sobre todo porque se habían otorgado permisos de rutas a personas ajenas esta organización, sus integrantes se ampararon o hicieron “paros locos” para ejercer presión. En algunas ocasiones, cuando los problemas se agudizaron, intervino la cámara de diputados para mediar entre las partes en conflicto, pues si se ganaban las solicitudes de amparo las autoridades del Departamento tenían poco qué hacer. “El diputado Carlos Zapata Vela solicitó a la cámara que se designara una comisión de diputados para que en representación de este cuerpo colegiado se acerque a los jueces de distrito de la ciudad, ante quienes se han presentado demandas de amparo con el sólo propósito de obstaculizar las medidas tomadas por las autoridades metropolitanas tendientes a resolver el problema en cuestión”.<sup>723</sup>

La alianza contaba con varias empresas. La primera de éstas, la Cooperativa de Combustibles y Lubricantes, se conformó en 1925 con apoyo del presidente Álvaro Obregón con objeto de abatir los precios de la gasolina y lubricantes. 10 años después la cooperativa contaba ya con cuantiosos recursos y negocios, por

lo que se transformó en una sociedad anónima de capital variable denominada “Combustibles, Turismo y Transportes”. En 1942, la que alguna vez había sido una cooperativa fungió como intermediaria en la venta de aceite, consiguiendo así un importante descuento para las líneas.

El Banco de Transportes se organizó en 1927, con fondos de la Cooperativa de Combustibles y Lubricantes, la que seguía controlando 87% de las acciones. Pero en 1932, cuando fue reformada la Ley de Títulos e Instituciones de Crédito, que quitó a esa institución su carácter de banco industrial, empezó a tomar importancia la clientela extraña al gremio con lo que el banco amplió sus operaciones. Por lo general las operaciones de crédito se realizaban con agencias vendedoras de vehículos que eran filiales del banco. En 1941 el periódico *La Prensa* lanzó durante varios días un severo ataque al “pulpo camionero”, pero en especial al Banco de Transportes, por la fuerza económica y el poder que había logrado.<sup>724</sup>

Diversas voces acusaban a las autoridades de complicidad con los magnates del autotransporte, por no tomar medidas enérgicas contra los abusos y las terribles condiciones en las que se encontraba y prestaba el servicio. Asimismo, se denunciaban una serie de prácticas corruptas y las permanentes violaciones al reglamento sin que se ejerciera sanción alguna.

En 1933 la alianza fundó una compañía mutualista denominada “Protección Mutua” con objeto de cubrir las necesidades, en materia de seguros, de los elementos que la conformaban; y en 1936 esta misma mutualidad amplió sus actividades fuera del sector camionero.

Por otra parte, el Departamento Comercial y de Crédito constituido en 1929 para administrar la planilla única y para patrocinar la organización de empresas que facilitaran al gremio la adquisición de chasis, refacciones, llantas, etcétera, ya se había convertido, en 1942, en una sociedad anónima denominada “Fomento Industrial de Transportes”. Con el capital de que disponía la sociedad y con las inversiones de las otras compañías, fueron creadas la “Refaccionaria Automotriz”, la “Agencia Central” y la agencia “Ómnibus y Camiones”. Estas agencias manejaban todo el renglón de vehículos, refacciones y llantas para venta al público y a los miembros de la alianza. Cobraban el mismo interés (18%) a propios y a extraños; pero, en cambio, ofrecían facilidades en cuanto a enganche y plazos de

pago, y colaboraban con el Banco del Transporte en los casos en que una línea se viera precisada a solicitar prórrogas para el pago de sus adeudos.<sup>725</sup> En 1947 constituyeron la compañía de turismo denominada “A través de México, S.A.”, cuyo objeto era promover y fomentar el turismo, aprovechando el capital y la infraestructura de la Asociación de Autotransportes lo cual incluía a las carreteras.

La multiplicidad de actividades y responsabilidades encomendadas al secretario general de la alianza, Antonio Díaz Lombardo, quién también era gerente general del Banco del Transporte, presidente de la mutualidad, gerente de Combustibles, Turismo y Transportes y de otras empresas organizadas por la alianza, generaron un conflicto al interior de la misma Organización, en especial con algunos de los miembros del consejo, quienes solicitaron la destitución de Díaz Lombardo de la Secretaría General en 1941.<sup>726</sup>

La inconformidad y la resolución de los consejeros de la alianza se empezó a gestar cuando Díaz Lombardo salió fuera del país a ocuparse de una serie de actividades de comercialización y difusión de las empresas. A su regreso los consejeros inconformes le solicitaron retirarse del cargo, y Díaz Lombardo solicitó entonces una licencia temporal.<sup>727</sup>

Los dirigentes de la alianza siempre tuvieron claro el hecho de que su fortaleza, como organización y fuerza política, radicaba en su unidad, ya que constituían un bloque monolítico; y cuando se presentaban problemas intentaban suavizar los conflictos de intereses buscando mantener la buena armonía y compañerismo, tanto entre las mismas líneas,<sup>728</sup> como entre éstas y sus representantes. De la Peña consigna lo anterior al referirse a los conflictos que se presentaban con las terminales y las rutas:

La etapa aguda de las pugnas fue motivada durante los años de creación de nuevas colonias, a donde hubo que prolongar terminales y crear escapes que con facilidad provocaban choques; época que se extendió por más de 20 años, sin que esto se tradujera en rompimientos serios, pues siempre cuando se presentaba una efectiva lesión se tenía un avenimiento y cuando las dificultades eran motivadas por exceso de egoísmo, acabaron por serenarse los ánimos, de modo que la cordialidad y “hermandad” de los componentes del gremio no

sólo no sufrieron menoscabo, sino que se fortaleció a la sombra de las alianzas y de sus instituciones.<sup>729</sup>

Después de 15 años, en los que Díaz Lombardo mantuvo la hegemonía absoluta en todo cuanto se relacionaba con los camiones del Distrito Federal, un grupo de disidentes consideró que era conveniente que dejara la secretaría general de la alianza y se dedicara a las actividades comerciales de la misma. Se convino también en la necesidad de darle un giro diferente a los negocios de la alianza y en la urgencia de retirar la “planilla única”.<sup>730</sup>

Para romper con la hegemonía de Díaz Lombardo era necesario atacar a sus “amigos”; por tanto, se generaron algunos problemas al interior de las líneas y se aprovecharon las asambleas para destituir a los presidentes “amigos”, como fue el caso de las líneas de Circunvalación, Peralvillo-Viga, San Juanico, Santa María Mixcalco, entre otras. Ante estas medidas o triquiñuelas, Díaz Lombardo, por medio de un documento público, puso en conocimiento a todos los miembros de la alianza lo que estaba ocurriendo y logró mantenerse en la secretaría general cinco años más, fecha en la que se retiró al ser nombrado, por Miguel Alemán, director del Seguro Social.

## TARIFAS Y PLANILLA ÚNICA

Entre los años 1921 y 1925 los ingresos de la Compañía de Tranvías de México disminuyeron en 25% a consecuencia de la competencia de camiones. En ese último año la Central de Trabajadores de México, para defenderse, implantó el sistema de planillas y el abono mensual, sin limitación de viajes. La Alianza de Camioneros de México estableció en 1932 el mismo sistema de planillas en algunas líneas; pero su contabilidad se complicó a tal grado que, para facilitarla, creó la planilla única válida para todas las líneas, la cual se vendía a los pasajeros a razón de tres boletos por \$0.25 y posteriormente a 12 boletos por \$1.00.<sup>731</sup>

A mediados de 1941, la alianza de Camioneros le demandó al gobierno de la ciudad se suspendiera la planilla única pues esta ya no era rentable para el servi-



cio. El Departamento argumentó que si bien la implantación de la planilla había respondido a un acuerdo con la alianza y por ello podía ser derogada en cualquier momento, no había las condiciones para que esto ocurriera; y si los camioneros derogaban el sistema de planillas entonces el Departamento fijaría el precio máximo del pasaje en \$0.08, en lugar de \$0.10.<sup>732</sup>

Iniciando 1942 se recrudesció la demanda (suspensión de la planilla única), amenazando a las autoridades que de no haber una respuesta favorable irían a la huelga general, no obstante, aunque el Departamento no autorizó la suspensión de la planilla los camioneros desistieron de la huelga. En marzo, de nueva cuenta los propietarios de las líneas de camiones pretendieron aumentar los pasajes, ofreciendo dos planillas por \$0.25, el alza era de 33% para las planillas y de 50% para los pasajes simples. En mayo, la Alianza de Camioneros de México realizó diversas movilizaciones con objeto de que se suprimieran las planillas y, en su lugar, se estableciera la cuota de 10 centavos tratándose de pasajes urbanos.

Por otra parte, la alianza planteó que era necesario formar una junta autónoma de transporte urbano que se encargara de coordinar los servicios de camiones y tranvías y atendiera, por tanto, el problema de la convergencia de las 29 líneas de camiones y las de tranvías en el zócalo. Aunque esta última idea no era errónea, puesto que ayudaría al descongestionamiento del centro, no fue bien recibida por algunos sectores de la población, quienes señalaban que en la propuesta “había gato encerrado”.

Lo único que se opone a este plan es el propósito de elevar el precio de los transportes. Porque si se logra la coordinación que proyecta la alianza, lógicamente se obtiene que los camioneros disminuyan sus gastos, acortando distancias, lo que implica ahorro de combustible y menor desgaste de equipo y, en consecuencia lo que cabe no es suprimir la planilla. O bien suprimirla, pero reduciendo a cinco centavos el precio del pasaje urbano.<sup>733</sup>

Diversas organizaciones de trabajadores felicitaron a las autoridades por no aceptar la supresión de la planilla y el incremento de la tarifa, argumentando que los explotadores del transporte habían gozado siempre de una situación de privile-

gio, “los empresarios del transporte son los hijos mimados de la oficina de tránsito”, decían. Y no sólo eran los consentidos, sino que se encontraban coludidos e inclusive eran socios, pues era del conocimiento público que varios funcionarios eran dueños de camiones.

Para conseguir sus objetivos la alianza contaba con muchos recursos, incluidos, desde luego, la extorsión, el chantaje y la corrupción. Algunos usuarios del transporte enviaron al presidente sus quejas. Un caso interesante fue el de un señor que le decía al presidente que había escuchado a un chofer decirle a otra persona lo siguiente: “la manera para lograr que desaparezca la planilla es repartiendo un milloncito o dos entre los que más se oponen, se callan la boca y después nosotros convencemos al presidente, así sucedió con los circuitos”.<sup>734</sup>

La alianza tenía motivos para exigir el incremento del pasaje y la desaparición de la planilla, pues esta última representaba 75% del total de los pasajes, por lo que sólo un 25% de los usuarios pagaba 10 centavos (un centavo y dos tercios más sobre la tarifa de la planilla) Por otro lado, el incremento de las refacciones y en general los costos de mantenimiento se habían elevado en forma considerable a raíz del conflicto armado mundial.

En contraste, la queja más común entre la población, reflejada en cartas al presidente, notas periodísticas, editoriales, etcétera, era que no se debía incrementar el monto del pasaje debido a la situación de emergencia por la que atravesaba el país, la carestía de la vida y, sobre todo, por las terribles condiciones en las que se encontraba el servicio del transporte. Por otro lado, diversas organizaciones, por ejemplo el Frente Único de Trabajadores al Volante, organización opuesta a la alianza argumentaba que el negocio camionero era muy próspero y dejaba una gran cantidad de utilidades por lo que no era adecuado el incremento del pasaje:

No existe en este momento un negocio igual al de los camioneros. En este momento con la planilla, la ganancia de cada camión es de 35 a 40 pesos diarios. El gasto mayor de un camión lo constituye el personal que labora por destajo. El Chofer cobra 35% sin regalías de lo que hace el camión y el cobrador 10%. Si un coche recauda \$60 que es el mínimo o \$100 que es el máximo queda compensado. Es verdad que ha subido el precio de las cosas, pero tan-

bién es verdad que el camionero las encuentra con mucho descuento, la gasolina la compra a 17centavos y las llantas con una rebaja del 25%. Además se trata de un negocio sin competencia, porque es únicamente la alianza quién maneja las líneas, controla la venta de camiones y cobra por cada permiso lo que quiere. En este momento un derecho para correr en la línea circunvalación cuesta \$18 mil, los choferes pagan \$1,500 por obtener un puesto y los cobradores \$500. Es puro chantaje, siempre habrá pretexto para aumentar los precios.<sup>715</sup>

A finales de ese año 1942, la alianza reiteró que la situación de la industria de autotransportes en el Distrito Federal era grave y solicitó a las autoridades se realizaran algunos estudios para determinar la veracidad de sus planteamientos, se revisaran las tarifas y sobre todo se les autorizara retirar las planillas. La propuesta no fue aceptada. No obstante, los camioneros decidieron suprimir las planillas por su cuenta, lo que provocó una enérgica protesta de los usuarios y una actitud aún más enérgica de la autoridad, en el sentido de anunciar que si no proporcionaban las planillas se les retirarían los permisos. A pesar de eso, los camioneros se negaron a otorgar las planillas y su actitud despertó la indignación del público y de los diputados, particularmente de César Cervantes quien desde la tribuna declaró:

Considero, señores diputados, que la alianza se ha hecho acreedora de una sanción enérgica y que debe poner de una vez “un hasta aquí” a esos abusos que cometen, en estos momentos difíciles para la patria, individuos poco escrupulosos con objeto de provocar agitación...Esta nefasta Alianza de Camioneros que maneja millones y millones de pesos con el sacrificio del pueblo de México, alega diciendo que estamos en un grave peligro porque ya no se fabrican camiones. ¿Qué con el hecho de aumentar dos centavos a las planillas, a los pasajes van a fabricar camiones especiales para México? Seguramente que no. Entonces los habitantes del Distrito Federal todavía van a ser más esquilados; se les va a sacar la friolera de cien mil pesos diarios, porque el aumento no es de dos centavos, señores diputados, sino que significa el 24% de las entradas brutas que ya recaudan diariamente.<sup>716</sup>

A lo largo del año tanto el presidente como el Departamento del Distrito Federal recibieron diversas quejas acerca de que los camioneros, sin haber sido autorizados para ello, habían incrementado el precio del transporte y sobre todo se negaban a aceptar la planilla única. Ante la falta de intervención de las autoridades, los usuarios determinaban, a veces, tomar sus propias medidas. Por ejemplo, un grupo de pasajeros de la línea Juárez-Loreto decidió llevarse al cobrador a la séptima delegación.

En otras ocasiones no se vendían las planillas pues las líneas argumentaban que el banco no se las había entregado. El Banco del Transporte era el responsable de emitir las planillas y el Departamento Comercial y de Crédito de la Alianza las mandaba imprimir y llevaba la cuenta a cada línea. Los cobradores le entregaban al banco un peso por cada doce planillas —es decir, al mismo precio al que se vendían— y éste les devolvía 96 centavos por cada 12. Es decir, el Departamento Comercial y de Crédito de la Organización se reservaba un 4% del importe de aquéllas, del cual repartía la mitad a fin de año a las líneas de acuerdo con sus operaciones y con la otra mitad o 2% cubría sus gastos y acumulaba sus utilidades.<sup>737</sup> En 1941 se señalaba que tan sólo ese concepto redevolvía más de 80 mil pesos.<sup>738</sup>

El jefe del Departamento estableció que se sancionara a quien incrementara las tarifas e invitó a los pasajeros a que no se dejaran intimidar y denunciaran los hechos. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares solicitó que se les retirara las concesiones a quienes alteraran el pasaje.<sup>739</sup> Un año después, ya en 1943, diversas organizaciones como el Comité de Defensa de los Intereses de los Trabajadores y del Pueblo en General, enviaron una carta al presidente en la que sostenían que: “las medidas tomadas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal no habían sido suficientes para someter a la Alianza de Camioneros, pues haciendo caso omiso de tales disposiciones la verdad es que en ningún camión se vendía la planilla”<sup>740</sup>. Por otro lado, argumentaban que el levantamiento de infracciones no había sido suficiente para contrarrestar la fuerza de la alianza y sobre todo que ya era frecuente que el chofer o el cobrador no sólo tratara de imponer las condiciones de la alianza, sino que faltaba al respeto, amenazaban y a veces hasta golpeaban al pasajero. Se pedía que los responsables fueran consignados ante las autoridades. Por su parte, el Sindicato Nacional de Trabajadores de

Hacienda pidió que “en virtud de la actitud de la Alianza de Camioneros, al eliminar la venta de la planilla única, se llevará a cabo la municipalización de la industria de autotransporte del Distrito Federal”.<sup>741</sup>

Sin embargo, algunos estudios realizados fueron favorables a las propuestas de la industria del transporte. Moisés T. de la Peña, en un profundo estudio que realizó a solicitud del director general del Banco de México, concluyó que era procedente autorizar la cancelación de la planilla única de las líneas urbanas y fijar en \$0.10 la cuota de transporte y que luego, proporcionalmente, deberían elevarse las tarifas de las líneas suburbanas.

Esta medida que producirá a las líneas un ingreso adicional de alrededor de \$5'000,000.00 (solamente por concepto de la cancelación de la planilla de 12 x 1.00) tendrá por objeto capacitar a la industria para que nivele sus finanzas mientras dure la guerra, y deberá convenirse en que, en cuanto se reanude la producción comercial de vehículos y refacciones en la posguerra, solamente podrá mantenerse la cuota modificada a condición de que se ponga en práctica la renovación de los vehículos con apego a las estipulaciones del ordenamiento de la Dirección de Tránsito, relativo a las carrocerías, y que se aumente la capacidad y el número de vehículos de tal manera que los pasajeros transportados en las horas de mayor afluencia no rebasen el límite de 150% en relación con el número de asientos de los vehículos correspondientes.<sup>742</sup>

Por instrucciones del regente Javier Rojo Gómez, la oficina del plano regulador también realizó una serie de estudios, los que derivaron en las mismas recomendaciones, por lo que se autorizó retirar las planillas de manera paulatina: “Hemos principiado por las líneas que están en peores condiciones.” Para marzo de 1943 el Departamento había autorizado el incremento del pasaje a \$0.10 por persona en 18 o 20 líneas camioneras y aunque no en todos los casos autorizó formalmente la desaparición de la planilla; de hecho, así ocurrió, pues los concesionarios se negaron a venderla, situación ante la cual las autoridades no intervinieron.

De esta manera el Departamento quedó bien con todos pues, en atención a las demandas de la población organizada, nunca formalizó el incremento del

pasaje; y cuando hubo que tomar medidas drásticas para controlar el precio no lo hizo, favoreciendo así a los permisionarios de los camiones.

En enero de 1944 la Alianza de Camioneros expuso al regente la incapacidad que tenía la industria para pagar las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>743</sup> y, al mismo tiempo, amenazó con entregar sus vehículos a las autoridades, señalando que el negocio de transportación urbana era incosteable y con el pago de esas cuotas ya no se podía sostener. Los permisionarios demandaron el incremento del pasaje a \$0.25. El Departamento respondió que no lo autorizaría y que en caso de que se le entregaran los vehículos se municipalizaría el servicio.<sup>744</sup>

En el mes de febrero, los propietarios de las diversas líneas de camiones del Distrito Federal se rehusaron a pagar los aumentos estipulados en la “Ley de Emergencia al Salario Insuficiente”, por lo que los trabajadores de los permisionarios amenazaron con realizar paros o huelgas, mismos que se realizaron en varias líneas. Los propietarios comentaron que darían dicho aumento, si el Departamento del Distrito Federal aumentaba cinco centavos los pasajes urbanos y suburbanos de esta capital.<sup>745</sup> La Dirección General de Tránsito del Departamento del Distrito Federal publicó a través de la prensa que no se había autorizado a ninguna línea que aumentara el precio de los pasajes que entonces era de \$0.10 en todas las líneas de segunda y de \$0.15 en las de primera.<sup>746</sup>

A partir del mes de octubre, los dirigentes de la alianza le dirigieron cada semana una carta al presidente exponiendo los problemas por los que atravesaba la industria, a partir de los siguientes hechos: la tarifa básica en el servicio de autotransportes urbanos era de \$0.10 en 1918 y 26 años después ésta seguía siendo de \$0.10; el aumento de los distintos gastos de operación y mantenimiento de los medios de autotransportes, originado por la guerra, era público y notorio, y entre los aumentos que habían tenido que sufrir se encontraban: el de la gasolina, el precio de las refacciones y las llantas, los salarios, el impuesto sobre la renta y el Seguro Social; y el sistema de horas corridas redujo a dos los viajes obligatorios que tenían que efectuar los trabajadores y empleados, en vez de los cuatro que se hacían anteriormente.

Por consiguiente, la alianza solicitaba que se autorizara la tarifa a \$0.15, para todas las líneas de servicio urbano del Distrito Federal y se estableciera el sistema

de planillas a razón de dos por \$0.25, o sea: un costo de pasaje, de 12 centavos y medio; y asimismo, que se autorizara una tarifa de dos centavos y medio por km recorrido para las líneas que efectuaban servicios suburbanos en el Distrito Federal, cuando estos se hicieran sobre terracería, y dos centavos, sobre caminos pavimentados. En una de esas cartas al presidente, Martín Ruiz, presidente de la alianza, le suplicaba: “¡No nos abandone Ud. en momentos de angustia y de necesidad... sobre todo porque se trata de una petición justa!<sup>747</sup> En contraste, diversas organizaciones sindicales se manifestaban en desacuerdo.

Dado que no se autorizó el incremento, como forma de presión, los concesionarios determinaron no poner en circulación los autobuses nuevos, importados de Estados Unidos, hasta que no se elevara el precio del pasaje a 15 centavos.

Ya para culminar los seis años de gobierno de Ávila Camacho, el problema se presentó de nueva cuenta, las organizaciones de camioneros protestaron por el incremento de la gasolina y una vez más solicitaron el incremento del pasaje. Señalaban que el precio de la gasolina había subido de 1938 a esa fecha (1946), 7.5 centavos por cada litro, lo cual representaba 40% sobre el precio de establecido antes de la guerra; que lo mismo había ocurrido con las refacciones, accesorios y equipo cuyos precios eran 15% más altos que los anteriores, a pesar de que la calidad era notablemente inferior; y que las llantas habían subido 35% sobre los precios de preguerra. Sin embargo, antes de que se autorizara el incremento en los pasajes, muchos vecinos de la ciudad se quejaban de que en varias líneas de segunda les cobraban hasta 20 centavos.<sup>748</sup>

La Alianza de Camioneros anunció que en caso de que se les negara el aumento de tarifas pararían el servicio. Frente a la amenaza, el gobierno del Departamento del Distrito Federal declaró que respondería con energía en caso de que éste se realizara. Por su parte, la comisión de autotransportes de la cámara de diputados señaló que si los propietarios de los camiones se comprometían a prestar un servicio de primera, en todas las líneas, no se opondría al incremento del precio del pasaje.<sup>749</sup>

Diversas organizaciones estudiaron el problema. Por un lado la Confederación Proletaria Nacional, a través de su comisión técnica del transporte; y por otro, el Partido Acción Nacional, en voz del diputado y dirigente nacional, Juan

Gutiérrez Lascuráin. Ambas agrupaciones presentaron un estudio sobre las condiciones económicas de los camiones de pasajeros.

En el primer caso, los técnicos mencionados aportaron una serie de datos sobre ingresos y egresos para demostrar que cada camión dejaba una utilidad de 53.7%, lo que multiplicado por 2,600 camiones en servicio, dejaba una utilidad libre de \$139,646.00. No obstante, los equipos de transporte, lejos de mejorar empeoraban; lo cual, llevó a la “confederación a preguntarse” ¿qué beneficio para la sociedad ha dejado este servicio o negocio tan lucrativo, y a dónde van a parar estas exorbitantes ganancias?<sup>750</sup> Además, en el mismo trabajo se exponían una serie de elementos para señalar que las ganancias, de hecho, eran aún mayores: en 30% de los camiones no había cobradores y en muchos casos los cobradores no tenían como sueldo el 10% sobre la entrada bruta; los propietarios de los camiones recibían un descuento de tres centavos por cada litro de gasolina; en la compra de llantas cámaras y refacciones obtenían también precios más bajos que los del mercado. También se mencionaba que entre los propietarios existía la costumbre de vender las plazas de trabajo a sus trabajadores: a los choferes se las ofrecían en una cantidad que fluctuaba entre \$2,500.00 y \$3,000.00 y a los cobradores, entre \$800.00 y \$1,000.00.<sup>751</sup> Cantidades que beneficiaban a los propietarios y que se repetían con cierta frecuencia.<sup>752</sup>

Finalmente, la confederación concluyó, que no era justa ni procedente el alza del precio de los pasajes; en cambio urgía reorganizar y mejorar de manera radical el servicio de autotransportes porque el estado en el que se encontraba era desastroso. Agregaba que esta reorganización debía ser la base para romper con el monopolio de la Alianza de Camioneros, para lo cual era necesario conceder permisos de rutas a otras personas físicas y morales a fin de que se estableciera una verdadera competencia en lo técnico y económico.<sup>753</sup>

Por su parte, Gutiérrez Lascuráin, diputado del PAN, argumentó:

¿Hay posibilidades de que la Alianza de Camioneros mejore el servicio con este aumento? No; pero no porque no tenga recursos ya que la utilidad líquida diaria por camión es de \$69.00, sino porque no hay camiones a la venta. ¿Qué acaso un negocio que reditúa el 23% al año está en bancarrota? Baste saber que



la mayor parte de los altos funcionarios de la alianza son millonarios o gentes ampliamente ricas, dueños de muchos camiones, casas, que viven en grandes residencias y que la alianza es dueña del Banco del Transporte y principal accionista de una poderosa empresa de aviación.

También señalaba que si el aumento a la gasolina era de \$0.03 y el de transporte de \$0.05, la ganancia iba a ser aún mayor. Y terminaba preguntándose “¿el gobierno del Distrito Federal concederá el aumento solicitado, que representa un incremento mayor en el altísimo costo de la vida y que impactará a las clases más necesitadas? y ¿permitirá que se lleven a cabo los paros anunciados, que pondrán en situación angustiosa al pueblo de México, y comprometido a su gobierno?”.<sup>754</sup> Evidentemente, las autoridades debían actuar en un doble sentido, es decir: debían resolver el incremento del precio del pasaje, pero, de mayor trascendencia, necesitaban revisar el funcionamiento del sistema en su conjunto, modificar itinerarios, ampliar algunas rutas y cambiar otras, buscar conexiones con otros sistemas de transportes, etcétera. La respuesta de las autoridades, como siempre, fue hacer un estudio minucioso de los distintos problemas del sector y concluyó que por el momento no habría ningún aumento.<sup>755</sup> La Alianza de Camioneros de México realizó un nuevo paro para pedir al primer magistrado su intervención, pero, aparentemente, no hubo solución.

Al tomar posesión de su cargo como regente de la ciudad, Casas Alemán recibió la solicitud de la Alianza de Camioneros para incrementar en 50% los pasajes en todas sus líneas, pues de no ser así paralizarían todo el tráfico: “Envalentonados por la influencia de su líder Antonio Díaz Lombardo, los camioneros de la alianza presentaron un ultimátum al presidente Miguel Alemán advirtiéndole que si en el término de 36 horas no se concedía el aumento del precio de los transportes, paralizarían todo el tránsito urbano mediante un paro obrero-patronal”.<sup>756</sup>

El presidente Alemán por medio del regente advirtió que: “En caso de rebelión de los camioneros no sólo se cancelarían las concesiones y permisos que les había otorgado el Departamento del Distrito Federal, sino que se procedería a la municipalización, vía la expropiación de dichos transportes”.<sup>757</sup> Previo a esta declaración del presidente ya se habían levantado diversas voces pronunciándose en

ese sentido, argumentado que se debía municipalizar el servicio como había ocurrido con los tranvías.

Entre tanto, la Comisión Técnica Intersecretarial de Tránsito y Transportes del Distrito Federal, encargada de resolver el problema de la transportación urbana recomendó el mejoramiento inmediato del servicio para bien del público capitalino; que se fijaran horarios exactos para todas las líneas y que la Dirección de Tránsito realizara inspecciones permanentes, a fin de obligar a los concesionarios a reparar los destartalados vehículos y que para lograr que los camiones estuvieran en perfectas condiciones, se les autorizara modificar sus tarifas.<sup>758</sup>

Cabe señalar que antes de que se concluyera la propuesta, se encontraron con que la administración anterior le había autorizado a dos líneas aumentar su pasaje: una era la de San Rafael y la otra la de Lomas de Chapultepec. Ante este panorama, los nuevos funcionarios tuvieron que autorizar un aumento de cinco centavos en rutas de primera clase, mediante la exigencia de que estas debían mejorar y renovar sus equipos. Las líneas beneficiadas fueron: San Ángel Inn, Rastro-Hipódromo, Coyoacán-20 de Noviembre, Villa Madero-Clasa, Villa Madero-Narvarte, Azcapotzalco-Coyoacán, Villa Obregón, Insurgentes-Bellas Artes y Ciudad de los Deportes y Lindavista.<sup>759</sup>

Numerosos usuarios de autobuses, de las colonias Roma y Condesa, solicitaron al Departamento que autorizara la extensión del horario, pues los camiones en esa zona daban servicio hasta las 11 de la noche. Por otro lado, una comisión que representaba a varias organizaciones de colonos e inquilinos denunció que las autoridades de la ciudad habían autorizado a dos líneas más de camiones, la Roma-Piedad y la Roma-Insurgentes, a elevar el precio de los pasajes en 50%, lo que repercutía seriamente en sus ingresos.<sup>760</sup> El Departamento aclaró que no se había autorizado ni se autorizaría nada hasta que no se concluyeran los estudios respectivos.

En marzo de 1947 se celebró, en Guadalajara, el IV Consejo Anual de la Alianza de Camioneros. En este se presentó un estudio en el que se señalaba que para rehabilitar la industria camionera del país se requerían más de 100 millones de pesos, pues esta cantidad tan sólo resolvería el problema del Distrito Federal. Se hizo hincapié en que de seguir así la industria sufriría un serio colapso, ya que de los 5,861 autobuses que se encontraban en servicio, por lo menos en 50% consideraban indispensable su reposición inmediata y el resto en los próximos años. Asimis-

mo se demandó que el gobierno hiciera una amplia revisión de los costos de producción y las tarifas que regían. En suma, se realizaron una serie de propuestas como la creación del Banco Nacional del Transporte.<sup>761</sup>

La alianza argumentaba que la devaluación de la moneda nacional representaba a su vez una devaluación en las tarifas de pasajes, ya que con el cambio de \$4.85 por dólar a \$6.80 por dólar, la tarifa de 15 centavos había bajado de nuevo a dos centavos y fracción de moneda americana, con precios mucho más elevados que antes. Agregaban que la devaluación significó un aumento inmediato de 35% sobre refacciones, accesorios y equipo, mismo que los comerciantes incrementaron de 100 a 200% por ciento. Por ello solicitaban que se nivelara todas las tarifas a \$0.15 y se coordinaran las tarifas de los transportes urbanos evitando la competencia desleal y ruinosa entre tranvías y autobuses. Para seguir operando con base a una tarifa de \$0.15, solicitaban que Petróleos Mexicanos les siguiera proporcionando la gasolina con oportunidad y mismo precio. Solicitaron también, amplios créditos para sustituir equipo.<sup>762</sup>

Por su parte, las autoridades de tránsito tomaron algunas medidas respecto a los autotransportes. Se pensó establecer una caja colectora, dentro de los camiones, pues así se ahorrarían el pago de los cobradores; sin embargo, los choferes se opusieron a esta propuesta pues se les recargaba el trabajo a ellos.<sup>763</sup> Una de las protestas más fuertes provino de los trabajadores del Sindicato Industrial de Trabajadores de Transportes de la Línea General Anaya y Anexas, que en un oficio enviado al presidente señalaban:

La mayoría de compañeros que formamos esta agrupación prestamos nuestros servicios desde hace 15 años a la línea de camiones General Anaya, ya como choferes o cobradores debido a que no pertenecemos a ninguna central obrera no han sido escuchadas nuestras protestas por lo que como último recurso nos dirigimos a Ud. En primer termino, a raíz del decreto relacionado al salario insuficiente de emergencia, los patrones valiéndose de maniobras inmorales no han cumplido hasta la fecha con dicho mandato. En segundo término el día 3 de mayo del año en curso los patrones comenzaron a instalar en los camiones cajas colectoras, desplazando a los compañeros cobradores de su trabajo sin

indemnizarlos, con esta medida se les ha sobrecargado el trabajo a los choferes, pues tienen que atender al público, tránsito, horarios, así como todas las obligaciones que eran de los cobradores, al mismo tiempo hemos visto menguar nuestros salarios y la salud, con el único beneficio a los patrones y en detrimento de nuestros intereses personales y colectivos.<sup>764</sup>

Finalmente, la recomendación del presidente fue que la implantación de la tarifa fuera gradual. Y al término de un año todas las líneas habían implantado la tarifa y se mantuvo el precio de la gasolina; no obstante, en 1952, pocos días antes de que tomara posesión el nuevo gobierno, la alianza volvió a solicitar un incremento de \$0.10 para los servicios de primera y segunda clase.<sup>765</sup>

## ORGANIZACIÓN DE LAS LÍNEAS Y CONFLICTOS LABORALES

Al experimentar el fracaso del modelo de la cooperativa, se generalizó la organización de las líneas basándose en sindicatos de permisionarios cuyas características no diferían de las uniones y asociaciones de propietarios que existían antes del cooperativismo. Como era usual en la organización sindical, la asamblea de los permisionarios, a base de un voto por cada permiso, nombraba cada dos años sus autoridades, con el número de secretarios indispensables para el desempeño de las diferentes comisiones permanentes en las que se dividía la administración de una línea (presidente o secretario general, secretario del interior, de conflictos del trabajo, secretario de tránsito y secretario tesorero). Dado que se trataba de una organización gremial, no tenía personalidad jurídica. El presidente de la línea operaba como un gerente de empresa, resolvía cuestiones administrativas, y en forma discrecional dictaba resoluciones a nombre de los agremiados.<sup>766</sup>

La mitad de las líneas llevaban el sistema de concentración de cuentas que se había implementado para acabar con la competencia entre choferes, el cual consistía en llevar a una sola cuenta los ingresos de la totalidad de los vehículos, no así la de los egresos, que, salvo en algunos aspectos, era individual. Por una lado, se igualaban los ingresos por vueltas, con objeto de evitar las correteadas, los

accidentes y el rápido desgaste de los vehículos, y por otro, se hacía el reparto con equidad de acuerdo con lo que hubiera trabajado cada carro, pues como en general se encontraban en pésimas condiciones, muchas veces tenían que entrar a reparación antes de terminar la jornada. Cada semana, o cada 15 días, se hacían las liquidaciones para informar a cada propietario su cuenta de ingresos y entregarle sus alcances.

Las líneas tenían sus reglamentos internos, muy semejantes entre sí, en los que se detallaban sanciones, obligaciones, derechos, sistema de trabajo. Contaban con personal de confianza que por lo general eran los despachadores, inspectores, jefes de línea y personal administrativo.

Los choferes y cobradores obtenían una participación de los ingresos (25% los primeros y 10% los segundos) y no un sueldo fijo, y a pesar de que la relación entre trabajador y patrón era de franca explotación, el mecanismo de pago permitía a los permisionarios venderles la idea de que sus intereses eran comunes pues en la medida en que ganaba el uno lo hacía el otro. Los obreros al igual que los patronos se encontraban organizados en sindicatos.

Sin embargo, la circunstancia de que no haya en realidad una empresa frente a un sindicato obrero sino numerosos propietarios que son pequeños empresarios individuales, con los cuales tratan los cuatro u ocho trabajadores que emplea cada permisionario en uno o dos vehículos de su propiedad y la circunstancia de que él sea quien influye para que ingresen al trabajo, crea todo un estado de convivencia muy semejante de la que era propia del artesano medieval; se vive en permanente contacto, se estrechan lazos de amistad y compañerismo y hasta los hay de parentesco y compadrazgo, lo que hace que se resuelvan amistosamente los problemas del trabajo,<sup>767</sup>

El que hubiera numerosos propietarios con los que cada pequeño grupo de trabajadores se entendía y entre los que además había una importante competencia por los ingresos, debilitaba la defensa de los intereses de los trabajadores y explicaba con facilidad la persistencia de sindicatos blancos, colaboracionistas, por lo general impulsados y manipulados por los propios patronos. Por otro lado, los

sindicatos de cada línea pertenecían a dos o tres centrales entre las que no había diferencias ideológicas y de programas de lucha, pero sí presiones y encono entre los líderes por obtener el poder. Esto ocasionaba el debilitamiento de los sindicatos y hacía que la única influencia decisiva fuera la de los directores de las líneas.<sup>768</sup>

Muchas huelgas estallaron en esta industria, la mayoría inútilmente, o más bien para provecho exclusivo de sus líderes, como fue el caso de los movimientos de huelga en las líneas Santa Julia-Merced y Anexas y Guerrero-San Lázaro y Anexas que estallaron en 1941. El problema en estas líneas surgió porque sus permisionarios se negaron a aceptar la cláusula de exclusión sindical, esta negativa se fundaba en el hecho de que dicha agrupación había impuesto un sistema de la venta de plazas.<sup>769</sup> Esto es, que al entrar un trabajador a prestar sus servicios, el patrón les cobraba al chofer y al cobrador una cuota que fue aumentando con los años.

Dice de la Peña que sin esta cláusula a los patrones les resultaba fácil convertir a un sindicato de resistencia en uno blanco. Con el único argumento de que la ley facultaba a los patronos para separar a los disidentes de su trabajo, podían incluso, como ocurrió en reiteradas ocasiones, realizar despidos masivos de aquellos que se oponían a los dueños de las líneas. Los nombres de los inconformes se difundían entre todas las líneas de alianza para que no volvieran a ser contratados. Este fue el caso de las líneas mencionadas, de las que 43 trabajadores que se opusieron a los directivos fueron despedidos.<sup>770</sup>

Los sindicatos de trabajadores de estas líneas eran filiales de la Unión Sindical de Trabajadores de la Líneas de Camiones del Distrito Federal y República Mexicana, organización con la que se celebraba el contrato colectivo, afiliada a la Confederación de Trabajadores de México aunque, según declaraciones de la Alianza de Camioneros, sus dirigentes eran disidentes de tal agrupación. A solicitud de la Unión Sindical, así como de otras agrupaciones de trabajadores y por petición de los propios vecinos, quienes se encontraban desesperados por no contar con el servicio de transporte, el Departamento del Distrito Federal intervino en el conflicto, solicitando a los permisionarios e incluso amenazándolos con retirar los permisos si no accedían a eliminar la cláusula de exclusión. Petición que con regularidad hizo la Unión Sindical.

Debido a que ninguna de las partes cedía, las autoridades propusieron que se encargara el dictamen a un árbitro especial, sin embargo, la Alianza de Camioneros no aceptó esa propuesta a menos que fuera una persona que garantizara la no inclusión de esta cláusula en las líneas en conflicto. Por otro lado, la alianza demandó la intervención del presidente en el conflicto, manifestándole que por ningún motivo permitiría la inclusión de la cláusula.

Ello significa totalmente la pérdida de los intereses de los permisionarios, la disciplina de los trabajadores, del control de la línea y otras consecuencias incalculables, ya que la experiencia les ha demostrado que esta cláusula da la oportunidad de constantes represalias, indisciplina, rotura de material, agitaciones, etc., por parte de los trabajadores que no obedecen sino a sus líderes. Por otro lado, también solicita que no se utilicen medidas de coacción o de represalias a sus permisionarios, ni de cancelación de sus permisos ni otras medidas administrativas y que la Junta de Conciliación y Arbitraje realice un arbitraje obligatorio para que concluyera el conflicto.<sup>771</sup>

Al término del problema quedaron cesantes alrededor de 300 trabajadores los que obtuvieron del Departamento del Distrito Federal 50 permisos para establecer la línea Colonias Urbanas, con una ruta de más de 40 km. Para explotar la ruta integraron la Cooperativa 11 de Septiembre. En este caso, al igual que en el de la Cooperativa 18 de Marzo, la falta de recursos y crédito, la inexperiencia, la mala administración y sobre todo el ataque permanente de la alianza, la llevaron a su fracaso y desaparición.

La alianza tenía una gran ventaja a su favor, que era la presión de la gente. Por ejemplo, durante los meses que duró el conflicto varios tramos de las rutas se quedaron sin cubrir, en especial Santa Julia, donde todo el recorrido que se hacía fuera de la Calzada Tacuba no estaba cubierto. Entonces los grupos de vecinos de las colonias Santa Julia y Guerrero, afectados por la falta de transporte, protestaron con energía contra las autoridades por no resolver el problema. En una carta enviada al presidente le explicaban que habían hablado tanto con patrones como con huelguistas y que ambos les comunicaron no haberse

puesto de acuerdo sólo por la famosa cláusula de exclusión, por lo que le preguntaban: “¿No existen en México autoridades competentes para fallar en la materia?”.<sup>772</sup>

La necesidad del servicio era tal, que cada vez que había un conflicto laboral la población presionaba para que se solucionara, independientemente de las condiciones en que ello ocurriera. Por lo general, cada vez que se suspendía un servicio o no se escuchaban las demandas de la población era porque había un conflicto intergremial. A la alianza, incluso le convenía que se alargara el conflicto, para que de esa manera la presión que ejercía la población obligara a las autoridades a decidir, lo que en general ocurría en su beneficio. Esto ocurrió, por ejemplo, en la ruta Peralvillo-Cozumel de la que 80 trabajadores fueron cesados por demandar la ampliación de las rutas y mejoras en las condiciones del servicio, pues si las autoridades y la alianza atendían las necesidades de los pobladores le daban la razón a los cesados, por lo que prefirieron, en contubernio, no atenderlos.

Los habitantes de las colonias Emiliano Zapata, Mártires de Río Blanco, Gertrudis Sánchez, Tres Estrellas, Maza y Valle Gómez vienen desde hace mucho tiempo solicitando a la línea Peralvillo-Cozumel que extienda su servicio hasta las colonias mencionadas, cuyos pobladores carecen de todo servicio de comunicación. Los choferes y cobradores cesados nos dijeron ayer que la petición hecha por los colonos no había sido atendida por la alianza, en vista de que si accedían a ella le darían la razón a los elementos que fueron cesados.<sup>773</sup>

En general las huelgas estallaron a partir de la revisión del contrato colectivo. En todos los casos las líneas contaron con el apoyo de la alianza, la que tomaba a su cargo la defensa del sector patronal y facilitaba los fondos necesarios para sostener la lucha y para mover todos los recursos (chantaje, extorsión, mordida, etcétera) que le permitían derrotar a sus contrincantes. Las medidas tomadas por los permisionarios y las autoridades cada vez fueron más burdas y radicales, por lo que en forma gradual se fue acabando con los disidentes y, por ende, con los conflictos de este tipo.



También los miembros de la alianza fueron alcanzando escaños dentro de la administración pública. Como ya se comentaba, Antonio Díaz Lombardo, su principal dirigente, fue director del Seguro Social en tiempos de Miguel Alemán y en esos años también se le otorgó a la alianza una curul en la cámara de diputados. En 1949 el que contendió y ganó por el primer distrito electoral fue el secretario de Conflictos de la Alianza, Rafael Pimentel.<sup>774</sup>

En las siguientes elecciones, también se reservó un escaño para un miembro de la alianza. Espacio que se habían ganado a pulso, no sólo por la relación estrecha y cotidiana con los funcionarios, sino por el importante papel que jugaban en las elecciones. Además de facilitarles camiones para la campaña y el acarreo, por ejemplo, en el caso de la campaña presidencial alemanista, en cada boleto o contrasena de pasaje pagado estaba plasmada la fotografía del candidato.

Para concluir, nada mejor que la siguiente nota de *La Nación*, que proporciona una buena imagen de lo que fue la Alianza de Camioneros de México, el servicio de autobuses y su estrecha relación con las autoridades:

El gobierno de Ávila Camacho condescendiente, soslayó hábilmente el problema permitiendo el funcionamiento de líneas camioneras, que sólo son cooperativas de nombre. Los camioneros —los propietarios— quedaron tan complacidos con esta muestra de colaboración entre el gobierno y sus intereses de gremio hasta esos momentos pequeño-capitalistas, que, naturalmente, se puso en vigencia un pacto implícito, mediante el cual, mientras gentes influyentes de la política oficial contaban con magníficas ocasiones para hacer productivas inversiones en una industria ya organizada, así como el apoyo económico y político nada despreciable de esa industria, para sus campañas electorales, los viejos camioneros contarían con la tolerancia, el favoritismo y hasta la complacencia de las autoridades para incrementar sus capitales, mediante ampliación de rutas, establecimiento de nuevas líneas, mayor número de permisos y cierta manga ancha para no cumplir con las disposiciones y exigencias de tránsito para prestar un buen servicio público, todo esto sin verse obligados a dar satisfacciones a los usuarios, antes bien tomando como pretexto la urgencia y necesidad de ésta para agrandar el negocio.<sup>775</sup>

### 5.3 LOS AUTOMÓVILES DE ALQUILER

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se decretó que sólo se permitiría la circulación, en la ciudad, a 4,560 carros de alquiler. Sin embargo, para 1941 se reportaba que había 4,531 taxis circulando. Y no obstante que las autoridades tomaron una serie de medidas para no incrementar más su número y que, incluso, en 1947, se decretó que no podían circular más de 4,600 coches de alquiler, para 1949 se calculaba que ya existían alrededor de 6,800, muchos de los cuales daban servicio con placas obtenidas en el mercado negro.

En páginas anteriores he descrito el severo problema de congestionamiento en el centro de la ciudad, el cual era ocasionado por una diversidad de factores. Uno de estos lo constituían, precisamente, los automóviles de alquiler, ya que al ir “ruleteando”, es decir, dando vueltas con sus taxis a baja velocidad, en busca de pasaje, o deteniéndose en cualquier punto para recoger o dejar pasajeros, entorpecían el tránsito. Para abatir esto, la Dirección General de Tránsito realizó un estudio enfocado al establecimiento de 75 pequeños sitios de automóviles en el primer cuadro de la ciudad, los cuales debían ser destinados a los vehículos de alquiler, de manera que éstos no continuaran pasando, una y otra vez, y por las mismas calles, sin pasaje.<sup>776</sup>

De hecho, la mayor parte de los 68 sitios de carros de alquiler que había en 1949 se ubicaban en la parte central de la ciudad y en su perímetro. El resto se ubicaban en los cuatro extremos del Distrito Federal: al norte en la plaza de Guadalupe, al este en el aeropuerto central, al sur en la avenida Coyoacán y San Ángel y al oeste en las Lomas de Chapultepec. En los 68 sitios había asignados un total de 562 automóviles. Cada sitio tenía de 8 a 12 carros, algunos de los cuales daban servicio en radios muy grandes.<sup>777</sup>

Entre los ordenamientos jurídicos que se elaboraron durante esos años para regular y normar el servicio público del transporte, el servicio de “ruleteo” no aparecía; en el reglamento de tránsito no se mencionaba nada específico sobre este, como era el caso de los camiones y tranvías, de los cuales al menos se señalaban sus características y condiciones.

Para regular la competencia “ruinosa”, se mantuvo en vigencia el decreto de 1934, a través del cual se estableció que “la oficina de tránsito no concedería

ninguna nueva licencia para vehículos de alquiler para pasajeros”.<sup>778</sup> Como mencioné, en aquél entonces circulaban alrededor de 4, 560 carros, cifra que se mantuvo hasta 1947. También se mantuvo vigente el “Reglamento del Descanso Semanario de los Automóviles de Alquiler”, publicado en 1935.

Para evitar los permanentes abusos en la prestación del servicio, en 1951, se publicó el “Decreto que declara servicio público la actividad que consiste en el transporte de pasajeros en automóviles de alquiler, sin itinerario fijo, en el Distrito Federal”.<sup>779</sup> En este ordenamiento jurídico se reiteró el carácter público del servicio y por tanto la facultad del Departamento —como en el caso de los camiones y tranvías— para incidir y regular la prestación del mismo, así como para otorgar los permisos a cuantos y a quienes juzgara conveniente. Por primera vez, se establecieron condiciones, características y mecanismos, para adquirir la concesión como para la operación del servicio.

Derivado de este decreto y para atender el problema de las cuotas, que como veremos era uno de los principales problemas del servicio, unos días antes de concluir el gobierno de Casas Alemán, se publicó el “Reglamento de Taxímetros para Automóviles de Alquiler”. Así fue como finalmente se contó con una reglamentación clara y definida, para garantizar una completa seguridad en la prestación del servicio y evitar los abusos en el cobro y, en general, todas las irregularidades que se presentaban sin que las autoridades dispusieran de herramientas jurídicas para intervenir y poner alto a los conflictos.

Para el canje de placas de 1942, la Dirección de Tránsito estableció una serie de disposiciones básicas.<sup>780</sup> Por ejemplo, los choferes tenían que mostrar la licencia vigente y además no tener infracciones. Y para contar con este documento era necesario cumplir con lo siguiente: tener como mínimo 21 años de edad, sujetarse a un examen médico y a otro de pericia en el manejo, no haber sido sentenciado ejecutoriamente por ningún delito, ni estar fichado en los archivos de la policía como vago, vicioso, asaltante o mal viviente profesional; además de ello debían satisfacerse los requisitos que la Dirección de Tránsito exigiera para los fines de identificación personal, entre los cuales se encontraba la impresión de huellas dactilares. Finalmente, debía pasarse un examen para demostrar que se poseía los conocimientos correspondientes a la instrucción primaria y conocían el funcio-

namiento de motores de combustión interna, la nomenclatura de la ciudad y el manejo de toda clase de automóviles o camiones.<sup>781</sup>

Dado que buena cantidad de los choferes de autos de alquiler no reunían varios de los requisitos señalados, las organizaciones que los representaban —el Frente Único de Trabajadores del Volante, la Unión Sindical de Choferes, la Unión de Choferes Intérpretes, el Sindicato Mexicano de Choferes—, apoyadas por el Sindicato de Trabajadores del Servicio Fúnebre y el Sindicato de Trabajadores de Autos Materiales, se entrevistaron con el regente de la ciudad y las autoridades de la Dirección de Tránsito y del Trabajo, para plantearles su desacuerdo por tales medidas.

No estaban conformes con el resello de licencias porque, argumentaban, que habiendo trabajado durante largos años, estaba demostrada su competencia; no querían perder el derecho de placa porque eso daría lugar a que se multiplicaran los coches de alquiler y se estableciera una competencia cuyos funestos resultados habían sido palpados en otra ocasión; tampoco estaban de acuerdo con algunas de las disposiciones del reglamento de tránsito porque lesionaba sus intereses.<sup>782</sup>

En respuesta a las demandas del gremio, Rojo Gómez argumentó que el reglamento no lesionaba sus intereses, y que respecto al resello de licencias y derecho de placas, las disposiciones quedaban anuladas. También se acordó que se nombraría una comisión que trataría con el Departamento sobre distintas modalidades relacionadas con el tránsito capitalino. Ese mismo día la Dirección de Tránsito giró un boletín a las diversas organizaciones de choferes, en el que les informaba las resoluciones y anunciaba que “lunes, miércoles y viernes recibirían a las representaciones de las distintas organizaciones pues era su propósito atender con la mayor eficacia al público y a los sectores relacionados con el tránsito. Es decir, la Dirección General del Tránsito deseaba establecer una corriente de mutua comprensión con el gremio de choferes”.<sup>783</sup>

Ésta “mutua comprensión” no llevó a otro cosa más que al abuso inmoderado de los choferes de taxi, por lo que las autoridades de tránsito tuvieron que inter-

venir. En 1949 el director general de tránsito Antonio Gómez Velasco entregó en forma personal las nuevas licencias de manejo a los taxistas. Como decía, éstos estaban obligados a cubrir una fianza de 500 pesos, a presentar referencias satisfactorias de buena conducta y certificado de no antecedentes en la jefatura de policía. En caso de que se tuvieran asuntos pendientes ante la autoridad judicial, se solicitaba a un fiador satisfactorio y por la infracción más insignificante se retiraba la licencia. Con esta medida se logró identificar a varios choferes con antecedentes penales, algunos de los cuales tenían hasta seis ingresos en la penitenciaría por homicidio y robo; pero a pesar de la reglamentación, a petición de sus organizaciones se les otorgó la licencia, pero se estableció una vigilancia especial para ellos.<sup>784</sup> Además, la Dirección de Tránsito señaló que sería inflexible con los taxistas que cometieran algún asalto o robo.

Esta campaña se realizó debido, en buena medida, a que se empezaron a presentar con frecuencia asaltos a los pasajeros, en muchos de los cuales se encontraba que el culpable había sido el mismo chofer, y en otros, era evidente la complicidad entre choferes y asaltantes. También se anunció que se procedería contra aquellos choferes de autos de alquiler y de camiones de pasajeros que no fueran corteses con el público, al que insultaban y reprimían de muy diversas maneras.<sup>785</sup> Varias organizaciones sociales se dirigieron al director de tránsito para apoyar esta labor moralizadora.

También se impulsó una campaña de revisiones nocturnas a los automóviles de alquiler, resultando que muchos de los choferes no tenían licencia, ni documentos del vehículo; asimismo, se descubrió circulando a gran cantidad de automóviles robados, y otros tantos, que habían sido internados al país sin el pago de los derechos aduanales correspondientes. Además, se encontraron choferes inválidos (sordos, mancos, cojos y faltos de un ojo), que habían conseguido su licencia por medio de maniobras turbias.<sup>786</sup>

Debido a las pésimas condiciones de las unidades, la Dirección de Tránsito del Departamento del Distrito Federal determinó que cada seis meses se debía pasar revista a los automóviles de alquiler. Se consideraba que en realidad los taxis en circulación pasaban ya de cinco mil, y se aseguraba que cuando menos la tercera parte de estos no se encontraba en buenas condiciones.<sup>787</sup>

En 1950 se continuó con la medida y, más aún, se dispuso que a todo carro que se viera circulando con averías, se le retirarían las placas. El 1° de noviembre se llevó a cabo una revista general, la inspección se realizó a lo largo de la calzada Taxqueña y los vehículos en mal estado fueron retirados del servicio. La medida se continuó aplicando cada año.

Por otro lado, la dirección tomó el acuerdo de proceder con energía en contra de los choferes platicadores o distraídos en vista de que el público se quejaba mucho y se habían incrementado el número de accidentes. Para observar el comportamiento de los choferes la dirección comisionó a varios inspectores y se tomó el acuerdo de que los platicadores fueran sancionados; en una primera ocasión con una multa de \$100.00, la segunda con una multa de \$200.00 y en la tercera ocasión les sería retirada la licencia para manejar.<sup>788</sup>

En 1951 se publicó una nota en el periódico *Excelesior*, que permite comprobar que hasta cierto punto, hubo una mejor decisión en las medidas tomadas. Se decía que: “la mayor parte de los choferes de ruleteo a quienes la Dirección de Tránsito había retirado la licencia por haber atropellado a peatones o causado daños en propiedad ajena, habían estado gestionando la devolución de su permiso para manejar pero tránsito se había mostrado inflexible y la sanción no había sido levantada. Igual severidad se adoptó respecto a los automovilistas o choferes que habían sido sorprendidos guiando en estado de ebriedad”.<sup>789</sup> No obstante, las prácticas de corrupción muy pronto reaparecieron. Por ejemplo, en 1952 se denunciaba que con frecuencia se otorgaban licencias a quienes no reunían los requisitos, por la módica cantidad de \$500.00.<sup>790</sup>

## LAS TARIFAS Y LA INSTALACIÓN DE TAXÍMETROS

Un problema del cual el público se quejaba en forma reiterada con las autoridades del Departamento, era sobre las tarifas del servicio, ya que por no estar claramente reglamentadas se dejaba al arbitrio de las partes fijar el monto a pagar; determinándose éste, en algunas ocasiones, según la distancia o el lugar de destino del pasaje; aunque las más de las veces se caía en la trampa de una tarifa impuesta por el chofer, que por lo general era excesiva.

Considerando la elevación en el tipo de cambio de la moneda, el alto costo de la vida y las cuotas tan altas que se pagaban por servicios similares en otros países, el gobierno de Cárdenas firmó un acuerdo en 1939, por medio del cual se estableció una tarifa para coches de alquiler, la cual era más alta domingos y días festivos. Aunque el acuerdo seguía vigente en 1940, lo cierto es que nadie respetaba las tarifas y el clamor de los usuarios porque “se metiera al orden a los choferes de ruleteo”, era cada día mayor.

Con todo y que cobraban lo que querían, las organizaciones de ruleteros empezaron a demandar, a la par que los otros servicios de transporte, se les autorizara el incremento en las tarifas. Esta demanda fue aceptada en los primeros días de enero de 1944,<sup>791</sup> quedando establecidas de la siguiente forma:

<b>Servicio por hora</b>	
Horas en días hábiles	\$4.50
Media hora en días hábiles	\$2.50
Horas en días festivos	\$5.00
Media hora en días festivos	\$3.00
Dejada mínima	\$1.25
Dejada máxima	\$2.50

Por reglamento se estableció que todos los vehículos de transporte de pasajeros debían tener adherida, en un lugar visible, las tarifas autorizadas; sin embargo, la mayoría de los choferes no las colocaron, unos en un acto de franca desobediencia y otros porque no alcanzaron a obtener la calcomanía que la propia Dirección

de Tránsito distribuía. Empero, con o sin engomado, el caso fue que en la prensa seguían apareciendo las quejas del público sobre el abuso de los choferes en el cobro de las llamadas “dejadas”. Para evitar tales abusos la prensa sugería la instalación de taxímetros.

El 1° de febrero de 1945, en un editorial del *Novedades*, se criticaba severamente la actitud de las autoridades frente al atropello de los ruleteros, acusándoseles incluso de cohecho; no obstante se veía con buenos ojos el establecimiento de tarifas por zona.

A nadie debe pasársele por alto que, a menudo las malas administraciones públicas promulgan decretos o disposiciones drásticas, con el único fin de entrar en tratos y arreglos indecorosos, con los que están dispuestos a quebrantar a ciencia y paciencia de las autoridades, dispuestas, de antemano a dejarse cohechar (la mordida). Solo así puede explicarse que nadie haya logrado meter en cintura a los conductores de automóviles de alquiler, cuyos diarios abusos han tenido que soportar casi todos los habitantes de esta ciudad. No hace al caso traer a colación la tragicomedia de los taxímetros, ni sacar a la luz pública los precios que han llegado a pagarse por un juego de placas para coches de alquiler. Ni es oportuno insistir en que bastaría aumentar el número de los vehículos de alquiler en circulación, limitado arbitrariamente por el Departamento de Tránsito, para que al establecerse la libre competencia se suprimieran los abusos. Lo que importa poner de manifiesto es que al fin, el DDF ha tomado la resolución de dividir a la ciudad en zonas, perfectamente delimitadas a las que corresponderán tarifas fijas.<sup>792</sup>

El Departamento del Distrito Federal dio a conocer el proyecto de zonificación de tarifas para las llamadas “dejadas” y las reacciones de los ruleteros no se hicieron esperar. El Club Único de Choferes de Automóviles de Alquiler —que agrupaba a cerca de 500 de los 10 mil ruleteros que había en la ciudad— aceptó las nuevas tarifas decretadas por el Departamento del Distrito Federal y, no sólo eso, sino que se comprometió a poner en vigor una tarifa más baja que la ya fijada, pero a condición de que el gobierno les prestara ayuda para fundar una cooperati-



va a la que se le diera la concesión de un gran expendio de gasolina, a fin de eliminar a los intermediarios. “Los choferes estimaban que con los dos centavos que dejaran de pagar por litro de combustible, como era el caso de los autobuses, les quedaría para sostener servicios médicos para los choferes, escuela para sus hijos, e inclusive hasta podrían aportar una fuerte suma mensual a la Secretaría de Salud y Asistencia”.<sup>793</sup>

Al anunciar las nuevas tarifas, el tono de las autoridades cambió. Señalaron que actuarían con “energía y sin pérdida de tiempo contra aquellos que no acataran las tarifas”. Por primera vez, parecía, que un gremio tan indisciplinado y tan reacio al acatamiento de las disposiciones gubernamentales, como lo era el de choferes de ruleteo, iba a ser sometido al orden. Se anunció que a los choferes que no respetaran las tarifas se les cobraría \$100.00 de multa. Por otro lado, Rojo Gómez dispuso que se marcaran, con pintura visible, tanto el pavimento como los postes, en sitios donde pudiera ser visto con facilidad el color que correspondiera a la zona, para que fácilmente se identificara el monto de la tarifa.<sup>794</sup> Además de que se pegarían en los automóviles de alquiler las calcomanías que contenían las tarifas oficiales.

Pero con todo y las declaraciones la medida nunca se puso en práctica y su vigencia duró poco tiempo pues a pesar de que se había establecido que las tarifas por “dejada” se fijaban según la distancia recorrida, esta disposición se limitó a que los choferes cobraran \$1.25 como mínimo y \$2.50 el máximo en el perímetro de la ciudad de México, sin explicar qué distancia era la mínima ni cual la máxima, “por lo que no había manera de calcular con exactitud la cantidad que debía cobrarse, dando esto oportunidad para que los choferes fueran prácticamente los que fijaran las tarifas”.<sup>795</sup>

Al respecto, el Departamento citó a los choferes de taxis para discutir sobre la implantación de taxímetros en sus unidades y así acabar con los abusos. También se hizo un llamado a las casas fabricantes de taxímetros, para que presentaran propuestas. La Unión de Choferes y Coches de Alquiler del D.F., el Club Único de Choferes de Autos de Alquiler del Distrito Federal y los Conductores Unidos del Autotransporte se manifestaron a favor de que se implantaran los taxímetros siempre y cuando se estableciera una tarifa apropiada.<sup>796</sup>

Además solicitaron que desapareciera la multa por infracción a la tarifa o que esta se redujera a \$10.00.<sup>797</sup>

Sin embargo, no todas las organizaciones estuvieron de acuerdo. La Alianza de Propietarios de Automóviles de Alquiler<sup>798</sup> se opuso a las medidas tomadas por la Dirección de Tránsito, sobre todo, a las vinculadas con la obligación de estacionarse en un sitio determinado o de no ruletear, como con el uso el “taxímetro”. Otras organizaciones se sumaron a esta postura y solicitaron al regente que no se publicara la ley que establecía el uso de taxímetros y para presionar realizaron una serie de paros. Aunque el regente no cedió en cuanto a la implementación de los taxímetros, su instalación se postergó; por lo demás, el funcionario concedió otras demandas que beneficiaban al gremio de choferes, tales como facilidades para el resello de licencias y los cambios de placas, no dictar sanciones consistentes en la cancelación de las placas, etcétera. Con estas promesas quedó establecida una especie de tregua entre los trabajadores del volante y el Departamento Central, “aunque buena parte de los ruleteros, aprovechando esta tregua, continuaron su ofensiva contra el público cobrando exorbitantemente el precio de las ‘dejadas’ y abusando de todas formas”.<sup>799</sup>

Rojo Gómez fue cediendo en todos los puntos de los pliegos petitorios de las organizaciones y no tomó una postura enérgica cuando el público denunció que los choferes seguían cobrando en forma arbitraria.

Cuando asumió la jefatura de Gobierno Casas Alemán, el Sindicato Único de Trabajadores de Automóviles de Alquiler se reunió con él para darle la bienvenida y, al mismo tiempo, darle a conocer sus puntos de vista sobre el problema del ruleteo, así como las acciones que debían tomarse para descongestionar el centro de la ciudad. Asimismo, le presentaron los acuerdos a los que habían llegado en un mitin celebrado pocos días antes, los cuales consistían en: “aceptar la implantación de taxímetros, pero subiendo la tarifa a \$6.40 por hora, en vez de la que en ese momento existía que era de \$4.50. Cuando el servicio no fuera por horas, proponían que el banderazo costará \$1.00 y que por cada 140 metros que recorriera el vehículo se agregarían \$0.05. También solicitaron una reducción del 50% en las infracciones de tránsito”. Además manifestaron su oposición a que se establecieran sitios de alquiler, como lo había sugerido el Departamento, ya que decían que el público no estaba acostumbrado a llamar a lugares de estacionamiento y eso bajaría sus ingresos.<sup>800</sup>

A partir del mes de abril de 1947 se autorizaron las nuevas tarifas que el Departamento del Distrito Federal aprobó para los taxis. Para ello la ciudad se dividió en tres zonas: la zona 1 centro histórico en la que se cobraría \$1.00; la zona 2, que abarcaba colonias como la Condesa, Hipódromo, Algarín, Valle Gómez, Peralvillo, Santa María y San Rafael y se cobrarían \$2.00; y, la zona 3 comprendía las colonias Portales, Del Valle, Nápoles, Tacubaya, Tacuba, Azcapotzalco, Industrial, Estrella, Gertrudis Sánchez, entre otras, en la que se cobrarían \$3.00. Fuera de los límites de esas tres zonas, los ruleteros podían cobrar precios convencionales por dejada, o bien, a razón de \$5.00 la hora, y los domingos o días festivos \$6.00. Según se dijo, los que violaran las tarifas serían detenidos y si reincidían se les retiraría la licencia. También se estableció el descanso nocturno obligatorio, de las 20 horas de un día a las 8 horas del siguiente, y los autos descansaban de acuerdo a los números de las placas, por ejemplo: los lunes los automóviles con placas 0001 a 0999, los martes del 1000 al 1999, y así sucesivamente.

La prensa publicó que un grupo de choferes “libres”, que no pertenecía a ningún gremio, protestó por las nuevas tarifas. Hubo varios detenidos pero sólo tres de ellos fueron consignados.<sup>801</sup> Por su parte la población estaba de acuerdo con las tarifas, siempre y cuando se respetaran y pedía que se castigara a los choferes que no cumplieran con ese compromiso. También se señalaba que una forma de terminar con el problema era incrementando el número de carros de alquiler los cuales ya eran insuficientes para las dimensiones de la ciudad.<sup>802</sup>

El asunto de las tarifas más o menos operó dentro del límite que se pedía, sin embargo quedaba pendiente la instalación de los taxímetros, pues se argumentaba que esa sería la única forma de establecer un verdadero control. Algunas organizaciones empezaron a movilizarse para protestar por la falta de determinación de las autoridades para solucionar el problema de fondo. Este fue el caso del Frente Inquilinario del Distrito Federal que solicitó a la cámara de senadores que emitieran una ley donde se prohibiera la circulación de taxis sin taxímetro.

De una manera inexplicable desde hace dos años las autoridades del Distrito Federal no pueden obligar a los choferes a adoptar una medida de protección al público y que nada tiene de lesivo para ellos y que por otra parte ha sido adop-

tada por todos los países en los que se salvaguardan los intereses del público. Agregan que ningún chofer hizo caso de las tarifas que establecieron las autoridades mientras se instalaban los taxímetros, resulta que el público que tiene necesidad del servicio queda a merced de los choferes que continúan cobrando cuotas exorbitantes.<sup>813</sup>

Los senadores demandaron a las autoridades del Distrito Federal que tomara cartas en el asunto, a lo que éstas respondieron que ya habían dictado órdenes para que se implantara el servicio de taxímetros en todos los taxis y se tomaran acciones drásticas contra los choferes que eludieran su uso.<sup>814</sup>

Al día siguiente, la Alianza de Propietarios de Automóviles de Alquiler declaró que su oposición a los taxímetros se debía a que estos aparatos presentaban varios defectos de fabricación, entre ellos: que se podía marcar con facilidad en el totalizador la cantidad que se quisiera y, por tal motivo, incluso la Secretaría de Economía y el propio Departamento del Distrito Federal habían decidido que no se instalaran hasta que quedaran listos, para que no se defraudara a los usuarios. Por otro lado, la Alianza pidió el apoyo al Frente Inquilinario para que no se permitiera que la empresa que fabricaba los taxímetros incrementara sus precios (de \$583.00 a \$810.00) e incluso dijo que ya se habían encargado 4,600 aparatos, y aclaró: “Los componentes de esta organización son y serán siempre disciplinados y respetuosos de los ordenamientos de las autoridades y como trabajadores no asalariados, siempre estaremos velando por los intereses del público a quien servimos, para lo cual deseamos ser una entidad de orden”.<sup>815</sup>

Los representantes de 10 agrupaciones de choferes y propietarios de automóviles de alquiler se reunieron con Carrillo, entonces secretario de gobierno del Departamento del Distrito Federal, para abordar el problema de los taxímetros. En dicha reunión se manifestó que los trabajadores del volante fueron sorprendidos por sus dirigentes al aprobar el incremento en el precio de los taxímetros, cuya patente era propiedad de Adrián Farías Fonseca y la empresa que los fabricaba se denominaba “Far-Mex”. Por otro lado, el Frente Único del Volante, presidido por Juan Gaitán, el director de tránsito y el director de la empresa se reunieron para llegar a un acuerdo.<sup>816</sup>

Finalmente, se acordó: que se convocaría a una gran asamblea de choferes, para establecer si se había aprobado o no el aumento; que se deslindarían responsabilidades ante el director de tránsito; que en tanto no hubiera acuerdo quedaba suspendida la colocación de taxímetros; que una vez aclarado el asunto se estos aparatos se instalarían de acuerdo con lo que resolviera el jefe del Departamento del Distrito Federal. Además, Carrillo declaró que no había autorizado el incremento en el precio de los taxímetros y que no era obligatorio para los taxistas usar los fabricados por Far-Mex. Podían comprar cualquier tipo de aparatos, siempre y cuando fueran aprobados por la Dirección de Normas de la Secretaría de Economía, que era la que debía fallar sobre su correcto funcionamiento, para evitar que fuera defraudado el público.

El Frente Unico del Volante, la Unión de Choferes, el Sindicato de Trabajadores de Coches de Alquiler y la Asociación de Propietarios de Automóviles de Alquiler convocaron a una asamblea que se celebró en la Arena México. En esa tumultuosa reunión los trabajadores del volante llegaron a los siguientes acuerdos: pedir al jefe del DDF que ordenara una investigación relacionada con las personas que, valiéndose en algunos casos de la coacción, trataron de imponer el aumento de precio a los taxímetros; que se demostrara que los aparatos que pretendía vender Far-Mex eran idénticos al modelo que presentaron cuando fue escogido; que los propietarios o choferes que no hubieran pagado los aparatos, tuvieran la oportunidad de pagarlos en abonos después de tres meses de haberlos usado; y darle un voto de confianza a Casas Alemán por la actitud ponderada que mantuvo en el conflicto al no haberlos obligado a comprar tales aparatos.<sup>807</sup>

Era evidente que algunos líderes estaban coludidos con la empresa que fabricaría los taxímetros, pues obligaron a los trabajadores a dar un anticipo —aún antes de que se supiera a qué empresa se iba a otorgar la concesión— y después incrementaron el precio sin consultarlo. Por tal motivo, los propios trabajadores del volante demandaron que “de no cambiar Far Mex sus ‘charros’ les devolverán el casi medio millón de pesos que ya habían aportado”.<sup>808</sup>

En 1949 subió el precio de la gasolina en 6% y antes que esto ocurriera Carrillo había discutido con las organizaciones de ruleteros dicho incremento y les solicitó que no subieran el monto del pasaje. Con base en la idea de que el ser-

vicio de ruleteo no era para las clases populares, no se les eximió del pago de este aumento como sí ocurrió con los camioneros, por lo que los taxistas reaccionaron molestos por la situación de privilegio de estos últimos.<sup>819</sup>

Las organizaciones respondieron que iban a consultar con sus bases si aceptaban o no el alza de la gasolina y las tarifas que de ella se derivaran; y aunque no lo manifestaron en forma abierta, en la práctica cobraban más. Por su parte, el Departamento del Distrito Federal realizó un estudio del porcentaje de costos de operación que para cada coche representaba el aumento de gasolina, y a partir de ahí fijar las tarifas. Pero como no hubo respuesta por parte de las autoridades, los agremiados “decidieron realizar un paro el 12 de diciembre, como presión para que les cobraran más barata la gasolina”.<sup>810</sup> Lo mismo hicieron el 7 de enero.

Mientras se resolvía el problema de los taxímetros, el Departamento del Distrito Federal autorizó un incremento a las tarifas “por hora”, de \$6.00 a \$6.50 la hora y de \$3.00 a \$3.25 la media hora. El aumento se autorizó en atención a las demandas de los ruleteros, los que argumentaban la necesidad de hacerlo debido al alza en los precios de la gasolina y las refacciones.<sup>811</sup>

A principios de 1950 eran 12 las agrupaciones de propietarios y choferes de carros de alquiler<sup>812</sup> que fueron convocadas por el Departamento para resolver los problemas de las placas, los taxímetros y en general los problemas del gremio. Entre tanto, el Departamento volvió a convocar a las empresas fabricantes o distribuidoras de taxímetros a fin de que presentaran sus aparatos a una licitación.

A lo largo del año se reunieron en repetidas ocasiones, mientras la Secretaría de Economía establecía el dictamen sobre las empresas que venderían los taxímetros. Durante ese tiempo más o menos las cosas se hicieron en calma o mejor dicho: como siempre, los choferes cobraban lo que querían, especialmente en épocas como navidad. Sin embargo, ante la demora de las autoridades para decidir y colocar los taxímetros, en marzo de 1951, los choferes se empezaron a agitar, pues muchos de ellos hacía dos años que habían aportado una cantidad para la compra y colocación de los aparatos y tenían perder su dinero. “En total se habían adelantado más de \$800,000.00 a una de las casas fabricantes, y algunos de los aparatos ya tenían más de un año colocados sin que sirvieran de nada”.<sup>813</sup>

En junio de ese mismo año la Secretaría de Economía, al fin aprobó y certificó que eran eficaces los aparatos de las compañías “Far Mex”, “Halda” y “B.B”. Entonces el jefe del Departamento decretó la obligación de instalar los taxímetros. 30 días después de la publicación del decreto en la *Gaceta Oficial*, debía haberse efectuado la contratación del aparato que más conviniera a los choferes y 90 días después se procedería a la instalación. Es decir, en un lapso de cuatro meses 20 días todos los carros debían contar ya con su taxímetro. Las compañías Halda y B.B lo vendían en \$1,450.00 y Far-Mex en \$791.00. Pero las tres empresas debían garantizar el servicio por dos años.<sup>814</sup>

Se estableció también que, a partir del mes de agosto, los taxistas debían acudir a la Dirección de Tránsito, con objeto de que se hiciera el registro correspondiente, mediante la tarjeta de circulación, los contratos y la factura de adquisición de los taxímetros, los cuales deberían estar fabricados antes de terminar el año. Sin embargo, en noviembre se publicaban notas en la prensa como la siguiente: “Hace 3 meses, en la vigésima quinta promesa oficial, se dijo que en un plazo de 2 meses no circularían por la ciudad ni un sólo carro sin llevar ya su taxímetro o aparato medidor. Han transcurrido noventa días y por el contrario, no hay un sólo automóvil que utilice taxímetro”.<sup>815</sup>

Cuando el General Antonio Gómez Velasco, anunció la celebración de una Semana de Tránsito, dijo que “meterá en cintura a los ruleteros”. Esto hace recordar que el año pasado —¿o fue el antepasado?— el Departamento del Distrito ordenó que los autos de ruleteo fueran pintados de azul y gris y se les pusieran en las portezuelas los números de placas... y los ruleteros todavía se están riendo. Recordamos también que, desde hace varios meses, se les ordenó poner taxímetros, que luego llegaron, flamanutos, procedentes de Suecia, después se dio un plazo perentorio para que todos los autos los trajeran...el plazo se venció, pusieron otro, se venció ése, pusieron otro, se venció ése, pusieron otro, se venció también, pusieron otro... y los ruleteros todavía se están riendo”.<sup>816</sup>

En enero de 1952 se señaló que todos los plazos habían vencido y el problema seguía siendo el mismo. “Desde 1948 a la fecha, se otorgaron más de 10 ‘últimos’

y 'definitivos' plazos sin que al cumplirse, se haya visto algo práctico. Los choferes siguen aplicando las tarifas que les viene en gana".<sup>817</sup>

En abril, por medio de un boletín de prensa, se anunció que, de manera definitiva, el 31 de agosto vencería el plazo para la colocación y funcionamiento de los "taxímetros" en todos los automóviles de alquiler del Distrito Federal; por tanto, a partir del 1° de septiembre no se permitiría la circulación de ningún automóvil de ruleteo que no contara con su aparato marcador.

Mientras tanto, se realizaron una serie de mesas redondas entre las organizaciones de ruleteros y las autoridades del Distrito Federal. En la segunda mesa celebrada en la Dirección del Trabajo del Departamento del Distrito Federal, los representantes de la Unión de Choferes presentaron por escrito su solicitud de aumento a las tarifas vigente y reiteraron que su objetivo no era perjudicar los intereses del público, sino buscar sólo una mejor remuneración para los ruleteros. Los choferes afirmaron que la tarifa de los taxímetros de \$1.00 al iniciar la marcha y \$0.40 por cada km realmente nunca había sido puesta en vigor. Solicitaron que ante la imposibilidad de cambiar el mecanismo de los taxímetros para que marcaran una mayor cantidad debía concedérseles una cuota adicional a la que marcará.<sup>818</sup> La cuota que solicitaron los ruleteros que se instalara en los nuevos taxímetros era de \$1.50 el banderazo en el día y \$2.00 en la noche, además de \$0.45 por km recorrido.

Por otro lado, diversas organizaciones de la sociedad también protestaron y declararon que harían una campaña si aumentaban las tarifas. "No use usted coche de alquiler", sería la consigna de los capitalinos si los choferes se salían con la suya, de aumentar las tarifas de los taxímetros.<sup>819</sup> Por su parte, la Secretaría de Economía tampoco aceptó el incremento.

La mesa redonda que estudiaba el alza de las tarifas en los taxímetros realizó, también, un análisis de los servicios que prestaban los choferes: servicios diurnos de ruleteo, servicios nocturnos, servicio de sitios, servicio por tiempo y servicios especiales. "Los choferes se apuntaron dos éxitos: la subsistencia del monopolio que controlaba el Aeropuerto Central y el reconocimiento de que 45 pesos era una cantidad que lógicamente gastaban los choferes todos los días en gasolina, refacciones, aceite, etc." Asimismo, se pronunciaron en contra de las "dejadas de



a peso” que se hacían, especialmente entre el primer cuadro de la ciudad y el hipódromo o la plaza de toros, o a lo largo de las grandes avenidas.<sup>820</sup>

Con todo y que las autoridades habían anunciado que no habría más prórrogas para la instalación de los taxímetros, a finales de agosto se amplió el plazo hasta el 1° de octubre. Por tal motivo también se suspendieron las mesas redondas hasta septiembre, “concedida la prórroga, ya no hay para qué apurarse”, dijeron.

Al reanudarse el 2 de septiembre las mesas redondas para estudiar el alza de tarifas en los taxímetros, los choferes pidieron que para el servicio de sitios que cubrían los grandes hoteles, en algunas colonias y delegaciones del Distrito Federal, se fijara como precio de banderazo \$2.00 más \$0.45 por km de recorrido.

Algunos sectores sugirieron a las autoridades de tránsito se considerara la implantación de categorías de automóviles, porque no era “justo pagar \$3.00 por la ‘dejada’ en un automóvil bien cuidado, a \$3.00 en una ‘charchina’ que parecía chatarra en movimiento”.<sup>821</sup>

Debido a la presión de los ruleteros, el representante de la Secretaría de Economía, Vicente Ríos, aceptó que la tarifa de los taxímetros aumentara en \$1.50, aunque sólo para servicio diario y durante el día en el primer cuadro. Para el servicio nocturno sería ese mismo monto pero este tendría vigor en toda la ciudad, y la hora, cuando se tratara del servicio por tiempo, debía costar \$9.00 en lugar de \$8.00.<sup>822</sup> Sin embargo, el Departamento del Distrito Federal no aprobó el alza. Entonces, los choferes de ruleteo rescataron la propuesta del establecimiento de dos tarifas de acuerdo a las condiciones del vehículo.

Como señalé —y como se verá más adelante—, el número de placas estaba limitado por ley, sin embargo, algunos choferes lograron ampararse. Los carros amparados no contaban con las placas oficiales y por tal motivo no les podían entregar su taxímetro, ya que el principal requisito para comprarlo era presentar las placas. Sin embargo, el juez Burgoa, concedió el amparo a aquellos ruleteros que no contaban con placas para que pudieran circular sin taxímetro; por tal motivo “el 1° de octubre no todos los carros disponían de él, burlando así la disposición aludida”.<sup>823</sup>

Finalmente, después de 12 años, el 12 de noviembre de 1952 se publicó en el *Diario Oficial* el “Decreto que declara obligatorio el uso del ‘taxímetro’ en los automóviles de alquiler y fija la tarifa para el servicio de transporte de pasajeros”.

En el considerando del decreto se justifica el incremento a la tarifa a partir del informe rendido por la Dirección General de Trabajo y Previsión Social y de los dictámenes formulados por la Oficina del Plano Regulador y por la Oficina Técnica de la Dirección General de Tránsito y Transportes y la asesoría de la Secretaría de Economía Nacional, con base en el estudio sobre capital invertido, costo de accesorios y refacciones, así como costo de lubricantes y combustible, costo global de la operación del servicio y en general, las condiciones económicas que afectan su prestación; con lo que se concluye: “los estudios anteriores conducen a una reglamentación adecuada que resuelve los problemas que en materia del cobro del servicio de transporte en automóviles de alquiler afectan al Distrito Federal, y cuya aplicación significará un indudable beneficio efectivo a la colectividad corrigiendo la anarquía que actualmente existe para el cobro del servicio con la uniformidad y certeza de un precio justo por su prestación”.<sup>824</sup>

En el reglamento se establecieron como factores para determinar el precio por alquiler de automóviles sin itinerario fijo para el servicio de pasajeros la distancia recorrida o el tiempo utilizado por el vehículo y la obligatoriedad del uso de taxímetro dentro de los límites del Distrito Federal, fuera de esos límites el precio sería convencional. Las tarifas se establecieron de acuerdo a la clasificación del servicio público de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler en:

1. Servicio regular de ruleteo. Banderazo, comprendidos los primeros 225 metros de recorrido \$ 1.00, por km subsecuentes, debiéndose medir por cobro adelantado y a razón de \$0.05 por cada 125 metros o fracción \$0.40, y cuota adicional sobre lo que marque el aparato \$0.50.
2. Servicio de sitios. Además de las cuotas ordinaria y adicional del servicio regular de ruleteo, se cubrirá una o más de los sitios de \$0.50. En este caso, el banderazo no se marcará sino hasta el momento en que el vehículo queda a disposición material del usuario.
3. Servicio por tiempo. La medición se verificará con el reloj del pasajero o del conductor, sirviendo de base para el cobro, como tiempo mínimo, el de media hora o fracción, la hora se cobrará a razón de \$ 9.00.
4. Servicios especiales:

- a) Sitio Puerto Central Aéreo:
  - “Viaje especial”, con un solo pasajero, \$8.00
  - “Viaje colectivo” de dos a cinco pasajeros, por persona, \$4.00
- b) Servicio de turismo: prestado por choferes intérpretes y guías o por cualquier permisionario dedicado a tal actividad, se aplicará la cuota de “servicio de sitios”.
- c) A las Delegaciones de Xochimilco, Cuajimalpa (Desierto de los Leones), Tlalpan, Milpa Alta, Contreras o Tláhuac, así como entre éstas, la cuota será convencional cuando el viaje sea en un sólo sentido. En viajes de ida y vuelta, deberá aplicarse la tarifa de “Servicio Regular de Ruleteo” o de “Sitios” en su caso.
- d) Transportación de bultos considerados como no manuales, pero permitidos por la Dirección General de Tránsito y Transportes del Distrito Federal, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias relativas, se aplicará la tarifa de “servicio por tiempo” o una cuota adicional convencional sobre el importe que marque el taxímetro.

También se estableció que la violación a la tarifa se sancionaría con una multa que iba de \$5.00 a \$100.00, duplicándose el máximo en caso de reincidencia. A los automóviles de alquiler que no se encontraran provistos de taxímetro se les sancionaría con una multa de \$100.00 a \$1,000.00 con cargo al propietario del vehículo y se cancelaría la licencia para manejar a quien lo condujera. Si se llegaba a comprobar que alguno de los ruleteros descomponía en forma intencional su taxímetro sería sancionado y se consignaría ante las autoridades competentes. Si la descompostura fuera accidental, debía someterse el aparato a una inspección parcial de las autoridades de tránsito, las que podían conceder un permiso provisional para el servicio de alquiler sin taxímetro, no mayor a cinco días.<sup>425</sup>

El Departamento del Distrito Federal acordó que los ruleteros amparados que no se hubieran presentado a regularizar su situación y recibieran las placas de alquiler, contarían con un plazo de cinco días para apegarse a la ley y colocar los taxímetros en sus vehículos. Los ruleteros que acababan de recibir sus placas por

ejecutorias de la corte, podían gozar de un plazo de 15 días para instalar los mencionados aparatos.

Con todo y que la población demandaba el uso de los taxímetros, las cosas, al menos los primeros días, no resultaron como se esperaban:

La indiferencia y desconfianza que demostraron ayer los capitalinos para los taxímetros, causó gran desaliento a las autoridades del Departamento del Distrito Federal, las que se desorientaron por tal actuar del público. Los usuarios en la gran mayoría de los casos, prefirieron ayer hacer arreglos convencionales con los ruleteros antes que aceptar el uso de los taxímetros. La molestia mayor que los capitalinos trataron de evitar, con los aparatos mencionados, fue el pago adicional de \$0.50, que de hecho autoriza a los ruleteros de cobrar el banderazo a \$1.50.<sup>26</sup>

A punto de terminar el gobierno de Casas Alemán la prensa anunciaba:

La Dirección de Transportes ha entregado ayer 4,252 taxímetros a otros tantos vehículos de alquiler que ya cuentan con taxímetro. Otros 1,475 vehículos que no tienen taxímetro, ya sea porque todavía no han recibido sus placas de circulación o porque no han recibido citatorio de las empresas instaladoras, cuentan con permisos provisionales para circular por el Distrito Federal. En total 5,727 automóviles de los 6,200 que hay en la ciudad están dentro de la ley para trabajar.<sup>27</sup>

## LA LIMITACIÓN DE LAS PLACAS

Como ya señalé, en 1934 se publicó un decreto que restringió el número de automóviles de alquiler, habiendo permanecido constante el número de 4,560, hasta 1947, fecha en la que se autorizaron 40 placas más.

Además de ésta, en diciembre de 1935, se publicó el Reglamento de Descanso Semanario de Automóviles de Alquiler, con el cual se limitó más aún el número de carros en circulación. Se estableció que para los efectos del reglamento, los

días se contarían de las 8 a las 20:00 horas. La oficina de tránsito del Departamento realizó la división de los automóviles en cinco grupos por colores, de los cuales dejaba de circular en forma alternativa uno de ellos y de lunes a viernes respectivamente. Para distinguirse utilizaban una franja de color verde, amarillo, rojo, azul y blanco, que debía colocarse en un lugar visible. Los sábados, domingos y días festivos no había restricción.<sup>828</sup> Estas disposiciones, tenían como finalidad la reducción, entre semana, del número de vehículos en circulación: alrededor de 3,500,<sup>829</sup> aunque para no afectarlos económicamente se les concedió que el día que descansaran podían salir a trabajar fuera de la ciudad, sin restricción alguna.

El 5 de abril de 1939, se estableció otra disposición tendiente a limitar todavía más la competencia entre los autos de alquiler en el Distrito Federal, al no sólo acotar su número negando la expedición a nuevos permisos, sino también reduciendo los que ya se encontraban en circulación, al aprovechar las infracciones cometidas para cancelar la concesión de placas. En el considerando del decreto se argumentaba: “con frecuencia se reciben quejas por el otorgamiento de permisos para la explotación de automóviles en el servicio de alquiler, lo que mantiene un estado de competencia exagerada en dicho servicio, con perjuicio de los trabajadores que se dedican a él... por lo que en lo sucesivo y a partir de esta fecha los permisos que sean cancelados se reservan sin otorgarlos a ninguna otra persona”.<sup>830</sup>

El economista Mario Saavedra cuestionaba en forma severa que se siguieran restringiendo el número de placas para carros de alquiler, pues si bien la medida había respondido a una necesidad de la época, para 1946, de ninguna manera se justificaba, dado que los camiones y tranvías por su número y capacidad no satisfacían las necesidades de transporte de la población. Por tanto, no podía considerárseles como competencia sino más bien debía vérsese como un servicio complementario y necesario. También argumentaba que el problema era que se tenía la creencia de que los automóviles de alquiler los utilizaban exclusivamente las clases sociales adineradas, sin embargo, era evidente que también los empleaban personas de clase media y humilde, pues eran los que no contaban con autos propios y ante las deficiencias de los otros medios de transporte, tenían que recurrir al uso de taxis.<sup>831</sup>

Respecto a la rentabilidad del negocio, en 1945 se decía: “los 5 mil coches de alquiler que hay en el Distrito Federal, obtienen una entrada bruta de 40 a 50

pesos diarios, la utilidad no es menor de 25 a 35 pesos por carro o en otras palabras, es un bonito negocio que deja más de \$125,000.00 por día”.<sup>832</sup> Los resultados de una investigación realizada por el Instituto de Estudios Económicos y Sociales, en 1946, revelaba que los automóviles de alquiler tenían un promedio de entradas de \$70.00 diarios, durante los días de trabajo y \$90.00 los días festivos. De estos ingresos otorgaban, por concepto de pago de sus coches o por el arrendamiento de ellos, una cantidad que generalmente variaba entre \$15.00 y \$25.00 diarios. Gastaban \$10.00 en gasolina y obtenían, por lo tanto, un rendimiento aproximado de \$40.00 a \$50.00.<sup>833</sup>

En 1949, en otro estudio, se hacían los siguientes cálculos: “el chofer de cada turno ganaba alrededor de \$83.00 diarios. La cual según cálculos de Barroso se distribuía más o menos de la siguiente forma: 48% al patrón, 36% al chofer y 16% a los gastos del carro. Considerando que el ingreso era de \$83.00 por turno, al mes se ganaba \$29,216.00, de los cuales el patrón ganaba \$14,106.00, el chofer \$10,517.76 y a los gastos del carro se destinaba \$4,674.56”.<sup>834</sup>

Además del argumento señalado, otras voces demandaron al gobierno de la ciudad que se autorizara la expedición de más placas para coches de alquiler, evitando así, que se formara un monopolio, pues la restricción en el otorgamiento de placas era lo que propiciaba la formación de un mercado negro. En éste, las placas que a finales de la década de los treinta llegaron a tener un valor comercial que fluctuaba entre \$300.00 y \$500.00, en 1946 se vendían entre \$7,000.00 y \$10,000.00<sup>835</sup> y en 1949 alcanzaron la cifra de \$16,000.00.

El alto costo de esas placas en el mercado dio origen a la especulación y, finalmente, a que esos vehículos quedaran en poder de unas cuantas personas, los llamados “flotilleros” (dueños de una flotilla de autos), que para burlar la ley, registraban los coches a nombre de sus familiares.

Se calcula que en la actualidad, el 75% de esas placas las controlan los “flotilleros”, entre quienes se menciona a: Santiago Nales, español con cerca de 90 coches; Salvador Gómez, con una “flotilla” de 20 vehículos; Oswaldo Harris, negro, norteamericano, con 30; Cuauhtémoc Barraza, con 30; e, Hilario Bierge, con 50. Hay bastantes acaparadores de coches que controlan de 10 a

15 coches, pero la tendencia general es que las placas se concentren en menor número de “flotilleros”.<sup>836</sup>

A los pocos días de haber tomado posesión Miguel Alemán, recibió una carta de la comisión de autotransporte de la cámara de diputados en la que además de enunciar los problemas se establecía la necesidad de tomar medidas enérgicas, entre otras, la de aumentar a mil el número de placas.<sup>837</sup> Esta propuesta no era nueva, la Unión de Choferes “31 de Marzo” del Distrito Federal, también en una carta enviada al presidente, consideraba que no era lesivo que se incrementara a mil el número de permisos, sobre todo si éstos descansaban en sábado, ya que de esta forma quedaba equilibrado el servicio de ruleteo. Sostenían que ésta era una importante fuente de trabajo y por tanto había que dar oportunidad a otros.

El gobierno del Distrito Federal siempre mantuvo la postura de no aumentar el número de placas. “En todo caso, si se necesita una mayor cantidad de automóviles en servicio se gestionará la modificación del decreto que establece el descanso semanal obligatorio de los mencionados vehículos”. Medida que se tomó a escasos dos meses antes de que terminara la gestión de Rojo Gómez y con la salvedad de que a esa fecha todos los automóviles de alquiler tuvieran instalado el taxímetro. En 1952, a raíz de que se incrementó el número de carros en circulación, debido a los amparos interpuestos, se autorizó de nuevo el descanso de 1,100 carros cada día.

En una carta que la Alianza de Propietarios de Automóviles de Alquiler del Distrito Federal envió al presidente, en 1948, se quejaban del problema del incremento de taxis piratas. Señalaban que desde hacía dos años se venía infiltrando una serie de individuos que con la simple compra de un amparo se defendían sin que se encontraran sujetos a la reglamentación. También ocurría que particulares y taxis de otros estados de la república ofrecían el servicio sin que hicieran nada las autoridades. Indicaban que podían demostrar que algunos de estos vehículos eran propiedad de militares, policías y hasta de agentes de tránsito. En diversas cartas al presidente, la organización, siempre solicitó se mantuviera en vigencia el decreto que fijaba el número de placas.<sup>838</sup>

Pero estas demandas no eran únicas de esa organización, sino de varias más como la Alianza General de Trabajadores del Transporte del Distrito Fe-

deral, que además solicitaba al presidente que se eliminara a los “flotilleros” y que se controlara el mercado negro, de tal suerte, que las placas ya no se cotizaban a \$10,000.00. También pedían que se pusiera un alto a la práctica de los amparos, es decir, se referían a aquellos casos que se ampararon contra el decreto que limitaba el número de placas en circulación y que el juez dictaminara de manera favorable y que, con tal sólo colocar el amparo en los vidrios, prestaban el servicio.

Asimismo, ante el juez primero de distrito en materia administrativa, 40 choferes presentaron una demanda de amparo contra el director de tránsito, a quien acusaron de no cumplir un acuerdo presidencial dictado en 1941, en virtud del cual se concedió a los quejosos que integraron la agrupación “Choferes sin trabajo” 40 placas para coches de alquiler.<sup>839</sup> Fue, tal vez, en respuesta al dictamen de la Suprema Corte, en favor de este amparo, que en julio de 1947, el jefe del Departamento dictó un acuerdo por medio del cual se fijó en 4,600 (40 más de las que se establecieron en 1934) el número de placas para automóviles de alquiler destinados al servicio público de pasajeros.

Sin embargo, con todo y que se publicó en el *Diario Oficial* el decreto en cuestión, en la práctica nunca operó, pues era tal la demanda de placas que resultaba difícil otorgar tan sólo 40. En 1952, en cartas enviadas al presidente, la “Cooperativa de Choferes sin Trabajo” demandaban que se les otorgaran las placas. Así como esta organización, varias se encontraban en el mismo caso, entre otras: la Unión Cuauhtémoc de Choferes del Distrito Federal, el Comité Coordinador de Unidad Proletaria del Distrito Federal, la Cooperativa Unión de Choferes Eventuales, las cuales enviaron cartas al presidente de la república solicitándole se incrementara el número de placas y se respetaran los fallos de jueces de la Suprema Corte a su favor.<sup>840</sup>

En septiembre de 1949 apareció una nueva cooperativa de ruleteros integrada por 109 carros, pintados de color marrón y marfil con las iniciales “MM” en sus puertas. Esta organización se amparó y ganó, por lo que al Departamento del Distrito Federal no le quedó otra opción que otorgarle los permisos. Ante esto, algunas agrupaciones de ruleteros que se oponían a la medida bloquearon las calles y realizaron paros. Para disminuir la presión, el director de Petróleos Mexi-



canos prometió que les vendería la gasolina a tres centavos menos y se les construiría una gasolinera que quedaría en propiedad de los ruleteros.<sup>841</sup>

La normatividad que fijaba el número de permisos para circular no se modificó; sin embargo, el Departamento del Distrito Federal tuvo que otorgar permisos en cumplimiento a las ejecutorias de la Suprema Corte. Por lo que las organizaciones de ruleteros solicitaron a las autoridades, que no se otorgaran más de cinco mil placas. También demandaron que no se beneficiaran con amparos a personas que no eran choferes; que no se dieran más placas para los coches de alquiler “MM” y que se expidiera un reglamento específico para regular la industria del ruleteo.<sup>842</sup> Para presionar sobre sus demandas, los ruleteros, para ser exactos los “flotilleros” (los que obligaban a sus trabajadores), organizaron mítines, paros, y bloqueos de calles.<sup>843</sup>

A principios de 1950 se prohibió la circulación normal de automóviles de alquiler que portaban placas de los estados, pues hasta esa fecha, al entrar a la ciudad prestaban servicio. Sólo se les permitió la circulación cuando sus conductores hicieran viajes a esta capital ya fuera por motivos personales o con el fin de trasladar pasajeros.

El problema de las placas también se debatió en las mesas redondas y la conclusión a la que se llegó fue que las disposiciones legales vigentes en relación con el manejo y limitación de placas llenaban su cometido y permitían actuar al Departamento del Distrito Federal dentro de una política administrativa conveniente, tanto en beneficio social como en función de los intereses de permisionarios y trabajadores de la industria, y por esas razones no se creía conveniente su modificación. Sin embargo, se consideró pertinente dejar en absoluta libertad al jefe del Departamento para que, de acuerdo con los intereses sociales y tomando en consideración a las organizaciones interesadas, dictara las medidas oportunas. Asimismo, se consideró aconsejable derogar el acuerdo que limitó a un número exacto las placas de ruleteo.<sup>844</sup>

Un año y medio después de este acuerdo tomado por consenso entre autoridades y ruleteros, en septiembre de 1951, la cámara de diputados aprobó el reglamento, por medio del cual se facultaba al Departamento del Distrito Federal a regular el otorgamiento de permisos para la prestación de servicio público de automóviles de alquiler en el Distrito Federal. Según el dictamen de la comisión de

autotransportes esto significaba que “había concluido el control que ejercía durante muchos años el Departamento de Transito y los líderes camioneros, sobre las placas de autos de alquiler que actualmente alcanzan precios entre 10 y 14 mil pesos”.<sup>45</sup> En el reglamento se establecieron los requisitos y condiciones para obtener los permisos, así como las causas de revocación de los mismos.

Antes de que apareciera el reglamento, a lo largo del año, se suscitaron una gran cantidad de problemas. En enero habían surgido muchas protestas y todas coincidían con la necesidad de aumentar el servicio de automóviles de ruleteo. Los quejosos decían que las autoridades habían accedido a demorar la puesta en vigor del reglamento que autorizaba mayor número de placas al ruleteo, en virtud del cabildeo y gestiones de algunos choferes, especialmente de los “flotilleros”.

En junio, el periódico *Excelsior* dio cuenta que las autoridades judiciales habían entregado, en tan sólo tres meses, 700 amparos para permitir la circulación de otros tantos automóviles de alquiler en la ciudad de México. “Cinco agrupaciones denunciaron al secretario del Departamento del Distrito Federal, que la mayor parte de los permisos había sido obtenida mediante procedimientos sucios”.<sup>46</sup> Y por otro lado, señalaban que cuando los choferes habían protestado ante la Suprema Corte, por la gran cantidad de amparos otorgados, les contestaban “la ley es la ley y aquí hacemos que se cumpla”.

Ante las denuncias y presiones que diversas agrupaciones de ruleteros hacían por medio de paros, amenazas de huelga general, etcétera, y, partiendo de las propias condiciones en las que se otorgaban los amparos, la policía judicial del Distrito inició una averiguación a partir de la cual se descubrieron un cúmulo de irregularidades y maniobras, realizadas por la Unión de Choferes Permisarios. Por tal motivo, la Dirección de Tránsito recogió algunos de los permisos provisionales que habían otorgado por los amparos interpuestos por el juez.

Para resolver el conflicto, el secretario general del Distrito Federal citó a los representantes de choferes, tanto de aquellos que contaban con los permisos de manera legal como a los que operaban de manera ilegal, y en especial aquellos que se habían amparado. Mientras tanto se efectuó una revisión, caso por caso, para verificar la validez de los 800 amparos que en su momento otorgó la Suprema Corte, sobre todo de aquellos que la Dirección de Tránsito les negó placas de

alquiler. Entre éstos casos se distinguían dos, a saber: los que tenían una orden de la Suprema Corte para que la Dirección de Tránsito les entregara las placas y los que tenían una orden del mismo tribunal para que dicha dirección les contestara sobre su solicitud de placas.<sup>847</sup> Ante la negativa de las autoridades para permitir que los representantes de los choferes amparados participaran en la revisión de dichos amparos, los trabajadores efectuaron una manifestación de protesta.<sup>848</sup>

Al finalizar el año, la policía puso al descubierto una habilísima medida judicial utilizada por la llamada Unión Nacional de Choferes Permisarios para obtener embargos ilícitos en favor de centenares de ruleteros, muchos de los cuales obtuvieron por este medio la autorización necesaria para circular sus vehículos. “La chicana consistía en que la propia unión autoembargaba los coches de sus miembros simulando juicios ejecutivos en los tribunales civiles, con objeto de pedir amparo contra la dizque ‘disposición’ de sus automóviles”.<sup>849</sup>

Un año después, el conflicto entre el juez segundo administrativo y el Departamento, a causa de los ruleteros amparados, aún seguía vigente. Ante el requerimiento del juez para que el Departamento hiciera entrega de placas a los 79 coches amparados, la presidencia giró un oficio al juez en la que le indicaba que había dado órdenes al Departamento del Distrito Federal para que cumpliera la sentencia ejecutoria.<sup>850</sup>

El problema se generaba entonces porque el Departamento dictó orden determinante de que todos los ruleteros que quisieran transitar, deberían tener a partir del 1° de octubre el taxímetro instalado en su vehículo. Dado que los taxistas amparados circulaban sin placas, y como para obtener el taxímetro era obligatorio que contaran con ellas, el juez argumentaba, que el Departamento iba contra la ley al obstaculizar la libertad de trabajo de los amparados que no habían podido instalar el aparato marcador. El problema también se les presentaba a los fabricantes de taxímetros, quienes se encontraban en la disyuntiva de desobedecer las ordenes de Casas Alemán o plegarse a lo dictaminado por el juez Burgoa.

Pero la situación irregular no se limitaba sólo a los amparos que otorgaba el juez sino que muchos choferes sacaron copias fotostáticas (5 o 6) a los amparos originales y circulaban poniendo las copias en sus parabrisas, pues por lo general los agentes no se ocupaban de revisar la autenticidad del documento. Por

ello se calculaba que en la ciudad circulaban sin control alrededor de mil automóviles dedicados al servicio de alquiler. Ante esto la “Coalición de Autos de Ruleteo”, integrada por ocho organizaciones,<sup>851</sup> solicitó al primer mandatario que se legalizara la situación de los choferes amparados para que se les otorgaran sus placas y así acabar con la piratería. Le pidieron también que se autorizara el incremento en las tarifas y que se les eximiera del pago de impuesto de ingresos mercantiles. De no tener una resolución favorable amenazaron con realizar un paro general.

Todavía en octubre de 1952, en cumplimiento de las ejecutorias de la corte, José Cándano entregó 86 juegos de placas de ruleteo a otros tantos choferes amparados. El caso es que para ese año ya había cerca de seis mil taxis circulando, pues en el mes de agosto, a raíz de la instalación de los taxímetros habían pasado revista 5,100, quedando pendientes alrededor de 500 más.<sup>852</sup>

En julio de 1950 el presidente inauguró una refaccionaría en Nonoalco y una gasolinera en Moctezuma y Aldama, donde exclusivamente los choferes de vehículos de alquiler podían adquirir sus refacciones y gasolina a precios de costo. En el acto los dirigentes de las diversas organizaciones testimoniaron su agradecimiento al presidente, y tenían motivos para hacerlo, pues ya no era factible que circularan coches de alquiler con amparo (se les había retirado la acusación y otorgado la placa de circulación); los choferes y propietarios de los carros podían adquirir libremente el tipo de taxímetro que desearan; las tarifas por los diversos servicios se habían incrementado; ya no trabajaban en la ciudad vehículos con placas de los estados y ahora disponían de refacciones y gasolina a precios de costo. ¡Finalmente habían ganado!

Para concluir: como se habrá apreciado, la intervención del Estado para garantizar y regular el funcionamiento del servicio del transporte en la ciudad de México fue vital durante el periodo estudiado. No obstante, dicha intervención se movía en una contradicción casi irresoluble, pues en términos económicos debía cubrir satisfactores de bienestar social, cuya producción se hizo cada vez menos rentable para los particulares; mientras que, desde una perspectiva política, debía asegurar su constante y adecuado funcionamiento por tratarse de un servicio indispensable para la población. En otras palabras, el servicio de trans-

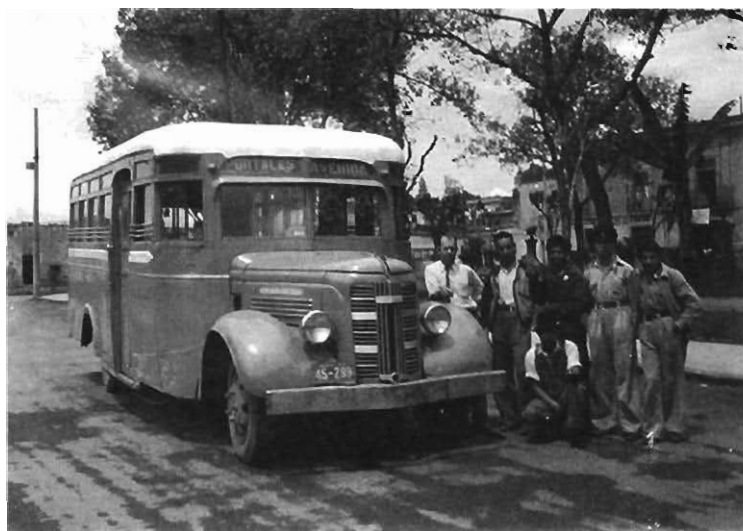
porte representaba, en realidad, un bien público de utilidad social y por tanto no podía operarse como cualquier empresa capitalista.

En teoría, las tarifas —o cuotas de recuperación— debían representar el mínimo que las empresas del transporte podían establecer con objeto de cubrir sus gastos y obtener una ganancia, sin embargo, cuando los gastos, como ocurrió en los años de la guerra y la postguerra, eran tan altos, que se tenía que sacrificar uno de los dos actores principales: a los prestadores del servicio o a los usuarios del mismo.

Hasta los años treinta, el gobierno de la ciudad, en cierta medida siguió la política del *laissez-faire*, limitándose a intervenir cuando el choque de intereses o los conflictos así lo demandaba. La escasa normatividad rara vez se aplicaba y más bien fue rigiendo en la operación de situaciones de hecho. Normar y regular el servicio de transporte se convirtió en uno de los principales puntos de la agenda de gobierno del Distrito Federal, por lo que a lo largo de los años de estudio se expidieron diversas disposiciones administrativas y legales.

No obstante, el problema del transporte público, el cual se agudizó durante los años de la guerra, por la falta de unidades, la calidad del servicio, el precio del mismo, la anarquía en su manejo y definición de rutas, y además por la propia lógica en las características de operación y requerimientos de cada uno de los subsistemas (tranvías, camiones y ruleteros), indican, la falta de una política integral respecto al problema, y el predominio del clientelismo en el manejo político del asunto. Como en ningún otro caso, se muestra con toda nitidez la fuerza y relevancia de los grupos de presión en la definición de las políticas públicas. Y hace evidente que la relación y el trato del gobierno de la ciudad con los distintos grupos, tanto de empresarios como de trabajadores del transporte, siempre fue aplicada en favor de los primeros.





Camión de la ruta Portales-Avenida. AGN. Archivo fotográfico Díaz. Delgado y García, caja 86/16.



Tráfico en avenida Juárez. AGN. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Distrito Federal, sobre no. 08.



Paro de camioneros, camiones estacionados en San Juan de Letrán. agn. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Distrito Federal, sobre no. 08/2.



Huelga de tranvianos. agn. Archivo fotográfico Hermanos Mayo. Cronológico, sobre no. 3.207.



## CONCLUSIONES

Como señalé en la introducción, el objetivo de este trabajo consistió en identificar los factores económicos, políticos y sociales y el papel de los diversos actores presentes en la definición e implementación de las principales políticas de desarrollo urbano en el Distrito Federal entre 1940 y 1952, años en los que gobernaron Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y como jefes del Departamento Javier Rojo Gómez y Fernando Casas Alemán, respectivamente. Seleccioné esos años pues corresponden a un periodo relevante para la vida de la ciudad, ya que es el momento en que se impulsa su desarrollo como base para la industrialización del país.

Diversos analistas han afirmado que la llegada de Ávila Camacho a la presidencia representa un parteaguas con el México revolucionario y si bien se inicia una nueva etapa en el desarrollo económico, político y social del país, es innegable que la ruptura no es tajante, sino que se trata de un proceso de modernización que adopta rasgos y características distintas en la medida en que México se va consolidando como un país francamente capitalista y va respondiendo a los reclamos de la economía mundial. Entre un sexenio y otro las políticas públicas se conforman y evolucionan hacia un mismo proyecto de país y de nación, de tal manera que Miguel Alemán no hubiera podido tomar una serie de medidas si su antecesor no hubiese establecido las bases para ello. Lo mismo ocurrió en el Distrito Federal.

Se puede considerar que los dos gobiernos, pero especialmente el de Ávila Camacho, cubre una suerte de periodo de transición (en lo económico, lo político y lo social) en el que se empieza a hacer patente el predominio de los grupos conservadores y capitalistas en la acción estatal, pero sobre todo se hace evidente la consolidación del aparato administrativo como el ámbito privilegiado para la labor política y la gestión social. Además, el sistema político se caracterizó como un régimen de tipo corporativo, con un acentuado poder del ejecutivo y una política intervencionista en el marco de la llamada economía mixta, lo cual produjo un nivel muy bajo de diferenciación entre la economía, la administración y la política.

Con la desaparición del régimen municipal, y la administración de su gobierno en manos del ejecutivo, a partir de 1928 la ciudad y en general su vida política

se vio fuertemente impactada por los temas, las restricciones y los equilibrios de la política nacional. No obstante, si bien no se puede negar que la conformación de la estructura de gobierno y la propia lógica de gestión en la ciudad dependió de ese impacto, tampoco se puede ignorar que muchas de las decisiones de gobierno, en especial las vinculadas al desarrollo urbano, tuvieron que responder a la compleja problemática de la ciudad, la que además resultaba inédita, y particularmente a la propia dinámica y lógica de los grupos de poder de la capital. Por tal situación, el gobierno de la ciudad siempre se vio tensado en una serie de contradicciones y dilemas, en las que por un lado se manifestaban las presiones y necesidades del ejecutivo federal, y por otro, las demandas de la población local, a la que también debía responder y controlar políticamente.

Otros elementos presentes en la definición de las políticas para la capital y, especialmente, en la relación entre el gobierno de la ciudad y el ejecutivo, lo constituyeron, por un lado, los rasgos de personalidad de los presidentes y los jefes de departamento, y por el otro, la relación entre ellos y su pertenencia a un determinado grupo político. Por ejemplo, Ávila Camacho parece haber sido menos centralista y autoritario, y, en términos generales, da la impresión de que delegaba más fácilmente la toma de decisiones. Por su parte, el regente Rojo Gómez no era propiamente de su equipo sino que llegó al gobierno a partir de ciertas alianzas y arreglos políticos. En contraste, Casas Alemán llevaba varios años trabajando junto al presidente Miguel Alemán, pertenecía al mismo grupo político y mantenía una gran amistad con él, por lo que durante su regencia fue, fundamentalmente, un fiel subordinado del presidente. Además de estos aspectos personales que, cada vez cobraban más relevancia en el sistema político, Rojo Gómez mantuvo cierta autonomía e intentó darle un “estatus” y carácter distintivo al Departamento, lo que logró parcialmente.

El objetivo central de la propuesta de Rojo Gómez era conseguir, por medio del referendo a las decisiones y medidas tomadas por el presidente, mayores facultades y atribuciones, una cierta autonomía en su régimen interno y, sobre todo, la posibilidad de disentir del presidente, para quien ejerciera el gobierno de la ciudad, tal como ocurría con el resto de los secretarios de estado. Aunque plausible, esta era una medida incompleta y parcial, pues debía enfrentarse al poder

que tenía el presidente para, en cualquier momento, remover al entonces, gobernador. Pese a ello, cumplía una función formal de carácter certificativo, al darle al funcionario la posibilidad de establecer sus propias alianzas frente a la población que legitimaba sus acciones, lo que, sin duda, lo fortalecía políticamente. Pero el sólo cambio de denominación de jefe del departamento a la de gobernador del Distrito Federal tenía connotaciones que no convenían a la política de centralización y fortalecimiento del Ejecutivo Federal.

No debe soslayarse que la coyuntura de la guerra facilitó el desarrollo y consolidación del Departamento como una institución con capacidad para resolver y atender los problemas de la capital. Sin embargo, a partir de Miguel Alemán se caminó en sentido opuesto, la estructura del gobierno y la toma de decisiones se centralizaron, el gobierno del Distrito Federal pasó a ser y a gobernarse como una secretaría de Estado lo que le dio fortaleza administrativa e institucional pero al mismo tiempo lo burocratizó y le restó autonomía. Por su naturaleza y función el gobierno del Distrito Federal contaba con las atribuciones políticas y gubernativas de un gobierno local con la salvedad de que las autoridades no eran electas por los ciudadanos y por tanto no estaban obligadas a tomarles su opinión y a rendirles cuentas.

No obstante, la falta de participación de los diversos sectores en la definición de las políticas públicas, también era un problema; pues si bien no había una estructura formal de representación, los afectados tendieron a agruparse y manifestar sus inconformidades a través de distintos mecanismos de presión (mítines, manifestaciones, huelgas, paros, comunicados a la opinión pública, etcétera). Para ejercer su propio control y legitimar sus acciones, el gobierno de la ciudad instituyó diversos espacios de participación. Entre estos, el Consejo Consultivo de la Ciudad y las diversas comisiones desempeñaron un papel fundamental, pues se constituyeron en ámbitos privilegiados para la toma de decisiones. Sin embargo, estaban integrados por los representantes de lo que llamaban “las fuerzas vivas de la ciudad”, que por lo general no eran más que las personas ligadas a los sectores con mayores recursos económicos: industriales, empresarios, comerciantes, propietarios de casas y algunos profesionistas destacados.

Por lo que respecta a los sectores más pobres, fundamentalmente los habitantes de las colonias proletarias, la estrategia fue diferente. Desde la perspectiva

de la gestión de la ciudad, a ellos no se les consideró como un elemento primordial en la toma de decisiones, pero sí como una clientela política importante. Para lograr el control político y de gestión se constituyeron las Asociaciones pro-mejoramiento de las colonias proletarias. Para el caso de otros sectores como el de los inquilinos, trabajadores, pequeños comerciantes, etcétera, los sindicatos y en especial el partido oficial jugaron un papel fundamental.

Las transformaciones del Partido Nacional Revolucionarios al Partido de la Revolución Mexicana y de éste al Partido Revolucionario Institucional, fueron de vital importancia ya que, con cada una de ellas, se fue afinando un aparato partidario incluyente que logró enlazar elementos democráticos y autoritarios, que le permitieron el tránsito mencionado y la consolidación de una sólida estructura política, apoyada en un modelo corporativo y articulado entre *gobierno, partido y población*, que al paso de los años se fue convirtiendo en una fuerza social de apoyo muy efectivo para el gobierno. Este sistema corporativo, que a nivel de todos los sectores se empezó a observar, mostraba la cualidad esencial de vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones mediante las organizaciones que los representaban: confederaciones, federaciones, ligas, etcétera.

Como se pudo observar en los casos estudiados, la debilidad de los partidos políticos de oposición, la institucionalización de un Estado intervencionista con una presencia predominante del ejecutivo en la administración y la elaboración de las políticas públicas, fomentaron las formas de representación corporativa, como mecanismo de control e inclusión de los sectores populares que tendieron a desarrollar procedimientos propios del clientelismo político. Lo que francamente se observa en el manejo y control de las colonias proletarias y también en el caso de los trabajadores del transporte urbano, es que los líderes, en contubernio con las autoridades, los manipularon a su antojo.

La participación de México en la segunda guerra mundial, le dio a las autoridades federales y locales el argumento perfecto para impulsar el proyecto de “unidad nacional” y dirigir la gestión hacia donde más les convenía, fundamentalmente a costa del sacrificio de los menos favorecidos: obreros y empleados en general, desempleados, campesinos, colonos, etcétera. Pero además, el haber impulsado, en este caso, una serie de actividades para la defensa civil, le dio al Esta-

do mexicano el pretexto perfecto para acercarse a la población de escasos recursos —sin ánimo de conflicto ni de negociación de intereses—, a partir de una actividad aparentemente inocua, por medio de la cual fortaleció la estructura de gestión, en especial la del partido oficial, todavía incipiente en el nivel territorial.

De esta manera, las diversas organizaciones de cualquier tipo que el gobierno o el partido impulsaron y cooptaron, fungieron como intermediarias para la resolución de las demandas de sus representados o como canales de transmisión de las decisiones del gobierno. A estas agrupaciones, afiliadas o no al partido, les correspondió transformar los beneficios recibidos en apoyo al régimen, tanto en la toma de decisiones e implementación de las políticas, como en votos para el partido. Por otra parte la autoridad, especialmente el ejecutivo (federal o local), se convirtió en el elemento básico de referencia de cualquier acción organizada.

En sus primeros seis meses de gobierno, Ávila Camacho propuso diversas reformas legales y pudo contar así con la infraestructura jurídica y política necesaria para fortalecer la capacidad de un Estado interventor y árbitro de conflictos. En esos años también se llevó a cabo la renovación casi total de los ordenamientos jurídicos que regulaban la vida de la ciudad y de su desarrollo. La reestructuración del Departamento del Distrito Federal se inició con la modificación de la Ley Orgánica y su reglamento en 1941, y salvo pequeñas modificaciones, esta se mantuvo igual durante el siguiente sexenio. El objetivo de estas reformas fue fortalecer y ampliar la institución y con ello responder a la necesidad impostergable de mejorar el aparato administrativo para lograr una eficiente prestación de los servicios y un mayor control de las demandas y necesidades de los habitantes.

Por otra parte, la revisión de las finanzas nos remite a la cada vez mayor pérdida de autonomía del gobierno de la ciudad, a la falta de democracia, al control del presupuesto de egresos y a la centralización del poder. Al respecto, es digna de mención la determinación de Miguel Alemán de derivar hacia la Secretaría de Hacienda el control de las finanzas y a la Secretaría de Bienes Nacionales los bienes del Departamento; pues a partir de ese momento, se observa ya un franco viraje entre la política fiscal implementada por Ávila Camacho y la de Miguel Alemán. Por ejemplo, las fuentes de los ingresos del Distrito Federal cambiaron drásticamente, al dejar de ser el renglón de los impuestos locales, en espe-

cial el impuesto predial, la fuente más importante de la recaudación; para cederle el lugar a los aprovechamientos, es decir, a los recursos provenientes del gobierno federal que entre un sexenio y otro crecieron en un 387%.

Con objeto de mejorar el sistema fiscal del Distrito Federal, Rojo Gómez tomó una serie de medidas, la primera de ellas —básica para impulsar una política de recaudación distinta— fue la promulgación de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, la que en el segundo año del gobierno de Casas Alemán sufrió modificaciones y adiciones con objeto, según se decía de nuevo, de sanear la hacienda pública y simplificar el sistema impositivo.

Con el pretexto de hacer más eficiente la recaudación de impuestos, tratando de establecer una estrecha coordinación entre el sistema tributario federal y el impositivo local, el gobierno federal decidió concentrar la operación financiera del Distrito Federal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por lo que, contraviniendo todos los derechos de la población del Distrito Federal, el Departamento se vio sometido a las decisiones del poder central.

La centralización de los recursos y el manejo de determinados impuestos por el gobierno federal, se empezó a notar, sobre todo a partir de 1948, con el establecimiento del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. Con estas medidas el Distrito Federal entró de lleno al sistema tributario federal con la consecuente pérdida de su autonomía financiera.

Para realizar la reforma administrativa y fiscal de la capital, fue necesario readecuar el aparato administrativo y reorganizar las dependencias a cuyo cuidado estaban la administración y recaudación de los ingresos. Por tanto, para la reorganización de la Tesorería en su funcionamiento, se tomaron en primer lugar las siguientes medidas: concentración del servicio en el nivel central, simplificación de los procedimientos, mecanización de boletas para impuesto predial y de tarjetas para el impuesto de ingresos mercantiles, contabilización de las boletas prediales actualizadas y rezagadas, supervisión o auditoría de las cuentas, retiro de toda la documentación muerta, coordinación entre las distintas instancias y oficinas, y finalmente, actualización del catastro. Evidentemente los resultados de estas acciones fueron favorables, ya que sin haber incrementado las tarifas, el monto de los impuestos recaudados entre un sexenio y otro se incrementó en un 78%.

Cabe destacar que la participación del Congreso en esta materia, como en muchas otras, fue nula. Los proyectos de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal los diseñaba la Secretaría de Hacienda la que, previamente a la consulta con el gobierno de la ciudad, la ponía a consideración del Congreso. En el Diario de Debates de la Federación se observa que, salvo una o dos ocasiones, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se aprobaron tal como había sido enviadas al Congreso y lo mismo ocurría cuando se tenían que aprobar las modificaciones al presupuesto.

No obstante, se observa un cierto esfuerzo del gobierno, principalmente el de Miguel Alemán, por abrir espacios a la participación de la sociedad, en especial a las cúpulas de los organismos de propietarios, industriales, comerciantes y banqueros. Por decreto presidencial, los diputados debían poner a la consideración de los diversos actores involucrados las leyes y reglamentos relativos a las finanzas públicas. Además, muchas de las medidas fueron retomadas de las propuestas surgidas de: la Convención Nacional de Causantes, organizada por la Cámara de Comercio, en la cual se discutió la conveniencia de implantar el impuesto de ingresos mercantiles; la Tercera Convención Nacional Fiscal, convocada por la Secretaría de Hacienda y en la que participaron agrupaciones de contribuyentes; y el Consejo Consultivo de Política Económica y Fiscal, creado con objeto de auscultar la opinión de los sectores privados sobre las medidas de carácter económico y fiscal, antes de que el ejecutivo las sometiera a la aprobación del legislativo.

Por otro lado, para atender y resolver las quejas de los contribuyentes, se integró el jurado de revisión en el que participaban dos representantes de los ciudadanos inconformes. Por lo que respecta al impuesto predial se integraron: la Junta Calificadora de Rentas y, en la dirección de Catastro, la Junta Catastral. En ambas se encontraban representados los propietarios de casas: en el primer caso, para participar en el proceso de valuación y determinación del impuesto predial, y en el segundo, para discutir y aprobar en su caso los avalúos de los predios.

Un caso interesante, por su doble significado, lo constituyó la Junta Estimadora de Rentas de Predios Edificados en las Colonias para Trabajadores. Dada la heterogeneidad de las edificaciones en las colonias no catastradas, esta junta se integró con el objeto de establecer un impuesto predial más equitativo y proporcio-

nal, de acuerdo a: la extensión del terreno, la calidad de la construcción, a las condiciones de urbanización y la categoría de la zona. Pero la importancia de la Junta radicaba en su integración, ya que formaban parte de ella un representante del Departamento del Distrito Federal y otro más designado por el Comité Regional de Colonias Proletarias del Distrito Federal, que representaba los intereses de la colonia donde se ubicaba el predio de que se tratara. Con la atribución que se otorgó a los comités regionales la estructura de gestión y la relación marcada por clientelismo del Departamento hacia los colonos se vio fortalecida. Años después, con objeto de reforzar la estructura territorial y los procesos electorales del partido oficial, durante el sexenio de Miguel Alemán, la facultad de los comités regionales para designar a los representantes de la junta pasó a los distritos electorales.

Por otro lado, hay evidencias de la influencia de los grupos de poder para impugnar las medidas tomadas por el gobierno en materia fiscal. A través de diversas presiones (denuncias, acciones y movilizaciones) ejercidas por las asociaciones de propietarios o las de comerciantes, no pocas veces se logró que fueran reconsideradas algunas de las medidas propuestas que eran adversas a los intereses de los inconformes.

El incremento de los recursos que entre un sexenio y otro fue de 147%, permitió una fuerte inversión en el Distrito Federal, destinada sobre todo a la ejecución de obras que se consideraban fundamentales para la ciudad, pues se tenía la idea de “ponerla a la altura de las grandes capitales del mundo”. Por lo tanto, de un lado se requería de obras que reforzaran el proceso de industrialización y modernización y el embellecimiento de la ciudad, y por el otro, de inversiones orientadas a resolver problemas básicos de un cada vez mayor número de habitantes de la ciudad, como la falta de vivienda y servicios y la vialidad y transporte. Sin lugar a dudas, desde la mira de la gestión urbana, el reto más importante para el gobierno del Departamento del Distrito Federal en una época de grandes dificultades económicas, era dar respuesta a las necesidades de una población que año con año se multiplicaba, y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo de una ciudad moderna y funcional.

Respecto a la demanda de vivienda, las posibilidades del gobierno de ofrecerle a la población un lugar dónde vivir, con frecuencia se vieron acotadas por la escasez de recursos económicos, el clientelismo político y la corrupción. Esta



situación llevó a las autoridades del Departamento a privilegiar la ocupación irregular del suelo como la mejor opción para que los migrantes —tanto del centro de la ciudad, como, del interior de la república— tuvieran un asiento y un hogar en la ciudad. Este tipo de ocupación del suelo se desarrolló fundamentalmente sobre propiedad particular, lo que generó muchas dificultades entre los propietarios de los predios y los solicitantes de vivienda, que permanentemente obligaron a las autoridades a intervenir en su solución. Entre las medidas tomadas sobresalió el impulso dado a formación de las asociaciones pro mejoramiento de las colonias proletarias, mediante las cuales se estableció un sistema de control muy exitoso basado principalmente en la formación de una clientela política importante.

Durante el gobierno de Ávila Camacho la política de acceso al suelo se convirtió en el elemento central de la gestión urbana y aunque hubo el intento, por parte del gobierno de la ciudad, de limitar el crecimiento de las colonias proletarias y de consolidar los asentamientos ya existentes, no fue sino hasta el sexenio de Miguel Alemán cuando esta práctica se empezó a controlar y se buscaron otras salidas a la problemática de la vivienda.

Como hemos visto, el problema que ocupó buena parte de la atención de la administración ávilacamachista fue el alza de precio en los productos de consumo popular, que de manera particular se reflejó en la falta de control en el alquiler de las viviendas, la especulación y la carestía de los terrenos. Ante este problema, en buena medida desencadenado por el segunda guerra mundial, el gobierno dictó una serie de leyes y decretos de “emergencia”, entre los que se destacó el congelamiento de las rentas.

Esta medida se tomó con un doble objeto: uno, era el de apaciguar y recompensar a los grandes contingentes de obreros, empleados —o subempleados— sindicalizados, que día con día se fortalecían en su lucha por obtener mejores condiciones salariales y contrarrestar la carestía de la vida, sin tener que incrementar sus salarios; y el otro, desalentar la inversión privada en el sector inmobiliario (hasta entonces uno de los negocios más rentables) y orientarlo hacia la producción industrial.

Frente al congelamiento de las rentas, los casatenientes y propietarios individuales respondieron a su vez con el congelamiento de las inversiones en el mante-

nimiento de sus propiedades o invirtiendo en vivienda de costo medio y alto —con alquileres arriba de \$300.00— para que no quedaran incluidas dentro del decreto de congelación de rentas. Esto derivó en el acelerado deterioro de las viviendas y en la imposibilidad de alquilarlas a bajo costo, y por tanto en la expulsión de inquilinos y migrantes hacia la ocupación irregular del suelo, en las áreas periféricas.

Aceptar y promover este tipo de medidas para satisfacer la necesidad de vivienda de “los pobres”, generó un cúmulo de contradicciones sociales y políticas, entre el Estado, los dueños del capital y los colonos de diversas clases sociales. Pero sin lugar a dudas los conflictos más agudos surgieron a partir del ejercicio de las atribuciones legales que poseía el poder ejecutivo para expropiar las tierras, sin que mediara otro tipo de autoridad.

Por otro lado, la fase más aguda de la gestión fue en los últimos años del gobierno de Casas Alemán, cuando las invasiones masivas y violentas, algunas genuinas y otras provocadas, generaron una respuesta importante de propietarios y de la sociedad en general, por lo que la autoridad tuvo que intervenir y acudir al desalojo de los invasores de los predios ocupados a la fuerza y a la detención de los líderes.

Durante los dos sexenios se fundaron 157 colonias proletarias, el 67% durante el periodo de Rojo Gómez y el resto en el de Casas Alemán. En 1952 ocupaban el 23% del territorio y alojaban al 14% de la población. Si bien el porcentaje más alto de población (62%) eran inquilinos que se asentaban en tugurios, ciudades perdidas y viviendas decadentes, por lo ya señalado, las colonias proletarias fueron las que requirieron la permanente atención e intervención del Estado.

El reconocimiento de un terreno invadido, la expropiación de terrenos, la transformación de un fraccionamiento clandestino y su cambio a colonia popular tenían que pasar directamente por la aprobación del gobierno de la ciudad, punto en el que se accionaban los mecanismos de control. Así, el trato directo y primordial de la clientela urbana fue con “el gobierno de la ciudad”, con las instancias político-administrativas encargadas de las diferentes operaciones de producción y reproducción de la misma.

El rol del partido oficial (Partido de la Revolución Mexicana/Partido Revolucionario Institucional) y de otras centrales en la formación y control de las

colonias proletarias, en la práctica, fue muy secundario; pues su principal función consistió en organizar los diferentes procesos electorales, tener un cierto control de los líderes en relación con las elecciones y asegurar los actos masivos de apoyo al gobierno en turno.

De esta manera, la estructura del Estado y del partido oficial se articularon por medio de relaciones burocráticas y de clientelismo. Las primeras vinculaban al partido con el Estado y las segundas al Estado y al partido con la población. La asistencia a mítines, las manifestaciones de apoyo en favor de algún candidato o de algún funcionario, así como un buen número de votos depositados en las urnas en pro del partido oficial, eran aportaciones de la clientela; y la obediencia, por cierto no necesariamente habitual, respondía a razones de conveniencia.

Por tal motivo y pese a su carácter mayoritario, los colonos carecían de la capacidad de gestión que les permitiera incidir en la política y las medidas tomadas por las autoridades, por lo menos, en cuanto al acceso al suelo y la introducción de los servicios públicos. Los esquemas de urbanización les permitían ocupar o invadir el terreno pero nada más. Ellos debían dotarse de lo que podían sujetándose irremediamente a los intereses económicos de líderes y fraccionadores; y a eso se sumaba el rechazo de las autoridades de la ciudad a instalar servicios, en un intento por detener la reproducción de las colonias mediante un tipo de coacción que sólo prolongaba las contradicciones de la ciudad. La capacidad de los colonos se encontraba totalmente subordinada, y sólo poco después, débilmente y siempre dentro de los cauces del partido, algunos grupos trataron de protagonizar acciones más efectivas en favor de las colonias populares

Si bien la constitución de fraccionamientos regulares también implicaba una relación permanente con el gobierno de la ciudad por su reconocimiento y legalidad, no generó importantes conflictos. Los tugurios representaban un problema muy serio por las condiciones infrahumanas en las que residía la población y aunque al Departamento le correspondía implementar políticas para abatir este problema, sólo intervino en casos muy extremos ocupándose fundamentalmente de llevar o reubicar a las familias afectadas a colonias proletarias o a las unidades vecinales construidas ex profeso. Las unidades habitacionales se constituyeron como una buena opción, especialmente, para los burócratas; sin

embargo, la mayor parte de la responsabilidad de desarrollar estos programas recayó en instituciones federales.

Con objeto de acrecentar el número disponible de habitaciones y también de sustituir los tugurios por viviendas cómodas e higiénicas, el gobierno de la ciudad impulsó, a través del Banco del Fomento a la Vivienda, un programa de “casas baratas”. No obstante, a un año de la creación del banco, Miguel Alemán determinó que sus funciones debían ser retomadas por el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el que a partir de 1947 fungió como la institución responsable de la construcción de habitaciones baratas en el nivel nacional.

El Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, junto con la Dirección de Pensiones Civiles iniciaron programas para financiar, promover y construir viviendas. La primera institución construyó poco más de dos mil en unidades habitacionales y colonias. La segunda, se distinguió por dos obras monumentales de arquitectura: el Centro Urbano Miguel Alemán y el Centro Urbano Presidente Juárez, multifamiliares que, además de ofrecer 3,108 departamentos bien equipados y a bajo costo a los burócratas, se convirtieron en signo de modernidad y de progreso.

En resumen, podemos decir que el gobierno de Rojo Gómez mostró continuidad con relación a la política impulsada por Lázaro Cárdenas, consistente en: tolerar las invasiones de tierra, conciliar conflictos entre fraccionadores y colonos, y en resolver favorablemente las solicitudes para formar nuevas colonias a través de la expropiación de terrenos a propietarios privados para vender los lotes a los solicitantes. En tanto, durante el gobierno de Casas Alemán, si bien se aprovechó toda la infraestructura política (oficina de colonias, asociaciones pro-mejoramiento, comités regionales, etcétera) creada por su antecesor, el proceso de ocupación del suelo, a lo largo del sexenio, cambió considerablemente. La política consistió en regularizar, “convalidar” lo ya existente y fomentar la construcción de viviendas “baratas”; ya no se toleraron —al menos tan fácilmente— las invasiones de tierra; y fueron muchas menos las expropiaciones y por ende también las colonias nuevas. Al final del sexenio la política se orientó, fundamentalmente, hacia el control del crecimiento irregular y al perfeccionamiento de los mecanismos de organización y control de las agrupaciones populares.

Dadas las dimensiones del problema, las acciones aisladas que tomo el gobierno de poco o nada sirvieron para mejorar las condiciones de habitabilidad de los más pobres. Los tugurios y las ciudades perdidas siguieron existiendo; aunque en algunos casos sus habitantes fueron desplazados hacia la periferia e incluso dentro de las mismas colonias proletarias, para dar cabida a fraccionamientos residenciales y unidades habitacionales. El diseño de una política integral para la resolución del problema quedó como tarea pendiente para posteriores gobiernos.

Por otro lado, la necesidad de resolver la anarquía impuesta por el proceso de urbanización espontáneo, dominado por las contradicciones e intereses de los capitales privados llevó al gobierno de la ciudad a tomar una serie de decisiones orientadas hacia la planificación ordenada y funcional de la misma. Con objeto de garantizar un orden más racional, durante el gobierno de Rojo Gómez, se concluyó el Plano Regulador y durante el de Casas Alemán se desarrolló un plan de urbanismo en el que se reconocían los problemas a largo plazo.

Como se señaló, el instrumento privilegiado para la planeación urbana lo fue el Plano Regulador; sin embargo, éste se constituyó más en un referente discrecional de las decisiones de los funcionarios que en un instrumento público para la organización del espacio. Desde el punto de vista político, la propuesta del Plano Regulador y sus instrumentos, como proyecto acabado de una ciudad del futuro que dirigía su desarrollo presente, suponía la ideación de un poder central asociado a un Estado fuerte y capitalizado, que imponía y controlaba este proyecto sobre el conjunto de los ciudadanos.<sup>853</sup> En la medida en que el aparato de gobierno del Distrito Federal se consolidaba y que el poder se centralizaba en las figuras del presidente y del regente y quedaba al cargo de unos cuantos funcionarios y profesionales, el ejercicio de la planeación se fue haciendo cada vez más centralizado, autoritario, corporativo y elitista.

Este proceso de centralización terminó, también, por generar una forma de relación del ciudadano con la ciudad a través de la cual se veía al espacio público como propiedad privada del poder público (del gobierno de la ciudad) y de un grupo de profesionales de la construcción y del urbanismo pero, difícilmente, concebida como responsabilidad compartida de los ciudadanos y la colectividad. Aunque debe decirse que, en algunos casos, como el del proyecto del Crucero

Reforma-Insurgentes, sí hubo una oposición fuerte por parte de los ciudadanos —más concretamente, de los propietarios—, que en defensa de sus intereses, lograron que se modificara o cancelara algún proyecto. Pero de nueva cuenta la pregunta es ¿no privó, también en estos casos, el interés privado sobre el público?

Ello nos remite a identificar que aunque las decisiones de los órganos de planificación debían fundamentarse principalmente sobre dos criterios: el económico y el técnico, mediados por la práctica y postura oficial, en muchos de los casos se refirieron más al poder político y la gestión burocrática que al mismo orden jurídico y condición económica. Las decisiones se tomaban con base a las presiones que ejercían los grupos de interés más fuertes.

Las autorizaciones para el desarrollo de proyectos de impacto significativo, las otorgaban los órganos de planificación integrados tanto por funcionarios que, se supone, representaban el interés público, como por representantes de los diversos sectores, que debían ser conocedores de la problemática urbana pero que muchas veces sólo representaban intereses privados. Aún así, no debe negarse que, a falta de una estructura de representación, el sólo hecho de que en el seno de los diversos órganos de planificación se incorporara a representantes de instituciones privadas y oficiales, les dabas legitimidad y hasta autoridad moral para determinar la conveniencia e inconveniencia de las obras de urbanización que se pretendían implementar.

Los diferentes órganos de planificación pero sobre todo la Comisión de Planificación debían responder, por un lado, al interés del gobierno por acabar de consolidar el “Plano Regulador” y la normatividad que diera pauta definitiva para alcanzar un desarrollo urbano regulado y eficiente y, por otro, atender el cúmulo de problemas generados por el vertiginoso desarrollo de la capital. En este marco era explicable que no se tuviera un concepto claro y definido de los alcances de una planificación del desarrollo urbano. “Se discutía aún si la planificación debía ser o no una función del Estado, toda vez que el Estado no tenía —en la mente de un amplio sector de la acción privada—, más que una responsabilidad de coordinación y moderación en las tareas de orden público”.<sup>854</sup>

Con todo que el aparato burocrático y la propia legislación se expandían con objeto de acotar todo aquello relacionado con el uso del suelo, lo cierto es que

nunca se tuvo la suficiente capacidad administrativa para ejercer dicho control e invocando a la racionalidad se fue cediendo terreno a las presiones ejercidas por la lógica que imponía el desarrollo del capital inmobiliario frente a la necesidad de dotar a grandes cantidades de población de un espacio dónde vivir. Por otro lado, tanto la unión de las prácticas *clientelares* y *corporativas*, claramente escenificadas en el proyecto del centro, como los intereses inmobiliarios organizados lograron finalmente anular la vigencia efectiva del Plano Regulador.

Los ordenamientos e instrumentos de planeación se dirigieron fundamentalmente a: la apertura, rectificación, ampliación, prolongación, alineamiento y mejoramiento de las vialidades; la creación de plazas, parques, jardines y la construcción de edificios públicos; la localización, construcción, ampliación y mejoramiento de los servicios públicos municipales y, ocasionalmente, a la ampliación y fundación de nuevos centros de población y a la subdivisión y lotificación de terrenos.

La revisión de los ordenamientos jurídicos, la definición de responsabilidades y la apertura de espacios en los que se planteaba la participación de los diversos sectores involucrados, daban cuenta de un ejercicio de planeación distinto. Sin embargo, los mecanismos de selección y representación, llevaron al predominio del corporativismo y el clientelismo por medio de los cuales el gobierno legitimaba sus decisiones y acciones y lograba el consenso de los participantes en dichos espacios. Cuando esto no ocurría, como fue el caso del proyecto de centro histórico, tuvo que recurrir a acciones francamente autoritarias, en este caso, aprovechar el cambio de la Comisión de Planificación para incorporar representantes incondicionales y de esta manera lograr una votación favorable al proyecto.

A partir de este tipo de ejercicios se fueron integrando en realidad camarillas de “socios y amigos” que se unieron para la defensa de intereses particulares y para el desarrollo de proyectos más bien urbanísticos que de desarrollo urbano. Poco a poco se fue privilegiando el interés particular y las obras de planificación en la ciudad se convirtieron en el negocio privado de unos cuantos, incluyendo a los funcionarios.

Si algún asunto da cuenta del papel que jugaban los grupos de interés sobre las autoridades, para la determinación de las políticas públicas ése es el del transporte. El problema del transporte público en la ciudad de México, era tan severo,

que se agudizó con los años de la guerra. La falta de unidades, la mala calidad del servicio, el alto precio del mismo, la anarquía en el manejo y las rutas, y además la propia lógica de la operación, las características y los requerimientos de cada uno de los subsistemas del transporte: tranvías, camiones y ruleteros, demandó la atención particular de las autoridades.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes era la que normaba el problema del tránsito y transporte en la capital. A partir de 1942, con la “Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes del Distrito Federal” esta atribución pasó a manos del Departamento del Distrito Federal, y también la posibilidad de tomar bajo su cargo directo la prestación del servicio público local o de otorgar permisos o concesiones a personas físicas o morales.

En esta Ley y en el “Reglamento para el Servicio de Transportes” destacaron dos aspectos que incidieron fuertemente en la intervención del gobierno en los conflictos. El primero se refería a que Departamento podía tomar a su cargo, cuando lo considerara necesario, la prestación del servicio público local de transportes; y el segundo, al establecimiento de las tarifas. Para determinar las tarifas, el Departamento debía estimar los gastos medios de operación y el movimiento medio de pasajeros en el sistema o línea de que se tratara, pues así fijaría el monto de manera que el total de ingresos probables cubriera los gastos de explotación y permitiera un excedente razonable por concepto de utilidades para los concesionarios.

Establecer la coordinación integral de los sistemas de transporte en sus aspectos técnico, administrativo y económico y dentro de normas definidas de la política urbana, era fundamental para corregir las deficiencias tanto del transporte como del tránsito en la ciudad. Durante el primer sexenio las autoridades se abocaron a elaborar la normatividad y atender principalmente el conflicto de los tranvías; en el segundo sexenio buscaron aplicar y perfeccionar dicha normatividad y principalmente regular el servicio de automóviles de alquiler.

Si bien con todas estas medidas se logró controlar un poco la anarquía que reinaba en el sistema de transporte, muchas de estas prácticas se mantuvieron y, no sólo eso, sino que la facultad que ahora tenían las autoridades para intervenir en los conflictos y regular el servicio, le sirvió más bien para atender, además de sus bolsillos, asuntos de carácter político o relativos a la “clientela” política. Los dueños de los



autotransportes sumamente fortalecidos en su organización, condujeron, en buena medida, el proceso y desde mi punto de vista nunca se logró establecer una adecuada coordinación entre ellos y el gobierno, ni la operación lógica del sistema de transporte, más por cuestiones económicas, pero sin duda también por intereses políticos.

El de los tranvías es un caso claro de intervención del Estado, pues en el momento en que el servicio deja de ser rentable para los empresarios (los que demandaban el aumento de las tarifas y un bajo incremento a los salarios de los trabajadores, por las bajas ganancias que percibían), aunque no era suficiente motivo para la estatización, justamente, ésta se da; en cambio, a los autobuses y a los taxis sí se les autorizaron los aumentos. Se puede concluir, entonces, que políticamente los tranviarios no ejercían tanta presión como los otros grupos de transportistas, especialmente la Alianza de Camioneros, para quienes los tranvías sí ejercían competencia “ruinosa”. Por otro lado, para el gobierno era importante ganarse políticamente tanto a los usuarios —al no incrementarles el pasaje— como a la organización de los trabajadores. Además, la Alianza de Tranviarios era una organización vinculada al Partido Comunista y a los grupos de trabajadores más radicales como los electricistas y los ferrocarrileros.

Con lo hasta aquí descrito, no cabe la menor duda que la Alianza de Camioneros, favorecida por los presidentes de la república desde 1928, poco a poco se fue consolidando como una fuerza política y económica muy importante. El grupo de propietarios de líneas de camiones y de permisionarios de rutas se fue haciendo cada vez más compacto y poderoso creándose con ello un inmenso monopolio del transporte. El transporte urbano y suburbano, en lo tocante al Distrito Federal, se convirtió en patrimonio exclusivo de la alianza.

El tema de los taxistas es similar al de los camioneros, pues siempre ejercieron presión y poco respetaron las normas y los requerimientos de la autoridad. A pesar de que no formaban un bloque compacto como en el caso de la Alianza de Camioneros, las diversas organizaciones aglutinadas en torno de la Confederación de Trabajadores de México lograron hacer un frente común y defender los intereses del gremio (los flotilleros) con mucho éxito. Debe decirse que buena parte de ese éxito se debe a que varios funcionarios tenían sus intereses puestos en el negocio del transporte público de pasajeros (camiones y ruleteros).

La naturaleza y relevancia del transporte llevó a las autoridades a intervenir de manera permanente en este servicio y a tomar una posición en los conflictos derivados de la ya señalada confrontación entre el interés privado (los propietarios) y el interés público (los usuarios). Esta contradicción adquirió diferentes modalidades y matices, según el caso, pero no cabe duda que todos ellos se centraron en el problema de la ganancia (plusvalía). El mejor instrumento de presión lo constituyó la amenaza de suspensión del servicio y el mejor instrumento para no acatar lo establecido por la autoridad, el amparo. Con ello, los dueños del capital (del transporte) no tenían demasiado qué perder. El público usuario siempre contó con un servicio de transporte económico, pero sumamente deficiente.

Un elemento permanentemente presente en la gestión urbana que definió, o más bien, reorientó la implementación de las políticas públicas en aras de intereses privados, fue la corrupción; una práctica muy socorrida que se dio en términos de un intercambio entre el ámbito político y el administrativo y el campo económico y social que, además, sacrificó el interés general. En este tipo de gestión, mediada por la corrupción, se establecieron relaciones de dependencia personal y de clientelismo que destruyeron los vínculos civiles y los sustituyeron por lealtades y compromisos.

Sin poder elegir a sus gobernantes y representantes, y con estas estrategias políticas y de gestión, los habitantes de la ciudad perdieron la posibilidad y la capacidad de controlar al gobernante en turno, en tanto se amplió la posibilidad de este último para abusar del poder con el aval de un pequeño grupo de “socios”. Por otro lado, la pérdida de independencia de estos grupos, que sobre todo durante el gobierno de Casas Alemán empezó a ser más evidente, redujo la capacidad y eficacia de los diversos sectores, en especial de las clases subordinadas, para defender sus intereses y conquistas.

Como se puede observar a través de los casos descritos, el fortalecimiento de la estructura administrativa como ámbito privilegiado de la gestión, permitió el control discrecional del personal que ocupaba los puestos de cúpula, tanto en el aparato administrativo como en el político. Los mecanismos de decisión informales y el establecimiento de poderosos conglomerados burocráticos de carácter público y privado constituyeron, junto con un alto grado de corrupción, las pau-

tas normativas de la formulación de las políticas públicas. En la gestión y la toma de decisiones predominaron los criterios políticos sobre los administrativos y la centralización de las relaciones burocráticas en el seno del gobierno de la ciudad jugaron un papel fundamental en el control de las demandas.

A partir de todos estos mecanismos fue como el gobierno de la ciudad alcanzó —a pesar de las desigualdades en el ingreso y en el acceso a una vivienda digna y a los servicios más indispensables— la legitimidad que requería para lograr el control político de los sectores medios y populares y así implantar un modelo de desarrollo y de ciudad a todas luces muy injusto para estos.

En todos los casos, también se pudo observar el papel del gobierno de la ciudad ante dos necesidades contrapuestas: de un lado, la necesidad de generalizar los derechos de la ciudadanía y la igualdad formal de todos ante la ley, y del otro, la necesidad de cubrir satisfactoriamente todo los requerimientos funcionales a la reproducción económica. Difícilmente se pudieron poner en práctica las políticas y planes gubernamentales, tal como se habían definido. Al tratar de dirimir y conciliar los intereses privados con el interés público y el interés económico con el interés político, se definieron el carácter y el sentido y, las más de las veces, la ambigüedad de las políticas públicas. Las políticas y programas gubernamentales para la ciudad se fueron definiendo con base en la reacción de los diversos grupos de poder, reacciones que iban desde el apoyo total y la ejecución de la normatividad sin cortapisas, hasta la indiferencia absoluta, al no hacer caso alguno de las mismas, pasando por el reclamo personal dirigido al presidente y la movilización de los afectados para revirar el curso de la política y los programas implementados. De esta manera y en forma muy exitosa se fueron delineando los mecanismos de gestión en la ciudad y se fueron definiendo y redefiniendo una serie de políticas públicas con las que se logró gobernabilidad de la misma.



Al concluir una tarea de esta envergadura no puedo dejar de pensar en la gran cantidad de personas que estuvieron cerca de mí y a quienes debo agradecer su aliento y apoyo en esta aventura. Al Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana en Azcapotzalco y en especial mis compañeros y compañeras del área de sociología urbana por las facilidades y apoyo para realizar esta investigación. A María Soledad Cruz, Priscilla Connolly, Concepción Huarte, Lucía Álvarez, María García Lascurain, Sergio Tamayo, Guillermo Boils, Pablo Picato y Carlos San Juan, por su atenta lectura, comentarios y aportaciones a este trabajo. Desde luego no puedo dejar de hacer un reconocimiento especial a Ariel Rodríguez Kuri por su invaluable apoyo, asesoría y atinados comentarios

También agradezco a mis queridas alumnas: Claudia Higuera, Aída Carrillo, Milka Correa, Margarita González, Nohemí Briseño y Ercilia García, su apoyo durante las diversas etapas de la investigación, sobre todo en lo que toca a la revisión hemerográfica y sistematización de los datos. A Angélica Garnica por su colaboración en la impresión del trabajo, a José Castro por su invaluable apoyo en la elaboración de los planos y digitalización de las fotografías. Agradezco a Alberto Dogart su esmero y cuidado en la edición de este libro.

Por sus testimonios y sobre todo haber compartido sus recuerdos y experiencias, agradezco a Gabriel Martínez Duran. A mi padre Jorge Sánchez Mejorada y a mi abuelo Manuel Fernández Landero, quienes siempre estuvieron en mi memoria pues sin duda sus análisis, reflexiones y conocimientos de la ciudad y la política hubieran sido de gran relevancia para este trabajo. Descansen en paz.

Finalmente quiero agradecer a mi esposo Gilberto Anguiano y a mis hijos Gerardo y Adriana Anguiano, pues sin su aliento, comprensión, tolerancia y apoyo no hubiera podido alcanzar esta meta.



- <sup>1</sup> Soledad Loaeza. "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo xx", en *Historia Mexicana*, vol. xiv, núm. 1, El Colegio de México, abril-junio 1995, p. 99.
- <sup>2</sup> El Congreso de la Unión aprobó (el 31 de diciembre de 1928) la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. En dicha ley se estableció que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones y que su gobierno estaría a cargo del presidente de la república, quién lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal.
- <sup>3</sup> Soledad Loaeza, *op. cit.*, p. 100.
- <sup>4</sup> Dada la fuerza relativa del capital industrial en ese momento, junto con la amenaza real de una reivindicación del salario, no es sorprendente que el Estado interviniera de manera decisiva en el problema habitacional mediante el control de alquileres, los que junto con otros bienes de primera necesidad se encontraban insertos dentro de una creciente espiral inflacionaria.
- <sup>5</sup> José F. Fernández Santullán (1980), *Política y administración pública en México*, INAP, México, p. 69.
- <sup>6</sup> Modesto Suárez, "El gobierno real y el gobierno formal en México", en *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 35, p. 10, México, 1994.
- <sup>7</sup> Antonio Azuela, *El derecho a la ciudad y las garantías constitucionales en México*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Investigación Urbana, mimeo, 1991:10.
- <sup>8</sup> Rogelio Hernández R., "¿Del corporativismo a la contienda electoral?", en Luna Matilde y Ricardo Pozas H., *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, IIS/UNAM, México, p. 153.
- <sup>9</sup> *Ibid.*, 151.
- <sup>10</sup> Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1946.
- <sup>11</sup> Las Secretarías eran: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Los Departamentos eran el Agrario y el del Distrito Federal.
- <sup>12</sup> José F. Fernández Santullán, *op. cit.*, p. 73.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, p. 69.
- <sup>14</sup> En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917 se estableció la construcción del Departamento de Contraloría. Alberto J. Pani en su libro, *El Camino hacia la Democracia* (1917), señaló que esta medida constituía "indudablemente uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en la que se consumó la independencia nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública, pues con ese departamento se pretende castigar las faltas administrativas y la inmoralidad".
- <sup>15</sup> Yves Mény "Política, Corrupción y Democracia", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, CIDE, México, p. 157.
- <sup>16</sup> *Ibid.*, p. 158.
- <sup>17</sup> Humberto Njaim, *La corrupción un problema de Estado*, Dirección de Cultura Universidad Central Venezolana, Venezuela, 1995, pp. 89-115.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>21</sup> Un problema central, en esos días, fue el de la carestía de la vida; no sólo porque generó una movilización importante, sino porque le dieron al Departamento del Distrito Federal la facultad de controlar los precios de los productos de primera necesidad. Esto necesariamente obligó al gobierno a negociar con diversos sectores de la sociedad (empresarios, comerciantes, consumidores, etcétera) y también a generar sus propias clientelas y a fortalecerse frente a otros espacios. Lamentablemente, por cuestiones de tiempo y espacio y porque responde a una lógica distinta, ya no se pudo desarrollar en este trabajo.

<sup>22</sup> *El Universal*, 20 de febrero de 1941.

<sup>23</sup> Artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1941.

<sup>24</sup> Ariel Rodríguez Kuri, "El año cero: el ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias (agosto 1914-agosto 1915)", en Illades, C. y Rodríguez, A (comp.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflictos políticos, 1774-1931*, El Colegio de Michoacán/UAM-A. México, 1996, p. 201.

<sup>25</sup> Cfr. *Enciclopedia de México*, tomo III, Impresora y Editora Mexicana, Estado de México, 1977.

<sup>26</sup> Dicha ley fue decretada por el Congreso de la Unión el 26 de Marzo de 1903.

<sup>27</sup> Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México, política y administración 1876-1942*, COLMEX, México, 1996.

<sup>28</sup> Departamento del Distrito Federal. Antecedentes Históricos de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, México, 1943.

<sup>29</sup> Véase fracción VI, artículo 73 de la Constitución de 1917.

<sup>30</sup> D.O., t.v. 4a. época, núm 87, 14 de Abril de 1917, pp. 414-417.

<sup>31</sup> Departamento del Distrito Federal. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. El gobierno de la ciudad de México 1524-1992, México D.F., 1992.

<sup>32</sup> Para profundizar en ello revisar el libro de María Soledad Cruz, *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*, UAM-A, 1994.

<sup>33</sup> Lo que implicaba la duplicidad y evasión de facultades, la restricción de atribuciones, conflictos electorales y disensiones internas, entre otros.

<sup>34</sup> Departamento del Distrito Federal. Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos, 1928, México D.F., 1992.

<sup>35</sup> La Ley Orgánica de 1928 dividió al Distrito Federal en un Departamento Central (que integraba los municipios de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac y parte de los de Ixtapalapa, Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco) y las municipalidades de Guadalupe Hidalgo (ahora Gustavo A. Madero), Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya (desaparece, se integra a otras delegaciones), Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

<sup>36</sup> Este fue el primer regente de la ciudad que duró en su cargo los seis años, en el periodo de Cárdenas, los jefes del Departamento fueron cuatro: Aarón Sáenz, Cosme Hinojosa, José Siurob y Raúl Castellanos.



<sup>37</sup> Era facultad del jefe del Departamento expedir los reglamentos interiores para organizar las oficinas respectivas y nombrar, con aprobación del presidente, al secretario general, al oficial mayor, al jefe de la policía y a los directores generales. Durante el sexenio de Rojo Gómez fue secretario general de gobierno Antonio S. Sánchez y el oficial mayor Carlos González Herrejón. Como secretarios particulares del regente fungieron Leopoldo Hernández y Alfonso Corona del Rosal. Durante el sexenio de Casas Alemán el secretario general de gobierno fue Alejandro Carrillo, el oficial mayor Antonio González Cárdenas y el secretario particular José Cándano García de Mata. Alejandro Carrillo ocupó ese cargo por recomendación de Vicente Lombardo Toledano y en 1952 renunció para lanzarse como candidato a senador por el Partido Popular.

<sup>38</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, México, 1962, pp. 184-186.

<sup>39</sup> Aunque no fuera propiamente el caso de Casas Alemán por su relación tan subordinada con el presidente, pero las estructuras y condiciones estaban dadas, condiciones que tanto Rojo Gómez y regentes posteriores como Uruchurtu supieron utilizar bien.

<sup>40</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1947.

<sup>41</sup> *El Universal*, 4 de septiembre de 1949, p. 10 col. 4.

<sup>42</sup> La cabecera del Departamento Central era la ciudad de México, que a la vez tenía el carácter de cabecera del Distrito Federal y de la capital de la república. Por tanto, la ciudad de Tacubaya y las villas de Tácuba y Mixcoac desaparecieron para refundirse formando parte de la ciudad de México. (Cuarteles IX, X y XI).

<sup>43</sup> *Tiempo*, 15 de octubre de 1948, p. 10.

<sup>44</sup> Memorando confidencial de la Comisión de Estudios de la Presidencia para Rogerio de la Selva (secretario particular) sobre la ponencia de Acción Nacional relativa a la situación peculiar del DF. el 24 de abril de 1947. AGN, Fondo Presidentes, Ramo Miguel Alemán. exp. 545.3/17.

<sup>45</sup> Departamento del Distrito Federal. Resumen de Actividades 1947, p. 47.

<sup>46</sup> Carta de los ejidatarios de Iztacalco del 29 de diciembre de 1940, al presidente y al jefe del Departamento del Distrito Federal. AGN. Fondo Presidentes. Ramo Ávila Camacho, exp. 702.12/11-12.

<sup>47</sup> Comentario aparte merece el hecho de que Sacramento Joffre fue, como lo veremos más adelante, uno de los principales impulsores de Rojo Gómez para la presidencia y por ello fue sancionado y castigado junto con Carlos Madrazo y Pedro Téllez.

<sup>48</sup> Carta del sector campesino y obrero al jefe del Departamento del Distrito Federal, el 10 de enero de 1945, AGN. Fondo Presidentes. Ramo Ávila Camacho, exp. 703.2/484.

<sup>49</sup> Como se verá en el capítulo III, la representación de las colonias proletarias recaía sobre las asociaciones pro mejoramiento de las colonias proletarias.

<sup>50</sup> Gobierno del Distrito Federal. Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1º. de septiembre de 1940 al 31 de agosto de 1941, México 1941. p. 59.

<sup>51</sup> *Tiempo*, 18 de marzo de 1949, p. xv.

<sup>52</sup> Del nahua *temazcalli*, casa de baños. Casa de adobe de techo bajo donde se toman baños de vapor.

<sup>53</sup> *Tiempo*, 10 de diciembre de 1948, p. v.

<sup>54</sup> Carta firmada por 248 personas dirigida al jefe del Departamento, Casas Alemán, publicada en *La Nación*, 9 de noviembre de 1952, p. 5.

<sup>55</sup> Discurso pronunciado por el jefe del Departamento de Publicidad del Departamento del Distrito Federal, *El Universal*, 28 de septiembre de 1940.

<sup>56</sup> Palabras de José Manuel Puig Causaranc, primer jefe del Departamento del Distrito Federal, en la toma de posesión de los consejos.

<sup>57</sup> Para profundizar en el conocimiento y la dinámica del Consejo Consultivo durante sus primeros años de ejercicio, consultar las actas y versiones del Consejo Consultivo del Distrito Federal 1929-1930. Del Departamento del Distrito Federal, *La Reorganización Administrativa del Departamento del Distrito Federal*, México 1929; y Davis, Diane, *The Urban Leviathan. Mexico City in the twentieth century*, Temple University Press Philadelphia.

<sup>58</sup> Aurelio Lomelí Cerezo, (1952), *Breve estudio del Departamento del Distrito Federal*, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, UNAM, México.

<sup>59</sup> Artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1928.

<sup>60</sup> Representantes de la cámara de comercio, de las asociaciones de comerciantes en pequeño, de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces "sitadas en el Departamento"; de las cámaras industriales y de los pequeños industriales no pertenecientes a las cámaras; de las asociaciones de inquilinos registradas en el Departamento; de las agrupaciones de campesinos del mismo Departamento; de profesionales; de empleados públicos y particulares; de las amas de casa y de las asociaciones de trabajadores no enumeradas anteriormente. Cada una de estas entidades tenía un representante con excepción de la última que tenía tres.

<sup>61</sup> Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1928.

<sup>62</sup> El caso más controvertido fue el de Francisco Doria Paz, quien desde 1940 fue el representante de la cámara de industriales y además la representó en todas las gestiones el secretario general del consejo. Al respecto, para darnos una idea del manejo, en 1951, de las 32 cámaras afiliadas a la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, baste mencionar que 24 de ellas emitieron su voto a favor de Yllanes Ramos, mientras que las ocho restantes se abstuvieron de hacerlo. No obstante, el jefe del Departamento del Distrito Federal determinó nombrar, nuevamente, como representante de los industriales a Doria Paz, poniendo a Yllanes como suplente. Molestos, los industriales decidieron promover un juicio de amparo, el cual ganaron; sin embargo, el juez falló a favor de Yllanes ordenándole al regente que lo designara consejero propietario y aunque éste interpuso el recurso de revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia. *La Nación*, 19 de febrero de 1951, p. 7.

<sup>63</sup> *El Universal*, 23 de diciembre de 1940, p.1 "Propuestas del consejo consultivo al jefe del Departamento del Distrito Federal".

<sup>64</sup> Lucio Mendieta y Nuñez, *La Administración Pública en México*, op. cit. p.144.

<sup>65</sup> Gobierno del Distrito Federal. Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1º de septiembre de 1944 al 31 de agosto de 1945, México pp. 49-51. Debe decirse que este debate se dio en el consejo consultivo desde su constitución (cuando desaparecieron los municipios), sin embargo en aquel entonces el propio regente defendió la independencia fiscal del Distrito Federal y a partir

de esa fecha dispuso fundamentalmente de sus propios recursos. Actas y versiones del Consejo Consultivo del Distrito Federal, 25 de junio de 1930.

<sup>66</sup> Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946. México 1946 C. III-15.

<sup>67</sup> Gobierno del Distrito Federal, Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1º. de septiembre de 1940 al 31 de agosto de 1941, México, 1941.

<sup>68</sup> Departamento del Distrito Federal. Resumen de Actividades, 1951, p.171.

<sup>69</sup> *El Universal*, 15 de junio de 1952, p.15. Según Diane Davis había dos tipos de reuniones, las cerradas donde se tomaban las decisiones más importantes y las bimestrales que eran públicas, en donde los consejeros presentaban los problemas de sus representados.

<sup>70</sup> Diane Davis, *The Urban Leviathan. Mexico City in the twentieth century*, Temple University Press Philadelphia.

<sup>71</sup> Intervención de Rodríguez y Rodríguez en la mesa redonda sobre “Cómo mejorar la administración pública en México”, organizada por la Escuela Nacional de Economía, Revista de *Economía*, 31 de diciembre de 1947, p. 36, México.

<sup>72</sup> Memorando confidencial para Rogelio de la Selva (secretario particular) sobre la ponencia de Acción Nacional relativa a la situación peculiar del D.F., el 24 de abril de 1947, AGN, Fondo Presidentes, Ramo Miguel Alemán, exp. 545.3/17.

<sup>73</sup> *Tiempo*, 10 de enero de 1947, p. 8.

<sup>74</sup> J. Peschard, “El PRI una descentralización dirigida en Estudios Políticos”, Tercera Época, núm. 8 FCP y SUNNAM, México, 1991, p. 57.

<sup>75</sup> Los periódicos del día 11 de enero de 1941 publicaron la declaración del presidente, que anunciaba una radical transformación del PRM, para que en vez de labor política hicieran preferentemente labor social.

<sup>76</sup> Diane Davis. “Los movimientos sociales en la crisis de México”, en Luis, Ángeles. (comp.), *Interpretaciones sobre el sistema político mexicano. Perspectivas de la modernización política*, CEN-PRI, México D.F., 1993.

<sup>77</sup> Para profundizar más en estos temas véase los trabajos de B. Torres, (1978) *México en la segunda guerra mundial* COLMEX; L.J., Ortiz Garza. (1990), México en Guerra, Edit, Planeta; C., Sánchez Mejorada. C. El D.F. frente a la segunda guerra mundial. Medidas e Implicaciones en Relaciones, *Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 86, Colegio de Michoacán (aprobado, pendiente fecha de publicación).

<sup>78</sup> Para un excelente análisis del impacto de la guerra en y a través de los medios de comunicación, véase Ortiz Garza, 1990. También véase A., Rodríguez. 1977.

<sup>79</sup> Cristina Sánchez-Mejorada, *op cit*.

<sup>80</sup> Kenneth Heaton L., “Adiestramiento del cuerpo ciudadano para la defensa”, conferencia presentada en el evento “La Defensa Civil Norteamericana en México”, organizado por el Comité Central de la Defensa Civil del Distrito Federal, en el Palacio de Bellas Artes, el 3 de junio de 1943, AGN Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 710.1/101-111.

<sup>81</sup> Entre otras, tenemos las generales de seguridad que dictan las autoridades civiles, tales como: el servicio de escucha, de alarma, la disimulación (camuflaje), el oscurecimiento, acciones contra

incendios, las prescripciones para la población civil, la conducta a seguir en caso de ataque y la protección por medio de abrigos aéreos y antigas; así como las de asistencia social y sanitaria.

<sup>42</sup> Instructivo del decreto que instituye a la defensa civil, *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1942.

<sup>43</sup> Correspondió a las autoridades militares señalar la situación de peligro, dictar las medidas preventivas, orientar las acciones de las autoridades civiles en lo referente a las medidas generales de seguridad y asistencia social y sanitaria, y en general alejar del peligro a la población civil, *Ibid.*

<sup>44</sup> Estatutariamente los órganos de dirección y participación del Partido de la Revolución Mexicana eran: el consejo nacional, el comité central ejecutivo, los consejos regionales de estados, territorios y Distrito Federal, los comités ejecutivos regionales de estados, territorios y Distrito Federal y los comités municipales de estados y territorios y los comités del Distrito Federal.

<sup>45</sup> AGN, Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 550/44-20-8.

<sup>46</sup> En el caso del Distrito Federal, la formación del Consejo del Comité Central de Defensa Civil correspondió al teniente coronel Federico Amaya R. subjefe del estado mayor presidencial y quedó integrado de la siguiente forma: como presidente, Javier Rojo Gómez regente de la ciudad de México y secretario auxiliar; lic. Carlos A. Madrazo, director general de Acción Social del Departamento; representantes del ejecutivo local; vicepresidente, general Rodrigo M. Quevedo, comandante de la 1.ª zona militar; secretario general, sr. Justino Sánchez Madariaga, secretario general del Sindicato del Departamento del Distrito Federal (CTM), representante de los trabajadores. También integraron el comité los representantes de la legislatura del Distrito Federal, diputados Rafael Cárdenas y Alfonso Peña Palafox; por el sector obrero, Jesús Yuren; por el campesino, senador y coronel Gabriel Leyva V.; por el sector patronal, Francisco Doña Paz; por los profesionistas dr. Guillermo Quezada B.; por el sector femenino, sra. Celia Ramírez y dra. Esther Chapa; por la prensa local, lic. Miguel Lanz Duret Jr.; por los empleados públicos, Justino Sánchez Madariaga; quedó pendiente la representación del sector popular, *El Nacional*, 26 de agosto de 1942, p. 6.

<sup>47</sup> *El Nacional*, 27 de agosto de 1942, p. 6.

<sup>48</sup> El decreto establece que los comités regionales residirán en las cabeceras municipales, dependiendo del comité central de la entidad correspondiente, y los subcomités se instalarán en los demás centros de población en donde sean necesarios y como subdivisión de los comités regionales. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1942.

<sup>49</sup> *Tiempo*, 11 de septiembre de 1942, p. 33

<sup>50</sup> Celia Ramírez era una mujer reconocida dentro de las filas de las organizaciones femeniles del PRM, en especial por su trabajo con las costureras y era representante de las mujeres en el consejo consultivo de la ciudad. Esther Chapa era médica cirujana, jefa de la delegación de prevención social en la penitenciaría del D.F., catedrática de la facultad de medicina y única mujer miembro de la Academia de Ciencias Penales. Ex-miembro del Partido Comunista, integrante y promotora de diversas organizaciones femeninas. Secretaria Política del Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias, apoyada por intelectuales y profesionistas.

<sup>51</sup> *Tiempo*, 9 de octubre de 1942, p. 4.

<sup>52</sup> El comité se encontraba presidido por Antonio Villalobos (PRM), Vicente Lombardo Toledano y Fidel Velázquez (CTM), Graciano Sánchez (CNC) y Gabriel Galaviz (PUSME) en la directiva central, lo

mismo que el Sindicato Mexicano de Electricistas, la mayoría de las logias masónicas, la Confederación de Trabajadores de la América Latina, la Sociedad Mexicana de Estudios Sociales y 17 organizaciones de corte oficialista, entre ellas varias de base territorial, organizaciones de colonos y vecinos.

<sup>93</sup> AGN, Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp 550/44-20-8.

<sup>94</sup> Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada (medio siglo de poder político en México)*, Siglo XXI editores, México, 1989, p. 326.

<sup>95</sup> AGNM, Presidentes, Manuel Ávila Camacho, exp. 550/44-20-8.

<sup>96</sup> AGNM, Presidentes, Manuel Ávila Camacho, exp. 418.2/3.

<sup>97</sup> David Schers, (1972) *The Popular Sector of the mexican Partido Revolucionario Institucional*, tesis para obtener el grado de doctor de Filosofía en Ciencia Política, Universidad de Nuevo Mexico, Albuquerque, N.M.

<sup>98</sup> Luis Javier Garrido, *op.cit.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Tzvi Medín, *El sexenio ulemanista. Ideología y praxis política de Miguel Alemán*, ed. Era, México, 1990, p. 59.

<sup>101</sup> Es claro que Alemán benefició a la FSTSE y en general a la CNOP, entre otras cosas apoyándolas en 1947 con un programa de inversión de 50 millones de pesos para la construcción de casas baratas para la burocracia y la clase media o para propiciar la nueva ley de pensiones, elevando las de los burócratas, *Ibid.*

<sup>102</sup> Entre los objetivos de la CNOP destacan los planteados en su Primer Consejo Nacional, en 1944: 1) combatir "los prejuicios y el fanatismo" en la educación; 2) establecer una amplia gama de derechos para los profesionales; 3) proteger la propiedad privada; 4) apoyar la pequeña industria; 5) garantizar el crédito a las empresas pequeñas; 6) promover la formación de cooperativas, y 7) resolver el problema urbano de vivienda y defender los derechos de los inquilinos. Miguel Osorio Marbán, *El sector popular del Partido Revolucionario Institucional*, PRI Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, México 1993.

<sup>103</sup> D., Davis, *op. cit.*

<sup>104</sup> Al rendir protesta como candidato a la presidencia de la república ante la CNOP reconoció y se comprometió a atender las necesidades más urgentes: ocupación, alimentación, habitación, atención médica, ropa y mueblaje. Y en especial atender la demanda de vivienda de los burócratas, Miguel Osorio Marbán, *op. cit.* p. 112.

<sup>105</sup> Los vendedores ambulantes fueron desalojados, lo mismo que los invasores de terrenos, los taxistas y comerciantes más controlados, etcétera.

<sup>106</sup> Miguel Osorio Marbán, *El sector popular del Partido Revolucionario Institucional*, PRI Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, México, 1994.

<sup>107</sup> Manuel Perló, "Política y vivienda en México 1910-1952", en *Revista Mexicana de Sociología* vol., XI.1 3 julio-septiembre, IIS/UNAM, México, 1979.

<sup>108</sup> Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1971.

<sup>109</sup> Discurso del regente Casas Alemán en la inauguración del Quinto Congreso de la Federación de Trabajadores no Asalariados, *El Universal*, 18 de marzo de 1948, 1a. plana.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p.10.

<sup>111</sup> R. Hansen, *op. cit.*

<sup>112</sup> Luis Medina, *Del cardenismo al ávilacamachismo. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, núm. 18, COUMEX, México, 1978, p. 121.

<sup>113</sup> N. Santos Gonzalo, *Memorias*, edit. Grijalbo, México, 1986, p. 712.

<sup>114</sup> Manuel Perló C., "El cardenismo y la ciudad de México", en *Federalismo y Desarrollo*, 1995.

<sup>115</sup> Diversos analistas señalan que Rojo Gómez era cardenista; sin embargo, la habilidad del político le permitió sostenerse en el cargo. Siempre manifestó su lealtad a la institución presidencial, pero no necesariamente a Manuel Ávila Camacho. Su amistad y cercanía más bien era con Maximino a quien incluso, según Gonzalo N. Santos, le regaló una gran residencia.

<sup>116</sup> En 1942 se modificaron algunos artículos de la Ley Electoral, destacando el que establecía que los diputados ya serían electos cada tres años a partir de 1943 y los senadores cada seis a partir de 1946.

<sup>117</sup> Los otros seis distritos correspondían fundamentalmente a las delegaciones. En las más periféricas el trabajo de proselitismo y las curules le correspondían a la CNC, la que tenía otras estrategias.

<sup>118</sup> El 4 de febrero de 1943 se publicó en los periódicos *El Universal* y *La Prensa* que la repartición de curules estaba ya hecha, correspondiendo, en el ámbito nacional 70 al sector popular, 48 al campesino y las restantes a la CIM y los mineros.

<sup>119</sup> *Ibid.* De las 147 curules a nivel nacional 144 correspondieron al PRM y tres a candidatos "independientes", el PAN y la LAP no obtuvieron ningún escaño.

<sup>120</sup> Muy cercano y hombre de confianza de Rojo Gómez, no así de Ávila Camacho.

<sup>121</sup> La minoría la constituían en ese momento 31 de los 114 diputados, entre los que destacaban: Octavio Senties, Víctor Alfonso Maldonado, Ruffo Figueroa, Salvador Ochoa Rentería, Rodolfo Gaytán, Félix Cabañas, Octavio Reyes Spindola, Jesús Yurén, J. Fernández Albarrán y Ramón Bonfil, *Excelsior*, 6 de septiembre de 1944.

<sup>122</sup> El día anterior a su muerte, Maximino se reunió con un grupo de sus allegados para considerar la posibilidad de lanzar su candidato, examinándose en especial los nombres de Javier Rojo Gómez y de Gonzalo N. Santos. Quería evitar a toda costa la candidatura de Miguel Alemán con quien había tenido conflictos. "Prefería matarlo antes de que llegara a la presidencia". Gonzalo, N. Santos, *op. cit.* También lo apoyaban ex-cardenistas como Francisco J. Múgica, Graciano Sánchez y Heriberto Jara. Luis Javier Garrido, *op. cit.*, p. 350.

<sup>123</sup> Rogelio Hernández R., *La formación del político mexicano. El caso de Carlos A. Madrazo*, COUMEX, 1990.

<sup>124</sup> Javier Rojo Gómez, En la presentación de su manifiesto programa en el Partido Revolucionario Institucional, 9 de junio de 1945. Partido Revolucionario Institucional, volumen v. p. 61, México.

<sup>125</sup> Las modificaciones a la ley fueron de trascendental importancia para ejercer el control político, sobre todo porque centralizaba todos los procesos políticos electorales en órganos del ejecutivo, como la Secretaría de Gobernación. Se propuso la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por un miembro del poder ejecutivo, dos del legislativo, dos comisionados de la Suprema Corte de Justicia y dos representantes de partidos. Asimismo, al Consejo del Padrón Electoral se le asignó la obligación de formular la división territorial de la república en distritos electorales, hacer el padrón de votantes de toda la república y tabular sus resultados, entre otros. Respecto a los partidos políticos, las disposiciones estaban encaminadas a fortalecerlos.

estableciendo normas para su vida y actividad cívica. Se exigía contar con casi 10 mil miembros en todo el país, obligarse a normar su actuación pública en los preceptos constitucionales y a encauzarla por medios pacíficos. Sus programas debían contener programas y métodos de educación política de sus miembros y un sistema de sanciones para los que faltasen a los principios morales o políticos del partido, por sólo mencionar algunos.

<sup>126</sup> Alvaro Arreola A., "La ley electoral de 1946", en *Revista Mexicana de Sociología*, año I, núm. 3, julio-septiembre de 1988, IIS/UNAM, México.

<sup>127</sup> *Tiempo*, 16 de noviembre de 1945, p. 8 y XII.

<sup>128</sup> Los otros partidos que contendieron con candidatos, algunos para la presidencia (aunque la mayoría en este caso apoyaba a Alemán) o a senadores y diputados, eran: Frente Unificador Revolucionario (ganó una curul para diputado), el Partido de la Fuerza Popular (ganó una), el Partido Nacional Demócrata Independiente (ganó tres), El Partido Nacional Constitucionalista, el Partido Comunista de México y el Partido Reivindicador Popular Revolucionario, no obtuvieron ninguna curul. Para conocer sus características y candidatos ver *Tiempo*. 7 de junio de 1946 p. 3.

<sup>129</sup> *La Nación*, 20 de julio de 1946, p. 5.

<sup>130</sup> Entre los candidatos a diputados por el PRI se encontraban: Lauro Ortega, que había ocupado diversos puestos en los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho, fue secretario general de la Federación de Organizaciones Populares del Distrito Federal y subtesorero del gobierno del Distrito Federal de donde salió para su candidatura por el 2º distrito (CNOF). Manuel Orijel Salazar por el 9º distrito, secretario general de la Unión de Materiales de Guerra (CNOF). Leobardo Wolstang secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Industria Textil y Similares por el 5º distrito (CTM). Por el 1er. distrito, Manuel Peña Vera, gerente general de Construcciones de México, S.A. y de los Laboratorios Químicos American, pero especialmente, un reconocido dirigente camionero, postulado por la CROM. Por el 10º distrito, Víctor Herrera González directivo de la Unión de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana, postulados por la CNOF. Por el 4º, Alfonso Martínez Domínguez secretario general del Sindicato de Trabajadores del Distrito Federal. Por el 6º distrito, César Cervantes promotor de la Confederación de Organizaciones Populares y director de Acción Popular y posteriormente presidente del comité regional del PRI, y en el 8º distrito, Fernando Amúlpa, dirigente de la CTM.

<sup>131</sup> Algunas de las colonias que abarcaba este Distrito son: Santa María La Ribera, Tabacalera, San Rafael, Cuauhtémoc, Juárez y Guerrero. El PAN ganó cuatro escaños en el congreso. *La Nación*, 13 de junio de 1946.

<sup>132</sup> *La Nación*, 13 y 20 de junio de 1946.

<sup>133</sup> *La Nación*, 4 de mayo de 1946.

<sup>134</sup> *La Nación*, 17 de julio de 1943, p. 26.

<sup>135</sup> *La Nación*, 24 de noviembre de 1945, p. 25.

<sup>136</sup> *Tiempo*, 18 de marzo de 1949, p. XIV.

<sup>137</sup> En el ámbito nacional el PAN consiguió nuevamente cuatro curules y el Partido Fuerza Popular fue cancelado por agraviar la efígie de Benito Juárez en la Alameda.

<sup>138</sup> *Tiempo*, 8 de julio de 1949, p. 1.

<sup>139</sup> Manuel Perló Cohen, "Política y Vivienda en México 1910-1952", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. xli núm. 3, julio-septiembre, 1979, p. 830.

<sup>140</sup> Medín, *op. cit.* p.165.

<sup>141</sup> Manuel Perló C., *op. cit.*

<sup>142</sup> *La Nación*, 17 de septiembre de 1951, p. 20.

<sup>143</sup> "Desaparecidas las alternativas de reelección o prórroga, Alemán habría intentado heredar el poder a uno de los amigos a los que le debía todo: el regente de la ciudad de México, Fernando Casas Alemán, famoso por la suntuosidad oriental de su casa. Casas Alemán habría estado tan seguro de que era el bueno que incluso ordenó imprimir toneladas de propaganda a su favor, hasta el *Newsweek* daba su destape como un hecho".

<sup>144</sup> *Ibid.*

<sup>145</sup> León Samuel y Germán Pérez. De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos. UNAM/PyV, México, 1988, p. 81.

<sup>146</sup> *La Nación*, 12 de mayo de 1952, p. 6.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> *La Nación*, 4 de marzo de 1952.

<sup>149</sup> *La Nación*, 14 de julio de 1942, pp. 10-12.

<sup>150</sup> "Ley de prevenciones generales relativa a la suspensión de garantías", *Diario Oficial*, 13 de junio de 1942.

<sup>151</sup> El artículo 49 establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una persona o en una corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias. Las cuales de acuerdo al artículo 29, del mismo ordenamiento, son los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la república, de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1950.

<sup>152</sup> Felipe Tena Ramírez, experto en derecho constitucional, *La suspensión de garantías individuales*, en *Excelsior*, 10 de junio de 1942, p. 4.

<sup>153</sup> *Hoy*, núm. 276, *notas* 6 de junio de 1942, p. 3-4, México D.F.

<sup>154</sup> *Hoy*, núm. 276, 6 de junio de 1942, p. 16-18.

<sup>155</sup> Para identificar el número de sesiones y el tipo de las mismas las agrupó, según su índole, en tres grupos: Sesiones de lectura. Aquellas en las cuales, se escucharon informes presidenciales, se dio lectura a dictámenes y se aprobaron sin discusión documentos y proposiciones de orden no legislativo, fueron 27; Sesiones de "homenaje". Aquellas en las cuales se hicieron recepciones a personajes nacionales o extranjeros, fueron 10; Sesiones legislativas. Aquellas en las cuales se trató la discusión y la aprobación de leyes, fueron 47.

<sup>156</sup> *La Nación*, 25 de febrero de 1952, p. 14.

<sup>157</sup> *La Nación*, 1º de enero de 1951, pp 3-5.

<sup>158</sup> Respuesta del diputado Sánchez Madariaga a la impugnación hecha por los diputados del PAN por tener que aprobar la ley de Ingresos de la Federación y diversas disposiciones hacendarias a



unos cuantos días de que concluyera el periodo ordinario de sesiones, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 20 de diciembre de 1951.

<sup>159</sup> *La Nación*, 17 de octubre de 1949 y 16 de octubre de 1950, p. 9.

<sup>160</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 24 de diciembre de 1940.

<sup>161</sup> *La Nación*, 9 de diciembre de 1944, p. 4.

<sup>162</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 29 de diciembre de 1941.

<sup>163</sup> Rafael Zubaran Capmany. "Defectuosa publicación de las leyes", *El Universal*, sección editorial, 22 de febrero de 1942, p. 3.

<sup>164</sup> Harold D. Smith (director del Departamento de Presupuestos de Estados Unidos) consideraba que era prácticamente imposible un control legislativo en el presupuesto sin una efectiva administración presupuestaria. "El presupuesto como instrumento de control legislativo y administración ejecutiva", en *Revista de Economía*, 15 de septiembre de 1945, p. 23.

<sup>165</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>166</sup> Partido de la Revolución Mexicana. Segundo Plan Sexenal, México, 1940

<sup>167</sup> Ley de Secretarías de Estado y Administración Pública, *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1946.

<sup>168</sup> Argumento legal que se ofrecía en los juicios de amparo a partir de la tesis jurisprudencial núm. 339. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, edit. Porrúa, México, 1961, p. 587.

<sup>169</sup> Dejó de ser la Dirección de Tesorería para pasar a ser la Tesorería del Distrito Federal. Ésta se integró por un tesorero, un subtesorero y dos mil empleados. Dependía a la vez del jefe del Departamento del Distrito Federal, en lo que se refería a su sostenimiento económico (salarios, infraestructura, equipo, etc.) y de la Secretaría de Hacienda en el aspecto técnico-normativo y de control. Tenía facultades, en determinados ramos, para computar impuestos y para aplicar procedimientos económico-coactivos.

<sup>170</sup> "De los \$17'326,000.00 de rezago del impuesto predial, para agosto de 1949, correspondían a la Caja Central \$4'134,000.00 y a las agencias \$13'192,000.00; en el ramo de cooperación correspondían a la Caja Central \$2'683,000.00 y a las delegaciones \$5'086,000.00. Cifras que demuestran la necesidad de que las autoridades centrales vigilen directamente los adeudos." Saliel Alatriste, *La reorganización de la Tesorería del Distrito Federal*. México, 1949.

<sup>171</sup> Las oficinas centrales de la Tesorería del Distrito Federal se ubicaban en el antiguo edificio de la ex-aduana de Santo Domingo.

<sup>172</sup> Departamento del Distrito Federal. Resumen de las Actividades, Gobierno del Distrito Federal 1946-1952.

<sup>173</sup> La 1a. Convención Nacional Fiscal se realizó en 1925 y fue convocada por el presidente Calles; la 2a. fue en 1933, durante el gobierno de Abelardo Rodríguez.

<sup>174</sup> Dentro de éste sistema: la elección de las fuentes, la imposición, la administración, la recaudación, el control de los impuestos y la distribución de los ingresos fiscales se llevarían a cabo teniendo en cuenta la coexistencia legal de la federación, de los estados y los municipios, como entidades económicas obligatorias y la importancia y costo de los servicios que a todas y cada una de esas entidades correspondía. Eduardo Bustamante, "El Plan Nacional de Arbitrios", en *Revista de Economía* vol. XII, núm. 2. 15 de febrero de 1950, pp. 45-47.

<sup>175</sup> Eduardo Bustamante, "Los Sistemas Tributarios de los estados", en *Revista de Economía*, vol. XIII núm. 5. 15 de mayo de 1950, pp. 45-47.

<sup>176</sup> Realizaciones del gobierno del Presidente Miguel Alemán, 1947-1952, DDF, México.

<sup>177</sup> Ifigenia M. De Navarrete, *Política Fiscal de México*, UNAM, 1962, p. 45.

<sup>178</sup> Sobre el particular, había dos tipos de infracciones: las infracciones simples, por falta de presentación oportuna de los avisos o manifestaciones y por inobservancia de los preceptos; y, las infracciones con responsabilidad criminal, por consignar hechos o circunstancias falsos en las manifestaciones o por celebrar actos simulados, por resistencia a presentar los documentos o por eludir las visitas de inspección, por certificar hechos falsos y por presentar extemporáneamente los avisos y manifestaciones que exigía la ley.

<sup>179</sup> Memoria del Gobierno del Distrito Federal (1940-1946), cap. vi-n, 10.

<sup>180</sup> Decreto que reforma el artículo 1º del decreto del 29 de diciembre de 1948, que establece el recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1950.

<sup>181</sup> Informe sobre las labores de la Oficina Depuradora y Liquidadora de Rezagos hasta el 31 de diciembre de 1947. *Tiempo*, 23 de enero de 1948. El Acuerdo Presidencial era el núm. 451 del 15 de febrero de 1947.

<sup>182</sup> Carta de la Unión de Comerciantes en Pequeño al presidente de la república. AGN Ramo Presidentes Fondo Ávila Camacho y Alemán Valdés, exp. 545.2/57.

<sup>183</sup> "En 1952 el sueldo promedio burocrático era de \$324.50. El descenso del poder adquisitivo del peso, a lo largo de 13 años, ha hecho perder a la remuneración media del servidor público el 50% de su capacidad de compra... Por su parte, el índice del costo de la vida, también con base en 1939, subió en diciembre de 1951 a 432.7 y en junio de 1952 a 463.9. Ello significa, correlacionando los índices de ambos fenómenos que el sueldo promedio burocrático real, 100 que era en 1939 cayó a 44 en 1951 y a 45 en 1952". Ernesto Lobato, "Situación económica de la burocracia mexicana", en *Revista de Economía*, diciembre de 1952.

<sup>184</sup> Luis Encinas, "La Carestía de la Vida", en *Progreso y Problemas de México*, edit. Stylo, México, 1954, p. 56

<sup>185</sup> El 19 marzo 1945, debido a la reorganización de los servicios de inspección de precios, por parte de la comisión respectiva del Departamento Central, se tomó la decisión de suprimir la inspección que realizaban mujeres. Esta suspensión sería definitiva si así lo consideraba un estudio en proceso. El 21 de marzo, el Departamento nombró a 150 nuevos inspectores, para que vigilaran los precios tope en los comercios y mercados del Distrito Federal; y el 17 de abril, se tomó la determinación de emplear de nuevo a las mujeres, para el servicio de inspección de los precios ya que, con todo y los errores que se registraron en su intervención, eran menos proclives a aceptar las mordidas.

<sup>186</sup> *Novedades*, 6 de agosto de 1946, p. 1 2a. sección.

<sup>187</sup> *Excelsior*, 5 de mayo de 1948. p. 1.

<sup>188</sup> Los ingresos del DDF se dividen en: ordinarios y extraordinarios. Los primeros se perciben normalmente para cubrir los servicios públicos regulares y los segundos son aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer el gasto de accidentales o extraordinarios del mismo Departamento (art. 4º, DDF). Desde el punto de vista técnico se pueden dividir en: a) in-

greso de derecho público, que se obtienen en virtud de la actividad soberana del Estado en materia impositiva (impuestos y derechos) y b) ingresos patrimoniales, son aquellas percepciones que recibe el Estado en el desarrollo de su patrimonio (productos). En: Antonio García Castillo, *La Organización Administrativa y la Hacienda del Departamento del Distrito Federal*, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNAM, México, 1943.

<sup>189</sup> Los impuestos pueden ser directos, que son los que recaen sobre la capacidad contributiva manifestada directamente por el ciudadano por medio de la posesión o adquisición de la riqueza, o indirectos, cuando gravan la capacidad contributiva manifestada indirectamente con el traslado y el consumo de la riqueza misma. Los impuestos gravan la renta, el capital o el patrimonio y el consumo.

<sup>190</sup> Antonio García Castillo, *op. cit.*

<sup>191</sup> Dicho impuesto se cubriría por las empresas que explotaban los espectáculos y las diversiones y se causaba cuando la entrada a éstos era de paga. Entre éstos se encontraban: albercas públicas; aparatos mecánicos y electromecánicos que funcionaban a base de monedas; bailes en restaurantes, cafés, salones de baile u organizados por bares, casinos; teatro, revista de variedades, carpas; espectáculos de box, lucha, corridas de toros y carreras de caballos, por solo mencionar algunos.

<sup>192</sup> Reglamento de los artículos 6º, 56 y 59 de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal. *Diario Oficial*, 18 de abril de 1941.

<sup>193</sup> BANHOUPSA, Estudios, "El problema de la habitación en la ciudad de México", núm. 6, 1952:4 D.F.

<sup>194</sup> Los artículos gravados, a partir de ciertos precios, eran: artículos de golf, polo y otros deportes; pinturas esculturales y antigüedades, joyas, alhajas y relojes; objetos de piel; trajes y abrigos; otras prendas de vestir; pieles de señora; telas, brocados y encajes; perfumes y artículos de tocador; muebles domésticos, alfombras y tapetes; candiles y lámparas; radios, fonógrafos y tocadiscos; pianos y pianolas; armas de fuego; juguetes; cámaras fotográficas; objetos de vidrio, cristal, porcelana y madera y vinos y licores.

<sup>195</sup> Consideraciones presentadas a la cámara de diputados para modificar la Ley de Hacienda de 1941. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho, exp. 545.21/3-1.

<sup>196</sup> Ley de Hacienda del Distrito Federal 1941.

<sup>197</sup> *Novedades*, 9 de junio de 1941, p. 5 2a. sección.

<sup>198</sup> *Novedades*, 10 de junio de 1941, 1a. plana.

<sup>199</sup> Ley de Hacienda, *op. cit.*

<sup>200</sup> Reglamento de la Ley del Impuesto Predial, *op. cit.*

<sup>201</sup> AGN. Cartas al presidente de la Asociación Pro-Mejoramiento de la colonias Santa María la Ribera, Naüvitas y Xochimanca, "Defensa de Obreros", octubre de 1943, exp. 545.2/69.

<sup>202</sup> De acuerdo con la prensa, en la sección de anuncios clasificados, en las Lomas el precio comercial del m<sup>2</sup> era de \$350.00, en Coyoacán \$14.00 y en Mixcoac \$17.00, *Excelsior*, 13 de diciembre de 1940.

<sup>203</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio de 1941.

<sup>204</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946, México, 1946.

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> Unión de Propietarios de Casas, La liga de Defensa de Propietarios de Casas.

<sup>207</sup> Ley de Hacienda del Distrito Federal.

<sup>208</sup> Armando Servín, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, SHCP, México, 1956, p. 60.

<sup>209</sup> *Tiempo*, 23 de enero de 1948, pp. 15-17.

<sup>210</sup> En la Ley de Hacienda del D.F. de 1942 se establecían dos bases para determinar el monto del impuesto: la rentabilidad y el valor catastral; esta fórmula, de por sí difícil, fue adicionada y modificada varias veces, lo cual complicó aún más la recaudación.

<sup>211</sup> *El Universal*, 2 de febrero de 1949, p. 3.

<sup>212</sup> Ley que reforma la del Impuesto Predial del Distrito Federal y ley que adiciona a la de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1949.

<sup>213</sup> Departamento del Distrito Federal. Resumen de Actividades 1949.

<sup>214</sup> *Excelesior*, 28 de febrero de 1948.

<sup>215</sup> Título III, capítulo I de la Ley de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1941.

<sup>216</sup> Blanca Torres, *op. cit.* p. 288.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> Ley Federal de Fomento a la Industria de Transformación, *Diario Oficial*, 9 de febrero de 1946.

<sup>219</sup> En el censo industrial levantado en 1940, el número de establecimientos industriales de transformación en el Distrito Federal era de 6,957, en 1945 de 9,974 y en 1950 eran 12,704. Enrique Espinosa López, *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano 1521-1980*, México, 1991.

<sup>220</sup> Blanca Torres, *op. cit.* p. 289.

<sup>221</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946, cap. VI N. 6.

<sup>222</sup> Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1947.

<sup>223</sup> *Ibid.*

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> Armando Servín, "La Tesorería del D.F. Un balance de los resultados entre el ayer y el hoy", en *Revista de Economía*, octubre de 1951. pp. 313-315.

<sup>226</sup> *Tiempo*, 16 de enero de 1948. p. 11.

<sup>227</sup> *Tiempo*, 13 de febrero de 1948. p. 4.

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> *Excelesior*, 31 de enero de 1948 y 2 de febrero de 1948.

<sup>230</sup> *Excelesior*, 3 de febrero de 1948. p. 19.

<sup>231</sup> *Excelesior*, 5 de febrero de 1948, 1a. plana.

<sup>232</sup> "Informe de la Tesorería del Distrito Federal de 1951", en *Revista de Economía*, febrero de 1952.

<sup>233</sup> Los rubros por los cuales la Ley de Ingresos estipuló el pago de los derechos eran: a) de cooperación para obras públicas; b) por mercados; c) por servicio de agua; d) por alineamiento de calles; e) panteones; f) licencias; g) ocupación de la vía pública; h) por servicios generales en los rastros; i) por servicios del Registro Civil; j) por inscripciones y demás servicios del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; k) por legalización de firmas, certificaciones y expedición

de copias de documentos; l) por copias de planos, avalúos y otros servicios catastrales; m) por placas y botones; n) por almacenaje, y, n) por inspección, revisión y verificación (Ley de Hacienda del D.F.).

<sup>244</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946, México 1946. cap. vi N. 14.

<sup>245</sup> De acuerdo con la Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1942 por consumo bimestral de agua potable entubada se pagaban: hasta 50 m<sup>3</sup> \$ 4.00; si excedía de 50 m<sup>3</sup>, pero no de 100, \$8.00; si excedía de 100 m<sup>3</sup>, pero no de 300, \$12.00; y por más de 300 m<sup>3</sup>, además de la cuota de \$12.00, \$0.04 por cada m<sup>3</sup> o fracción que excediera esa cantidad.

<sup>246</sup> *Diario Oficial*, del 31 de diciembre de 1942.

<sup>247</sup> Ley de Hacienda del Distrito Federal, *op. cit.*

<sup>248</sup> Decreto que dispone que el Departamento del Distrito Federal prestará directamente el servicio público de mercados en el Distrito Federal, cuando así convenga al interés general.

<sup>249</sup> *Novedades*, 13 de marzo de 1941 p. 10.

<sup>250</sup> Cuando se inició la discusión de la ley, Luis Guerrero Arciniega, Octavio del Conde, Armando I. Santa Cruz y Fernando Díaz Lombardo, en representación de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas, se reunieron con un grupo de diputados con objeto de intercambiar opiniones con relación al proyecto de ley de cooperación, que se debatía en la cámara. Al parecer los propietarios veían con simpatía dicho proyecto, *El Popular*, 18 de marzo de 1941. p. 1.

<sup>251</sup> *El Universal*, 22 de junio de 1942.

<sup>252</sup> Acuerdo que deja sin efecto el que autorizaba a las secretarías y departamentos de estado para disponer de los recursos que obrarían, considerados como ingresos del erario federal, *Diario Oficial*, 16 de abril de 1947.

<sup>253</sup> En 1948 y 1949 los ingresos federales provenían de los impuestos a: la importación; a la exportación; a la industria; al comercio; sobre la renta; sobre capitales; sobre primas de seguros, sobre loterías, rifas y juegos permitidos; sobre actos, contratos, documentos y contratos no mercantiles; explotación de recursos naturales y sobre migración. La contribución federal, 10% adicional, derechos por servicios públicos, productos y aprovechamientos. Luis Eduardo Rosas Landa, *La Hacienda Pública del Distrito Federal*, tesis para obtener el título de licenciado en Economía, Facultad de Economía UNAM, México, 1965.

<sup>254</sup> *Tiempo*, 16 de enero de 1947, p. 11.

<sup>255</sup> De acuerdo con Leopoldo Solís (1971), durante el gobierno de Ávila Camacho para 1946 el gasto administrativo descendió a 38% del presupuesto, en tanto el gasto de fomento económico ascendió a más del 40% en detrimento del gasto social que del 20% en 1948 disminuyó a 15% y a 12% en 1949.

<sup>256</sup> *El Universal*, 13 de diciembre de 1940, 1a. plana.

<sup>257</sup> Manuel Perló, "El cardenismo y la ciudad de México", *Federalismo y Desarrollo*, BANCOMRAS, México 1995 p. 257.

<sup>258</sup> *El Universal*, 13 de diciembre de 1940, 1a. plana.

<sup>259</sup> El propio gobierno federal año con año montaba lo que denominaron "exposición objetiva" de las obras realizadas en el país, incluyendo por supuesto las del Distrito Federal. El responsable del montaje era el regente de la ciudad.

<sup>250</sup> *La Nación*, 17 de diciembre de 1951, p. 6.

<sup>251</sup> En esos años hay un acuerdo presidencial (núm. 38) publicado en el *Diario Oficial* del 10 de septiembre de 1947 en el que se ordena al Departamento reajuste su presupuesto en forma estricta con miras a la mayor economía posible.

<sup>252</sup> En 1948 el peso, que se había mantenido estable en \$4.85 por dólar, se devaluó a \$5.74, en 1949 a \$8.01 y a \$8.65 en 1950.

<sup>253</sup> A partir de diciembre de 1946 los informes se realizan de esa manera pero también siguiendo el esquema de la cuenta pública donde la distribución de los egresos se hace de acuerdo a las 16 direcciones establecidas en la Ley Orgánica. Debido a que sólo se dispone de este esquema a partir del año 1946 decidí analizar los datos, según el enfoque de la primera modalidad, es decir: de la distribución presupuestal según el tipo de gastos.

<sup>254</sup> Éste abarcaba los sueldos del personal directivo, técnico, administrativo, judicial y servidumbre; haberes del personal de la policía, cuerpo de circulación de tránsito, cuerpo de bomberos y banda de policía; salarios del personal obrero de las Direcciones de Obras Públicas, de Aguas y Saneamiento, de la oficina de limpia y de panteones; personal supernumerario de todas las dependencias, honorarios por estudios incluyendo los del personal de las obras del Lerma; servicios en horas extraordinarias y pago de vacaciones al personal administrativo y obrero de las dependencias y participaciones, emolumentos, viáticos del personal de las obras del Lerma, gastos de representación y diversos.

<sup>255</sup> Evidentemente, a cambio de esas plazas fijas o de base les autorizaron incrementar las plazas eventuales, dichas plazas entre 1942 y 1946 crecieron sólo en 9% y de ese año a 1950 en 20%. Las otras plazas que crecieron en forma considerable fueron las de policía y tránsito, entre 1942 y 1946 en 9% y de 1946 a 1950 en 28%. El incremento en estas plazas nos muestra la prioridad que se dio a los programas de obras (incluye el acueducto que viene del Lerma) y al de tránsito y seguridad pública.

<sup>256</sup> Para ese año se calculaba que el ingreso promedio mensual de los burócratas era de \$255.00, por lo visto considerablemente más bajo en el Departamento.

<sup>257</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946. México, 1946, cap. vi núm. 16.

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Novedades*, 14 de diciembre de 1940.

<sup>260</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946, México 1946.

<sup>261</sup> Las más importantes obras de pavimentación fueron: la reconstrucción total del Paseo de la Reforma, de la avenida de los Insurgentes, de la avenida Chapultepec, de la avenida Cuauhtémoc, la calzada México Tacuba, la calzada a la Villa de Guadalupe, la avenida Gabriel Ramos Millán, el viaducto Miguel Alemán y la avenida Fernando Casas Alemán (ahora Universidad). Departamento del Distrito Federal. *Realizaciones del Gobierno del Señor Presidente de la República Lic. Miguel Alemán Valdés 1946-1952*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1952.

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> David Cymet L. y Guillermo Ortiz F., *El Problema de las Colonias Populares*, UNAM, México 1955. p. 66.

<sup>264</sup> El Distrito Federal contaba con mucho menos escuelas que el resto de las entidades de la república. Según el censo de 1940 había 576 en el Distrito Federal, en Oaxaca 1466, en Veracruz 1887 y el mismo Chiapas tenía 918 escuelas. *Excelsior*, 20 abril de 1948.

<sup>265</sup> El patronato estaba integrado por Aarón Saénz (por la industria azucarera), presidente del comité directivo, Federico T. Lachica (por la industria empaquetadora de comestibles), Evaristo Araiza (por la industria del hierro y del acero), Arturo García Formentú, Carlos Novoa (director del Banco de México), *Tiempo*, 25 marzo de 1949 p. III. Además de diversas instituciones bancarias, también participaron la Unión Nacional de Productores de Azúcar, el Club Rotario, el Club de Leones, Hipódromo de la Américas, Asociación de Ferreteros. Ávila Camacho aportó un terreno de gran extensión en Lomas de Sotelo, la Cervecería Modelo construyó una escuela por su cuenta. El monto total fue de más de 2 millones de pesos, *Tiempo*, 20 de mayo de 1949, p. II.

<sup>266</sup> *Excelsior*, 19 febrero de 1948. 1a. plana.

<sup>267</sup> *Tiempo*, 13 de febrero de 1948, p. 16.

<sup>268</sup> Secretaría de Gobernación. Seis años de actividad nacional (1940-1946). México, p. 549 y Resumen de Actividades de los años 1947 a 1951. Departamento del Distrito Federal.

<sup>269</sup> *El Popular*, 15 de agosto de 1942, p. 3.

<sup>270</sup> *El Universal*, 16 de enero de 1943, 1a. plana.

<sup>271</sup> *Novedades*, 26 de junio de 1945, 1a. plana.

<sup>272</sup> Para ampliar la información revisar el apartado de ingresos.

<sup>273</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946. México 1946. Departamento del Distrito Federal. Realizaciones del Gobierno del Señor Presidente de la República Lic. Miguel Alemán Valdés 1946-1952, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1952.

<sup>274</sup> *Novedades*, 13 de marzo de 1946, p. 9.

<sup>275</sup> Departamento del Distrito Federal. Resumen de Actividades 1948.

<sup>276</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946. México, 1946. Departamento del Distrito Federal. Realizaciones del Gobierno del Señor Presidente de la República Lic. Miguel Alemán Valdés 1946-1952, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1952.

<sup>277</sup> *Hoy*, 2 de mayo de 1942.

<sup>278</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946. México, 1946, cap. VIII n. 6.

<sup>279</sup> *Ibid.*

<sup>280</sup> Departamento del Distrito Federal Realizaciones del Gobierno del Señor Presidente de la República Lic. Miguel Alemán Valdés 1946-1952, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1952.

<sup>281</sup> *La Nación*, 6 de octubre de 1952.

<sup>282</sup> *La Nación*, 18 de julio de 1949, p. 8.

<sup>283</sup> Las plantas de bombeo se localizaron en la esquina de las calles de General Anaya y anillo de circunvalación; en la esquina de avenida del Trabajo y calle de Mecánicos y en el cruce del río de la Piedad y prolongación sur del Gran Canal del Desagüe. Departamento del Distrito Federal. Realizaciones del Gobierno del Señor Presidente de la República Lic. Miguel Alemán Valdés 1946-1952, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1952.

<sup>284</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946, México, 1946. Cap. VIII, núm. 11.

<sup>285</sup> Se cuestionaba que en la Comisión Hidrológica no estaban representados los intereses de la ciudad y ésta era la que se quería salvar. El presidente y el gerente eran funcionarios de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, los vocales del Estado de México e Hidalgo; y apenas uno el constructor de las Obras del Lerma, y otro, por las asociaciones de ingenieros y arquitectos, llevaban la representación de la ciudad, *La Nación*, 30 de julio de 1951, p. 11.

<sup>286</sup> *La Nación*, 11 de agosto de 1952, pp. 10 y 11.

<sup>287</sup> En marzo de 1941 el presidente de la república autoriza al Departamento del Distrito Federal para que gestionara la contratación de un empréstito para las obras que se requerían para traer las aguas del Lerma, *Diario Oficial*, 14 de marzo de 1941.

<sup>288</sup> *La Nación*, 18 de julio de 1949, p. 8 Para profundizar con todo detalle en las especificaciones y carácter de la obra, consultar el informe del gobierno del Distrito Federal 1940-1946 y 1946-1952 y *Tiempo*, 18 de junio de 1948 y 15 de julio de 1949.

<sup>289</sup> Secretaría de Gobernación (1946), “La Obra del Gobierno del Distrito Federal”, en *Seis años de Actividad Nacional*, México, pp. 545-564.

<sup>290</sup> Con esta partida se cubrían renta de los locales para juzgados, oficinas del registro civil y otras oficinas; edictos y publicaciones; energía eléctrica para las obras del Lerma; pasajes para inspectores, sobrestantes, supervisores, cadeneros, tomadores de tiempo y demás personal; refacciones para vehículos aparatos e instrumentos de las dependencias; servicios bancarios: intereses y accesorios de préstamos a los comités de planificación; servicio telefónico; artículos alimenticios para el cuerpo de bomberos, colonia infantil, penitenciaría del Distrito Federal, cárcel de la ciudad y cárceles de las delegaciones; espectáculos culturales, gastos de propaganda, indemnizaciones y gastos diversos para las dependencias.

<sup>291</sup> Manuel Bravo Jiménez, *op. cit.*

<sup>292</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946, México, 1946.

<sup>293</sup> Jacal se define como una construcción de tipo provisional con materiales de desecho. Tiene una gran movilidad la cual le da el carácter de habitación temporal, aunque muchas veces no lo sea. “Son una especie de hongo que florece dondequiera que existan condiciones propicias”. Definición dada por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. “Estudios” núm. 6, BNUOP, México, 1952.

<sup>294</sup> La superficie del D.F. era de 148 mil has., donde residían 1'757,530 habitantes, con una densidad de 11.8 habitantes por ha. Para la ciudad de México, la superficie era de 13,170 has. con una población de 1'448,422 y alcanzaba una densidad de 110 habitantes por ha. Por su parte en las 12 delegaciones residía un total de 309,108 personas, en una superficie de 135,130 has. con una densidad de 2.2 habitantes por ha. Cfr. Enrique Espinosa L., *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano 1521-1980*, México, 1991.

<sup>295</sup> Me estoy refiriendo tan sólo al total de matrimonios civiles que se celebraron en esos años, si se consideran las uniones libres y sobre todo a los migrantes seguramente que la cifra casi se duplica. El índice promedio de nupcialidad en esos años fue de 8.5. Realizaciones de Gobierno de Miguel Alemán, *op. cit.* p. 4.

<sup>296</sup> Ello se debió, por un lado, a la escasez de éstos a raíz de la guerra, pero por otro, porque la industria que los producía no se beneficiaba, en tan alto grado como otras, con los progresos de



la mecánica, sino que continuaba bajo la dependencia del trabajo manual. Por lo tanto el alza de los salarios repercutió en el aumento del costo de producción de materiales, hasta el punto que, en un periodo relativamente corto, se cuadruplicó el costo de edificación.

<sup>297</sup> Por lo general este tipo de construcción tenía mayores gastos de conservación y causaba mayores disgustos a los propietarios, en especial por la medida de congelación de alquileres, prefiriendo los dueños de capital hacer inversiones en casas para gente de mayores recursos económicos. Estas inversiones producen además un rédito superior. *Ibid.*

<sup>298</sup> Javier García Lascruán, *La Nación*, 1° de marzo de 1947, pp. 18-21.

<sup>299</sup> Saúl Moreno Reséndiz, "El problema de la habitación en el Distrito Federal", en *Revista de Economía*, 31 de Octubre de 1946, pp. 19, México.

<sup>300</sup> Félix Sánchez, *et al*, *El Problema de la Habitación en México*, Estudios núm. 6. BNIHUOPSA, México, 1952.

<sup>301</sup> BNIHUOPSA, *Memoria sobre las conferencias de mesas redondas sobre la habitación popular*, 8 de septiembre 1950, p. 40.

<sup>302</sup> Félix Sánchez, *op. cit.* p. 98.

<sup>303</sup> La zona residencial antigua corresponde a regiones de la ciudad cuyos principales edificios son casas solas y verustas, mantenidas, no obstante, en condiciones adecuadas para ser habitables. La moderna corresponde a las regiones recientemente urbanizadas de la ciudad que dan alojamiento a clases medias y particularmente altas y a los grupos de las capas superiores de la sociedad. *Ibid.*, p. 16.

<sup>304</sup> René Coulomb y Cristina Sánchez-Mejorada. "¿Todos propietarios?", *Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, CIENVI, México, 1991, pp. 28.

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> Félix Sánchez, *et al*, "El problema de la habitación en la ciudad de México", en *Estudios* núm. 6 del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, México, 1952, p. 10.

<sup>307</sup> Josefina Gaona, *Introducción al estudio del trabajo social en México*, Editorial Cultura T.C. S.A. México, 1951, p. 57.

<sup>308</sup> Existen lugares que registran de 3 a 6 m<sup>2</sup> por habitante, cuando el mínimo aceptable son 20 m<sup>2</sup>.

<sup>309</sup> Félix Sánchez, *et.al.*, *op. cit.*

<sup>310</sup> *Ibid.* p. 137.

<sup>311</sup> Estas manzanas correspondían a las colonias: Candelaria, Merced Balbuena, Tepito, Lagunilla, Rastro, Tacubaya y Chorrito.

<sup>312</sup> Félix Sánchez, *et.al.*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>313</sup> Saúl Moreno Reséndiz, "El problema de la habitación en el Distrito Federal", en *Revista de Economía*, 31 de octubre de 1946, pp. 19-22. México.

<sup>314</sup> Claude Bataillon, *Las zonas suburbanas de la ciudad de México*, Instituto de Geografía, UNAM, México, 1968, p. 22.

<sup>315</sup> El agua se pagaba a razón de 30 centavos el bote de 18 litros. Situación que creó en la estructura ocupacional un grupo de gente que se dedicaba a la venta o acarreo de agua, los denominados "aguadores".

<sup>316</sup> Cabe decir que el terreno donde se ubicaba dicha ciudad perdida era propiedad de Pedro Miranda dueño del rancho de Guadalupe, quien al morir se lo heredó a su esposa y ocho hijos. A

excepción de la parte donde se ubicaba la ciudad perdida (10 mil m<sup>2</sup>) el resto lo vendieron y se fueron a vivir a Polanco. Los estudios realizados comprobaron que quienes pagaban renta lo hacían a personas que se habían apropiado del terreno y construido barracas para arrendarlas a nuevos pobladores. Cierta porcentage de los que no pagaban renta lo hicieron en otra época o ya no les cobraban o se negaban a hacerlo. Al 24% se las han prestado. Instituto Nacional de la Vivienda, *Una ciudad perdida*, México, 1968.

<sup>317</sup> *Ibid.*

<sup>318</sup> La Cerrada del Cóndor es famosa por el estudio realizado por Larissa Lomnitz publicado en el libro, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México, 1975.

<sup>319</sup> Félix Sánchez, *et al*, "El problema de la habitación en la ciudad de México", en *Estudios* núm. 6, BNHUCOPIA, México, octubre de 1952.

<sup>320</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho y Miguel Alemán, exp. 444.7/12.

<sup>321</sup> *Diario Oficial*, decreto del 5 de marzo de 1934.

<sup>322</sup> *Diario Oficial*, decreto del 3 de julio de 1936.

<sup>323</sup> Transcurrido el año de prórroga, se desató una lucha política sin cuartel en torno al problema inquilinario, en el que participaron todos los sectores involucrados en el problema: sindicatos, organizaciones de propietarios, agrupaciones inquilinarias, etc. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho y Miguel Alemán, exp. 444.7/1.

<sup>324</sup> *Novedades*, 27 de abril de 1942, p. 1.

<sup>325</sup> Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares, *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1946.

<sup>326</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1946.

<sup>327</sup> *La Nación*, 15 de mayo de 1948, pp. 12-13.

<sup>328</sup> *La Nación*, 1º de julio de 1947, p. 5.

<sup>329</sup> *Diario Oficial*, 18 de junio de 1945.

<sup>330</sup> *La Nación*, 12 de julio de 1947, p. 5.

<sup>331</sup> El lote tipo tampoco fue resultado de un proyecto arbitrario. Para determinarlo se hizo una completa investigación económica de los empleados del Departamento del Distrito, futuros ocupantes del fraccionamiento. A partir de sueldos, tamaños de las familias, número de niños en edad escolar y otros factores se determinaron lotes de 120 m<sup>2</sup> y de 200 m<sup>2</sup> para empleados con sueldos inferiores y superiores respecto a \$300.00 mensuales, *Excelsior*, 2 de enero de 1949, p. 10.

<sup>332</sup> Debe decirse que ese mismo día el presidente también firmó unos títulos de propiedad de los terrenos ubicados en el ejido de Santa Anita en Iztacalco, donados a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente se los cedió a la sociedad civil "El Burócrata", presidida por el senador Ruffo Figueroa. La construcción de las viviendas correría por parte de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

<sup>333</sup> *Novedades*, 16 de febrero de 1946, p. 10.

<sup>334</sup> *Tiempo*, 7 de noviembre de 1947, p. 8.

<sup>335</sup> *Tiempo*, 26 de marzo de 1948, p. 38.

<sup>336</sup> *El Universal*, 25 de abril de 1948, p. 1.

<sup>137</sup> Desde un año antes, las organizaciones inquilinarias, concretamente el Comité Central Inquilinario, propuso la creación del Banco Inquilinario para resolver los problemas de la habitación del Distrito Federal proyecto que fue visto con simpatía por las autoridades, *Novedades*, 24 de abril de 1945, p. 5.

<sup>138</sup> *Novedades*, 4 de mayo de 1946, p. 11.

<sup>139</sup> *El Nacional*, 16 de octubre de 1946, p. 1.

<sup>140</sup> Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1946.

<sup>141</sup> En el artículo 18 se establecía que para incrementar el fondo, el Departamento del Distrito Federal entregará al banco: *I*. Las cantidades que le destine su presupuesto de ingresos (de acuerdo con el art. 19, no inferior a \$15 millones); *II*. Las sumas procedentes de empréstitos que contrate para los fines del servicio; *III*. Las cantidades que recaude por concepto del impuesto que grava la adquisición de artículos de lujo o de consumo superfluo o la contribución que sustituya a la vigente; *IV*. Las sumas producidas por la recaudación de los derechos, impuestos, ingresos bienes y servicios afectados al fondo, al banco o al Servicio de Habitaciones Populares y *V*. Cualquier otra disposición aplicable. En el art. 20 se establecía que el Departamento podía contratar crédito o empréstitos hasta por 50 millones de pesos en total, destinados a incrementar el fondo. Cfr. *Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares. Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1946.

<sup>142</sup> *Qué es y cómo funciona el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas*. 31 de julio de 1949. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Miguel Alemán, exp. 565.1/3.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> BNHCOPSA, *Memoria de las conferencias de mesas redondas sobre la habitación popular*, celebrada entre el 4 y el 8 de septiembre de 1950, México.

<sup>145</sup> Félix Sánchez B., "La realidad mexicana y las nuevas concepciones arquitectónicas urbanísticas en materia de habitación popular". *Estudios*, núm. 1, BNHCOPSA, México, 1952.

<sup>146</sup> El proyecto fue elaborado por el arquitecto Mario Pani y entregado de manera gratuita al director general de Obras Públicas en la sesión de la Comisión de Planificación el 1º de septiembre de 1950. BNHCOPSA, *Memoria de las conferencias de mesas redondas sobre la habitación popular, op. cit.*

<sup>147</sup> *Excelsior*, 20 de abril de 1951, p. 26.

<sup>148</sup> *Excelsior*, 1 marzo de 1951, p. 24.

<sup>149</sup> Argumentación del presidente al someter a la aprobación del congreso la nueva Ley de Pensiones. *Tiempo*, 30 de enero de 1948, p. 33.

<sup>150</sup> Ley de Pensiones Civiles, *Diario Oficial*, 31 de enero de 1948.

<sup>151</sup> *La Nación*, 5 de septiembre de 1949, p. 11.

<sup>152</sup> Por el tipo o clase "A" se pagaba una renta de \$75.00; por los "B" \$100.00; por los "C" \$115.00 y por los "D" \$130.00. *Ibid.*

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> *Tiempo*, 26 de marzo de 1948, p. 38.

<sup>155</sup> *La Nación*, 26 de octubre de 1952, p. 8.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Novedades*, 20 de enero de 1946, p. 3, y del 4 de marzo de 1945, p. 16.

<sup>158</sup> *Novedades*, 6 de junio de 1942 p. 14.

<sup>159</sup> Para profundizar en el fraccionamiento Anzures cfr. el artículo de Priscilla Connolly “Promoción inmobiliaria en la ciudad de México (1920-1940). El Caso de la colonia Anzures”, en *Sociológica*, año 4, núm. 9, enero-abril, 1989. UAM-A.

<sup>160</sup> Antonio Azuela, “El desarrollo urbano y la función social de la propiedad”, en *Revista “A”* de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, vol. II, núm. 5, México, 1982.

<sup>161</sup> Reglamento sobre fraccionamiento de terrenos en el D.F., *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1941.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> De acuerdo con los informes de gobierno año con año los fraccionadores aportaba al Departamento del Distrito Federal ciertas cantidades como garantía para ejecutar obras. Por ejemplo, en 1941 otorgaron \$7'191,211.11 y de acuerdo con el reglamento aportaron una superficie de 19,400.20 m<sup>2</sup>. 10 años después se exigieron garantías por valor de \$9'720,536.75 para la urbanización de 34 fraccionamientos. 17 de éstos entregaron 361,865.90 m<sup>2</sup> por concepto de donación para servicios públicos. Gobierno del Distrito Federal. Memoria del Gobierno del Distrito Federal del 1º de septiembre de 1940 al 31 de agosto de 1941, México, 1941.

<sup>165</sup> *Excelsior*, 28 de enero de 1944, p. 15.

<sup>166</sup> *Novedades*, 23 de febrero de 1944 p. 11.

<sup>167</sup> AGN Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho, exp. 418.2/83. Carta de la cooperativa al Presidente, presentándole su plan de trabajo.

<sup>168</sup> AGN Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho, exp. 418.2/83. Carta del Banco Fiduciario de México S.A. solicitando a la Dirección de Pensiones para confirmar si realmente prestaría a los cooperativistas el recurso.

<sup>169</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho, exp. 418.2/83, *op. cit.*

<sup>170</sup> Memorándum de la Compañía “Nueva Colonia Santa María S.A.”, enviado a Jesús González Gallo, secretario particular del presidente, con objeto de proponerle su participación en el negocio.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> El Plan Bantecario comprendía cuatro manzanas con 279 casas solas de uno o dos pisos, para amortizarse en 15 años con abonos mensuales de \$130 y hasta \$200.00. El Plan de San Luis comprende cuatro edificios de tres pisos con 12 departamentos cada uno. Se vendieron a profesionistas a través de un pago mensual de \$130.00, *El Universal*, 22 de abril de 1949.

<sup>175</sup> Según Ismael Elizondo, en los años treinta del Siglo XVII, la familia Escandón adquirió los terrenos para crear una hacienda muy próspera hasta finales del siglo XVIII en que la prosperidad vino a menos por falta de atención. Ya para 1840 la hacienda se encontraba casi abandonada y fue adquirida por Felipe Narvarte y su familia quienes la impulsaron a tal grado que en 1929 aún producía. Narvarte estableció en su testamento que cuando la hacienda cesará de funcionar se

legaran los terrenos a la beneficencia pública. En 1930 la hacienda dejó de funcionar, pero su voluntad no fue acatada por sus sucesores y fueron enajenados a una fraccionadora con la condición de que se construyeran casas para la gente pobre. La compañía que empezó a lotificar en 1936, le dio al fraccionamiento carácter de residencial y la registró con su nombre actual. *Órgano de difusión de la delegación Benito Juárez*, febrero de 1993 p. 7.

<sup>176</sup> Herbert P. Lewis constituyó varias compañías fraccionadoras entre otras la Compañía Constructora y Fraccionadora de Casas y Terrenos, S.A. por medio de la cual fraccionó los terrenos de las colonias Algarín, de La Paz, Tamaca, Carretones, San Ciprian e Hidalgo, todas ellas populares.

<sup>177</sup> *La Nación*, 3 de mayo de 1947, pp. 11-14.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> Carta dirigida al presidente Miguel Alemán Valdés por el Consejo de Colonias Proletarias del D.F. AGEN, Ramo Presidentes, Fondo Ávila Camacho y Miguel Alemán. exp. 444.71/1.

<sup>181</sup> DDI: Oficina de Colonias Populares, "Investigación del estado de las colonias populares", en *El problema de las colonias proletarias en la Ciudad de México*, tesis que para obtener el título de Arquitecto presentó David Cymet Lerer, Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura, Instituto Politécnico Nacional, 1955, pp. 68-72.

<sup>182</sup> David Cymet, *op. cit.*

<sup>183</sup> Enrique Espinosa L., *op. cit.*, p.184. Señala en 1950 la superficie de las zonas urbanas de la ciudad de México era de 9,092 hectáreas y en las delegaciones de 5,791 hectáreas.

<sup>184</sup> Cymet y Ortíz, *El problema de las colonias populares. Ibid.*

<sup>185</sup> David Cymet L. y Guillermo Ortíz F., *El problema de las colonias populares, op. cit.*, p. 66.

<sup>186</sup> *La Nación*, núm. 78, 10 de abril de 1943, p. 14, México.

<sup>187</sup> Cabe señalar que estas eran colonias en las que no había absolutamente nada de agua, pues se registraron como colonias en las que había agua aquellas en las que había uno o dos hidrantes para toda la colonia. Por ejemplo Macario Navarro donde vivían 400 familias, Damián Carmona 305, Revolución 600, había tres hidrantes; en la Mártires de Río Blanco donde residían 1,495 familias o la Emiliano Zapata (616) había dos hidrantes y desde luego muchas otras donde no había ningún tipo de servicio como en la 1º de Mayo, Aquiles Serdán, el Caracol, el Parque, Flores Magón, etcétera. Cfr. Espinosa López, Enrique, *op. cit.*

<sup>188</sup> Francisco Acosta y Antonio López B. "La ciudad sus áreas representativas y un programa de bienestar social", en *Revista Mexicana de Sociología*, v. 20-1, enero-abril 1958. IIN-UNAM, México.

<sup>189</sup> *La Nación*, 21 de junio de 1947. p. 20.

<sup>190</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de julio de 1942.

<sup>191</sup> CEPENI, *La Producción de la vivienda en la ZMCM: investigación sobre vivienda II*, México, 1977.

<sup>192</sup> Revisar el Ramo Presidentes Fondo Ávila Camacho y Miguel Alemán, exp. 444.71/1, donde aparecen gran cantidad de cartas dirigidas al presidente de organizaciones como la Unión Independiente 20 de Noviembre, Defensa Inquilinaria, Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias, Federación Nacional Inquilinaria del D.F. Pro-Lic. Miguel Alemán, Comités de Unificación Inquilinaria, Comité Nacional de Unificación Inquilinaria, Comité de Acción

Inquilinaria, Comité Central Inquilinario, Asociación Inquilinaria de Comerciantes e Industriales, Confederación Inquilinaria Nacional, Frente Inquilinario Demócrata del D.F., Frente Único de Inquilinos del D.F., entre otros.

<sup>393</sup> *Tiempo*, 17 julio 1942 p. 4.

<sup>394</sup> Mauricio De Maria y Campos, “El porqué del afán de construcciones citadinas”, en *La Nación*, núm. 41, 25 de julio de 1942, p. 8, México, D.F.

<sup>395</sup> *Novedades*, 13 de julio de 1942, p. 7.

<sup>396</sup> Estas eran: Liga Defensora de Inquilinos del Distrito Federal, Liga Central Inquilinaria, Frente Democrático Inquilinario, Unión de Defensa del Inquilino y Defensa Inquilinaria del Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias.

<sup>397</sup> *El Economista*, núm 145, septiembre de 1945, pp. 3-8. En este artículo se incluye la discusión y el proyecto de Ley de la Habitación.

<sup>398</sup> *Excelesior*, 17 de noviembre de 1945.

<sup>399</sup> *El Economista*, noviembre-diciembre de 1945, pp. 11-15.

<sup>400</sup> *Excelesior*, 22 de noviembre de 1945.

<sup>401</sup> *Excelesior*, 29 de noviembre de 1945.

<sup>402</sup> *Tiempo*, 14 de diciembre de 1945, p. III.

<sup>403</sup> *Novedades*, 6 de diciembre de 1945, p. 15.

<sup>404</sup> *Tiempo*, 30 de agosto de 1946, p. 6.

<sup>405</sup> *Novedades*, 3 de febrero de 1947, 1a. plana.

<sup>406</sup> *Tiempo*, 30 de agosto de 1946, p. 6.

<sup>407</sup> *Tiempo*, 7 de mayo de 1948, p. 5.

<sup>408</sup> *Ibid.*

<sup>409</sup> Departamento del Distrito Federal, “Delegación Cuauhtémoc”. Serie delegaciones políticas núm. 6. D.F. 1988.

<sup>410</sup> *El Universal*, 19 de enero de 1949.

<sup>411</sup> M. Perlo, “Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo”, *Cuadernos de Investigación Social*, núm. 3 IIS-UNAM, México, 1981, p. 48.

<sup>412</sup> Gobierno del Distrito Federal, Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1º de septiembre de 1944 al 31 de agosto 1945, p. 4, México, D.F.

<sup>413</sup> Antonio Azuela, y Ma. Soledad Cruz, “La formación de las colonias populares”, en *Sociológica* núm. 4, UNAM.

<sup>414</sup> Memoria de Gobierno del D.D.F., *op. cit.*

<sup>415</sup> Priscilla Connolly, COPEVI, 1971.

<sup>416</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenios 1940-1946, México, 1946.

<sup>417</sup> *Ibid.*

<sup>418</sup> En las cartas dirigidas a los presidentes es frecuente la solucitud de condonación del pago por los terrenos que adquirieron o al menos facilidades para realizar los mismos, ya que la situación económica del país está muy difícil. Es el caso por ejemplo: Comité Nacional de Control Político Ferrocarrilero, se trata de 500 familias que deben \$1'439,419.50 a esa fecha junio de 1941, habían

abonado \$919,749.57 y piden se les condone lo que resta. AGN Ramo Presidentes Fondo Ávila Camacho y Miguel Alemán, exp. 418.2/11.

<sup>419</sup> Moisés González Navarro, *Población y Sociedad en México (1900-1970)*, UNAM, México, 1974.

<sup>420</sup> *Tiempo*, 15 de agosto de 1947, p. 8.

<sup>421</sup> De acuerdo con otras reseñas del caso, el desconocimiento de la señora Moes del trato con las colonias, se debió en buena medida a que no le habían pagado lo acordado.

<sup>422</sup> El juez Jaime Blanco se caracterizaba por fallar en contra de los colonos, este fue también el caso de la colonia Flores Magón y al parecer de otras.

<sup>423</sup> *Tiempo*, 4 de febrero de 1949, p. xii.

<sup>424</sup> David Cymet, *op. cit.*

<sup>425</sup> Martha Schteingart (1989:53) agrega a ésta: *a*) la intervención para regular el uso del suelo (ordenamiento de urbanismo, leyes de fraccionamientos); *b*) intervención para regular el uso del suelo y apropiación de la renta (leyes fiscales, valuación de predios); *c*) intervención en la valorización del suelo a través de la creación de infraestructura y equipamiento urbano (obras viales, de saneamiento, etc.) y *d*) intervención en relación con situaciones de conflicto con respecto a la tenencia de la tierra (regularización).

<sup>426</sup> *Ibid.* p. 56.

<sup>427</sup> AGN. Ramo Presidentes, Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 562.11/137.

<sup>428</sup> AGN. Ramo Presidentes, Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 418.2/3. Reconstrucción del caso a partir de las cartas enviadas al presidente del 11 de enero al 14 de noviembre de 1941.

<sup>429</sup> Fernando de la Fuente, La Interpretación abusiva del concepto de utilidad pública en *El Economista*, 16 de mayo de 1949, p. 26.

<sup>430</sup> *Ibid.*

<sup>431</sup> “El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un 10%. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas renúscas”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 27, párrafo II del inciso VII.

<sup>432</sup> I. Soto, 1941:140.

<sup>433</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>434</sup> Fernando de la Fuente, “El poder público inventa causas de utilidad pública”, en *El Economista*, 1º de marzo de 1940, p. 12.

<sup>435</sup> *El Universal*, 30 de agosto de 1943, p. 7.

<sup>436</sup> Carta del Consejo de Colonias Proletarias del D.F. al presidente Miguel Alemán. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho y Miguel Alemán, exp. 444.71/1.

<sup>437</sup> Datos obtenidos del *Diario Oficial* de 1941 a 1952.

<sup>438</sup> Antes de esa fecha ya se habían expropiado y derogado algunas zonas de la colonia con objeto de fundar una colonia popular, en este caso y con objeto de evitar problemas se expropió toda la colonia, pero de igual manera y con los fundamentos señalados se revocó el decreto expropiatorio.

<sup>439</sup> Reconstrucción hecha a partir de las cartas enviadas al presidente AGN. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho, exps. 418.2/57 y 562.11/59. También de artículos de la prensa.

<sup>440</sup> Éste no fue el último intento que realizó el Departamento en esa colonia, tanto para fundar una colonia popular, como para construir los hospitales que tenía planeados, pero los propietarios organizados hicieron un frente común y lograron que no se expropiara. Sin embargo, al paso del tiempo algunos propietarios vendieron y otros no y el resultado fue que, en el corazón de la colonia Buenos Aires se encontraba una ciudad perdida y un buen número de vecindades en condiciones muy deterioradas y, por otro lado, una importante zona hospitalaria. I. Soto, *op. cit.*, 144.

<sup>441</sup> A. Azuela, 1988:44.

<sup>442</sup> Código civil del D.F. artículo 735.

<sup>443</sup> A. Azuela, 1989:126.

<sup>444</sup> Declaraciones hechas a la prensa por Leopoldo Hernández, secretario particular del jefe del D.D.F.

<sup>445</sup> Reglamento para la constitución de Asociaciones ProMejoramiento de las Colonias del D.D.F. D.O., 21 de marzo de 1941.

<sup>446</sup> Artículos 1, 8 y 9 del reglamento para la constitución de Asociaciones ProMejoramiento de las Colonias del D.D.F. D.O., 21 de marzo de 1941.

<sup>447</sup> A. Azuela. 1989,127.

<sup>448</sup> La solicitud para expropiar terrenos para la fundación de una colonia provenía de dos tipos de organizaciones: aquellas que surgían a partir de las personas ya asentadas o de aquellas que teniendo algo en común —por lo general el mismo lugar de procedencia, de residencia o de trabajo— demandaban la expropiación de un terreno baldío —de propiedad particular o federal— con objeto de construir sus viviendas.

<sup>449</sup> Gobierno del Distrito Federal. Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1º de septiembre de 1942 al 31 de agosto de 1943, México.

<sup>450</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 545.2/69.

<sup>451</sup> Como señalábamos, uniones, juntas o comités que se denominaban de defensa, depuración o renovación, se oponían a líderes o autoridades corruptos, a desalojos, agresiones, etcétera.

<sup>452</sup> *El Universal*, 27 de agosto de 1943, p. 14, 2a. sección.

<sup>453</sup> Comité de Defensa de Nativitas, Liga Femenil de la Colonia Américas Unidas, Asociación de Colonos Proletarios de Iztapalapa y General Anaya, Asociación Civil de Colonos Mártires de Tacubaya de la colonia Daniel Garza, Sociedad de Colonos del Segundo Distrito, Sociedad Civil de Colonos Progreso del Sur, Comité Reorganizador de la Colonia 20 de Noviembre, Comité de Defensa de la Colonia Deportiva Pensil, Grupo Fraternal de Colonos de los Olivares, Comité de Defensa de Atlampa, Asociación Civil de Colonos Trabajadores Unidos de Tacuba, Unión de Colonos del Pedregal de San Angel, Unión de Colonos Trabajadores del Anfora y Agrupación Fraternal Inquilinaria en el Segundo Distrito.

<sup>454</sup> *La Nación*. 27 de junio de 1949. p. 20.



<sup>455</sup> M. Suárez, *op. cit.* p. 9.

<sup>456</sup> Discurso de Lauro Ortega en el acto de toma de posesión de las directivas de colonos del D.D.F.

<sup>457</sup> A. Azuela, 1991.

<sup>458</sup> Carta de la señora representante de la liga femenil de la colonia Moderna. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 418.2/3.

<sup>459</sup> Las “colonias proletarias” o asentamientos irregulares era un contexto particularmente favorable para el surgimiento de líderes o “caciques urbanos”. El surgimiento del caciquismo como patrón de liderazgo local en tales áreas, se relaciona con la ilegalidad de sus orígenes y con la magnitud de las necesidades y problemas de urbanización que deben afrontar (Cornelius, W., 1975). Muchas veces coludidos con las autoridades se manejan como auténticos caciques, despojan a la gente de sus lotes, venden los mismos lotes varias veces, se venden con las autoridades, etc.

<sup>460</sup> Entre otras las colonias: Pro Hogar, Diez de Mayo, Escuadrón 201, Cosmopolita, Santa Lucía, Mariano Escobedo, Santa Cruz Acayucan, 18 de Marzo, Liberación, Fernando Casas Alemán, Teodoro Hernández, Romero Rubio y la Liga Central Femenil del Distrito Federal.

<sup>461</sup> *Tiempo*, 11 de junio de 1948, p.15. También revisar AGN. Ramo Presidentes Fondo Miguel Alemán, exp. 418.2/207.

<sup>462</sup> *Ibid.*

<sup>463</sup> Ortega Arenas dirigía el Partido de Liberación Nacional que logró controlar una docena de colonias proletarias en el Distrito Federal. *Tiempo*, 3 de junio de 1949.

<sup>464</sup> Carta dirigida al presidente Miguel Alemán Valdés, por el Consejo de Colonias Proletarias del D.D.F. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés, exp. 444.71/1.

<sup>465</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 13 de octubre de 1949.

<sup>466</sup> Es el caso de la invasión que se genera el día de la inauguración de la Unidad Modelo, se dice que la invasión la promovió el mismo Casas Alemán y seguramente estaba dirigida para golpear a líderes del SNTE. *El Universal*, 21, 22 y 23 de abril de 1948.

<sup>467</sup> *La Nación*, 24 de abril de 1948, p. 11.

<sup>468</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 462/78. Coalición Popular de Colonos, 28 de mayo de 1946.

<sup>469</sup> *Ibid.*

<sup>470</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 545.2/69.

<sup>471</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 1943.

<sup>472</sup> El artículo 4º del decreto establece que el D.D.F. dividirá en zonas apropiadas las diversas colonias urbanas, procurando que formen unidades homogéneas, no sólo por las clases sociales que las habitan, sino también por las condiciones especiales del terreno, estilo arquitectónico que más convenga y demás características que se consideren necesarias y determinará el tipo de habitación que debe existir en cada zona. Decreto por el que se declara de utilidad pública el fomento y mejoría de las habitaciones para las clases pobres, y la irrigación y mejoramiento de los suelos en el Distrito Federal D.O. 31 de Julio de 1943.

<sup>473</sup> Los dirigentes eran Jerónimo López apodado el “negro López” y secretarios las señoras Lechuga, Ramona Canela, “la Manchada” y Pedro Uribe. Carta de miembros del bloque al presidente el 2

de diciembre de 1946. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Miguel Alemán, exp. 418.2/41.

<sup>474</sup> Manuel Perló, *op. cit.* p. 822.

<sup>475</sup> *Ibid.*, p. 828.

<sup>476</sup> *El Universal*, 5 de marzo de 1949, p. 1.

<sup>477</sup> *El Universal*, 6 de marzo de 1949, p. 1.

<sup>478</sup> *Tiempo*, 15 de agosto de 1947, p. 8.

<sup>479</sup> Carta abierta al presidente firmado por Fernando López propietario del predio “Los Rosales”, ubicado en el Km. 8 de la calzada México-Iztapalapa. Adquirió la propiedad registrada ante notario público en 1930, inscrita en el registro público de la propiedad. En 1944 obtuvo el certificado de inafectabilidad agrícola, en una ocasión en que se pretendió expropiar el predio la Suprema Corte declaró inconstitucional el decreto expropiatorio. Obtuvo del DDF la autorización para realizar un fraccionamiento en 1946. Un grupo de paracaidistas invadieron su terreno en forma violenta, lesionando y desalojando a las personas que por su cuenta resguardaban aquel predio. Hizo la denuncia y se dictó orden de aprehensión contra los líderes la que a esa fecha no se había realizado. *El Universal*, 12 de abril de 1949. p. 14.

<sup>480</sup> *El Universal*, 29 de marzo de 1949, p. 1.

<sup>481</sup> *El Universal*, 16 de abril de 1949, p. 3.

<sup>482</sup> *El Universal*, 31 de marzo de 1949, p. 1.

<sup>483</sup> Gobierno del Distrito Federal. Memorias del Gobierno del Distrito Federal, del 1º de septiembre de 1949 al 31 de agosto 19450, p. 4. México, D.F.

<sup>484</sup> *Excélsior*, 12 de octubre de 1952, p. 24.

<sup>485</sup> Raúl Cacho, “La vivienda. México: cincuenta años de la revolución”, tomo II *La Vida Social*, ICFE, México, 1961.

<sup>486</sup> Emilio Duhau y Lidia Girola “La ciudad y la modernidad inconclusa”, en *Sociológica*, año 5, núm. 12, enero-abril, 1990, UNAM-Azcapotzalco, México, p. 14.

<sup>487</sup> Percepción y principios que quedaron asentados en la Carta de Atenas, la que incorpora los resolutivos del Cuarto Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, que se efectuó en 1933.

<sup>488</sup> *Diario Oficial*, del 19 enero de 1933.

<sup>489</sup> Ver punto 15 de la Carta de Atenas.

<sup>490</sup> De acuerdo con García Cortés, en México se ha usado el concepto de plano regulador por traducción del vocablo *piano regolatore* del italiano, cuando correctamente debía usarse el de “plan regulador” como en Inglaterra *master plan* o en otros países “plan ordenatorio”. *Ibid.* p. 392.

<sup>491</sup> Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, *Diario Oficial*, 19 enero de 1933.

<sup>492</sup> *Diario Oficial*, 4 de enero de 1938.

<sup>493</sup> Por unidad urbana entendían a la zona constituida por la cuenca del valle de México que ya está servida o que puede económicamente llegar a serlo por los sistemas de saneamiento y de agua potable de la ciudad.

<sup>494</sup> Reglamento de las fracciones I, V y VII del artículo 3º de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal. Art.1º, *Diario Oficial*, 4 de febrero de 1941.

- <sup>495</sup> Publicados en el *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1941 y del 23 de julio de 1942, respectivamente.
- <sup>496</sup> Conferencia del arquitecto Arthur Mc. Voy, jefe del plano regulador de la ciudad de Baltimore, en Estados Unidos. publicada en *El Universal*, 14 de agosto de 1949, p. 2, sección 4.
- <sup>497</sup> Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorio de Baja California, *Diario Oficial*, 1936.
- <sup>498</sup> Según lo establecía el artículo 2 del citado reglamento, la urbanización comprendía fundamentalmente el proyecto, distribución y construcción de las vías públicas de comunicación incluyendo los medios de transporte que por ellas transitaran; la reglamentación, distribución de las construcciones de toda índole, desde el punto de vista de las necesidades de una vida civilizada y el desarrollo estético de las poblaciones; el proyecto, distribución, construcción y creación de bosques, parques, jardines, plantaciones y alineamiento y plazas, ya fueran de ornato, de ventilación, de diversión, de deportes o para turistas; el proyecto, ubicación y erección de fuentes públicas y de monumentos decorativos y conmemorativos; y en general el cuidado de las obras mencionadas y de todo aquello que embelleciera a la ciudad o la hiciera más adecuada para la vida de sus habitantes.
- <sup>499</sup> *Excelsior*, 13 de febrero de 1940, p. 5.
- <sup>500</sup> Daniel Hiernaux, "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones", en Garza, Gustavo (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, COLMEX, México, 1989.
- <sup>501</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946. México, 1946.
- <sup>502</sup> *Novedades*, 25 de abril de 1947, p. 10.
- <sup>503</sup> *Tiempo*, 13 de octubre de 1950, p. 11.
- <sup>504</sup> Reglamento de las Fracciones I, V y VII del artículo 3º de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal. *Diario Oficial*, 4 de febrero de 1941.
- <sup>505</sup> *El Universal*, 14 de mayo de 1950, p. 3, 4a. sección.
- <sup>506</sup> En la segunda quincena de abril de 1950 la Comisión de Planificación del Distrito Federal, aprobó por unanimidad, el anteproyecto del sistema vial principal de la zona de Tacuba, con el cual, prácticamente, se inicia la transformación de aquel lugar. La zona de referencia comprende dentro de los límites formados por las calles de Manuel González y sus prolongaciones al poniente hasta llegar al Estado de México (al norte), por la avenida Del Ejército Nacional (al sur), por las de camino Tacuba-Tacubaya (al occidente) y por los de Melchor Ocampo (al oriente). *El Universal*, 2 de abril de 1950, p. 2, 4a. sección.
- <sup>507</sup> *La Nación*, 8 de octubre de 1951, p. 10.
- <sup>508</sup> *Tiempo*, 13 de octubre de 1950, p. 11.
- <sup>509</sup> Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California. *Diario Oficial*, 19 enero de 1933.
- <sup>510</sup> La primera intervención directa de la comisión de planificación en la ejecución de obras públicas de la ciudad de México, fue la aprobación de la ampliación de la avenida de San Juan de Letrán. Esto ocurrió en la sesión inaugural efectuada el 31 de marzo de 1933, en el salón panamericano de la Secretaría de Hacienda, se aprobó el arreglo definitivo de la plaza de la constitución, según el proyecto formulado por Manuel Ortiz Monasterio.

<sup>511</sup> En la sesión inaugural y constitutiva que se efectuó el 21 de marzo de 1933 en el salón de Consejo Consultivo del Departamento tomaron posesión sus primeros miembros: lic. Aarón Sáenz, jefe del Departamento; ing. Alberto J. Pani, srio. de Hacienda y Crédito Público; gral. Miguel Acosta, srio. de Comunicaciones y Obras Públicas; arq. Silviano Palafox, jefe de la Oficina de Arquitectura de la Dirección de Servicios Urbanos y Obras Públicas; dr. García Colón del Departamento de Salubridad; ing. Julio Riquelme Inda, de la Confederación de Cámaras de Comercio; Federico F. de La Chica, de la de la Confederación de Cámaras Industriales; ing. Fortunata Dozal de la Sociedad de Ingeniería; arq. Carlos Obregón Santacilia, Sociedad de Arquitectura; lic. Guillermo Obregón, Asociación de Banqueros; ing. Ricardo López Guerrero y arq. Manuel Ortiz Monasterio, Asociación de Propiedad de Bienes Raíces.

<sup>512</sup> Se trataba de un representante de la Cámara de Comercio, otro de la de industria, dos de asociaciones de arquitectos e ingenieros, dos de asociaciones de propietarios y de la asociación de banqueros.

<sup>513</sup> El reglamento establecía que las comisiones deberían funcionar siempre en pleno y la asistencia de cuando menos la mitad más uno (8). Las decisiones se tomarían sobre la mayoría de votos, *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1936.

<sup>514</sup> *Ibid.*

<sup>515</sup> En 1949, la comisión estaba integrada por: Manuel Moreno Torres, director de Obras Públicas en representación del Jefe del Departamento; Luis Ángeles, por la Dirección de Obras Públicas; Enrique Landa Jr., por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Leandro Rovirosa, por la Oficina del Plano Regulador, Fernando Díaz Venegas, por la Oficina de Planeación; Carlos Lazo, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Jorge Ramírez Corona, por la Secretaría de Salubridad y Asistencia; Luis Rivero del Val, por el Colegio de Ingenieros Civiles; Carlos Contreras, por la Confederación de Cámaras Industriales; David Ferriz Montes de Oca y Fernando Valdés, por la Liga de Defensa de Propietarios de Casas; Mario J. Hoyo del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas; Gonzalo Garita, del Banco de México; Manuel Ortiz Monasterio, de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; Mario Pani, del Colegio Nacional de Arquitectos; Carlos Novoa del Banco de México; Juan B. Corral, de la Asociación de Banqueros y como suplentes auxiliares Paulino M. Bernot, José Ma. Arriola, Julio Riquelme Inda, Augusto H. Álvarez, Fernando Martínez, Gustavo R. Velasco, Enrique Romero, Salvador Atroyo, Jorge Encino, de Monumentos Coloniales, Bringas de la Torre, de la Dirección de Tránsito. En 1951 ya no participaban en la comisión Manuel Ortiz Monasterio, por la Confederación de Cámaras de Comercio, lo sustituyó Ortega Vélez y Mario Pani, del Colegio de Arquitectos, fue sustituido por Alfonso Álvarez y el Director de Obras Públicas que entonces era Marín Pérez.

<sup>516</sup> *El Universal*, 11 de febrero de 1951, p. 2, secc. 4. Se refiere a una reunión de la comisión donde se discutió parte del proyecto de Luis Ángeles, del que hablaré después.

<sup>517</sup> Según el capítulo v del Reglamento de la Ley de Planificación, las facultades y obligaciones de la comisión eran promover y estimular el interés público por medio de una constante y sistemática labor de publicación en favor de las obras necesarias para la realización del “plano regulador”, lo que muy ocasionalmente se hizo. Podían requerir los datos, informes y documentos, que obraran en los archivos públicos y que fueran necesarios para el desempeño de sus labores, así como

ordenar a la Dirección de Obras Públicas la realización de estudios y proyectos que fueran necesarios para el “plano regulador” y, desde luego, aprobar, modificar o rechazar en su caso, los estudios y proyectos de planificación y zonificación que se presentaran.

<sup>518</sup> Adrián García Cortés, *La reforma urbana de México. Crónica de la comisión de planificación del Distrito Federal*, México, 1972, p. 7.

<sup>519</sup> Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que competen en materia de planificación y zonificación, *Diario Oficial*, 14 octubre 1941.

<sup>520</sup> *Excelsior*, 29 de Mayo de 1949, sec. 3, p. 10.

<sup>521</sup> *Excelsior*, 5 de junio de 1949, sec. 3 p. 10.

<sup>522</sup> José Luis Cuevas junto con Domingo García Ramos y otros arquitectos formaban en la UNAM un grupo de connotados urbanistas pero con poca influencia sobre el gobierno del Distrito Federal.

<sup>523</sup> Una ciudad con dos millones de habitantes, construida a lo largo de la rivera de un río y con un viejo núcleo, rico en monumentos arquitectónicos e históricos, cuyas calles eran insuficientes, por su estrechez, para satisfacer sus necesidades. Alrededor de ese núcleo han surgido, en los últimos 100 años, sin ninguna otra restricción, que la de someter un alineamiento a la malla rectangular primitiva de aquella capital, gran cantidad de asentamientos”, en *Revista Arquitectura*, núm. 26, enero 1949, pp. 3-7.

<sup>524</sup> *Ibid.*

<sup>525</sup> Si algunos de los asuntos del orden del día tenía relación directa con la industria se invitaría a un representante de La Confederación de Cámaras de Industriales, con voz y voto en esos casos. El decreto que dispone la forma de integración y funcionamiento de la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, se publicó en el *Diario Oficial*, 5 de noviembre de 1947.

<sup>526</sup> *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1936.

<sup>527</sup> *El Universal*, 28 de diciembre de 1943, p. 7, 2a. sec.

<sup>528</sup> *Novedades*, 9 de agosto de 1943, p. 7, 1a. sec.

<sup>529</sup> Reglamento para la ejecución de obras de planificación D.O. 24 de diciembre de 1947.

<sup>530</sup> AGN. Ramo presidentes. Fondo Ávila Camacho, exp. 545.22/21. Entre otras muchas, carta dirigida al Presidente por la Asociación Promejoramiento Pedro María Anaya (representaba a las colonias Zacahuisco, Albert y Zapata), el 23 de septiembre de 1943.

<sup>531</sup> En 1934 la comisión de planificación aprobó la construcción del monumento a Álvaro Obregón, en la avenida Insurgentes de esa misma demarcación. Por tal motivo se estableció el impuesto que pagarían los propietarios beneficiados, este se debía efectuar en un plazo no mayor de 24 mensualidades y según los arreglos que se hubieran hecho con el comité ejecutivo de planificación de Villa Álvaro Obregón, el que de tener dificultades con los propietarios pasaría las cuentas a la Tesorería del Distrito Federal para que se efectuara el cobro. *Diario Oficial*, 4 de diciembre de 1934.

<sup>532</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 54.22/21. Hace referencia a las quejas en torno a la ampliación de la calzada de Tlalpan. La carta aquí citada es de Hermila Galindo de Topete el 23 de mayo de 1943. En la misma se queja de una gran cantidad de arbitrariedades e injusticias por parte de las autoridades que han ido en menoscabo de sus propiedades.

<sup>533</sup> Cartas del director general de Obras Públicas anunciándoles lo señalado. AGN. Ramo Presidentes.

Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 54.22/21.

<sup>514</sup> Decreto que establece las bases para contratación de préstamos destinados a obras de planificación encomendadas a los comités mencionados por el artículo 4° de la Ley de Planificación y Zonificación, *Diario Oficial*, 19 de julio de 1943.

<sup>515</sup> Reglamento para la Ejecución de Obras de Planificación en el Distrito Federal, 4 de diciembre 1947.

<sup>516</sup> Decreto que deroga el artículo 7° del capítulo III del Reglamento para la Ejecución de Obras de planificación del Distrito Federal y modifica el artículo 6° del propio capítulo, *Diario Oficial*, 17 de marzo de 1950.

<sup>517</sup> Los asesores nombrados para cada una de las 19 zonas fueron: ing. Enrique M. Soto.; arq. Jorge Fernández Flores; arq. Manuel Ortiz Monasterio; ing. Héctor López Puga; ing. Luis Angeles; ing. Fernando Ríos Venegas; ing. Arturo Marín Pérez; ing. Antonio Cornejo Romay; ing. Luis Cabrera Jr.; ing. Juan Díaz de Bonilla; arq. Mario Pani; ing. Salvador Arroyo; ing. Jesús Gallardo; ing. Leandro Roviroso Wayde; ing. Francisco Borbolla; arq. José Luis Cuevas; ing. Angela Alessio Robles; arq. Carlos Pulido; e ing. Alberto J. Flores.

<sup>518</sup> Reglamento para la Ejecución de Obras de Planificación en el Distrito Federal, 4 de diciembre de 1947.

<sup>519</sup> *El Universal*, 1° de mayo de 1941, p. 8.

<sup>520</sup> *Tiempo*, 13 de octubre de 1950, p. 10.

<sup>521</sup> Reglamento para la Ejecución de Obras de Planificación en el Distrito Federal. 4 de Diciembre de 1947.

<sup>522</sup> *Diario Oficial*, 10 de septiembre de 1949.

<sup>523</sup> *Diario Oficial*, 17 de octubre de 1947.

<sup>524</sup> Gobierno del Distrito Federal. Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946. México, 1946. cap. VII, p. 4.

<sup>525</sup> *Ibid.*

<sup>526</sup> En defensa de la ciudad, desplegado dirigido al presidente y al jefe del Departamento del Distrito Federal. *Excelsior*, 12 de enero de 1944.

<sup>527</sup> Entre otras propiedades de la Fundación “Rafael Dondé”, la “Clara Moreno Miramón de Rodríguez Miramón” y la del Socorro “Agustín González de Cosío”, las que, se argumentaba, al verse desprovistas de las rentas que percibían, sufrirían serios trastornos en sus economías, *Excelsior*, 12 de enero de 1944.

<sup>528</sup> *Novedades*, 12 enero de 1944, p. 12.

<sup>529</sup> *Excelsior*, 24 de enero de 1944.

<sup>530</sup> *Diario Oficial*, 28 de agosto de 1944.

<sup>531</sup> *Diario Oficial*, 9 de marzo de 1945.

<sup>532</sup> De acuerdo con el decreto del presidente de la república publicado en el *Diario Oficial* el 28 de diciembre de 1943, el proyecto consistía en la ampliación a 40 metros de las calles de José Joaquín Herrera y República de Bolivia; en la apertura de una nueva calle con igual latitud, entre la avenida del Brasil y la calle Gabriel Leyva, en la ampliación de la plaza de San Sebastián, y en la formación de otra plaza al norte de la iglesia de Santo Domingo, perforándose para la apertura de la nueva calle las manzanas comprendidas entre las calles de Honduras y Perú.

<sup>553</sup> *Revista de Arquitectura*, núm. 20. abril 1946, pp. 259-267.

<sup>554</sup> Carta de la Unión de Propietarios de Predios en las inmediaciones del cruce Reforma-Insurgentes, A.C., al presidente de la república Manuel Ávila Camacho. AGEN. Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho, exp. 412.1/23.

<sup>555</sup> *Novedades*, 6 de noviembre de 1945.

<sup>556</sup> Carta de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas al presidente Manuel Ávila Camacho. 19 de enero de 1946. AGEN Ramo Presidentes. Fondo Ávila Camacho, exp. 412.1/23.

<sup>557</sup> El 8 de mayo de 1943 en *El Universal* se señalaba que no procedía el amparo en contra de la expropiación. Todas las casas expropiadas en la ciudad de México por causa de utilidad pública y por virtud de decretos presidenciales serán al fin derribadas a pesar de la defensa legal. El alto tribunal niega el recurso de suspensión. De hacerlo se impedirá la pronta resolución de los problemas de tránsito y de edificios de servicios públicos, lo anterior es de beneficio colectivo.

<sup>558</sup> *Tiempo*, 9 de abril de 1948, p. 48.

<sup>559</sup> *El Universal*, 26 de agosto de 1959, p. 2, 4a. sección.

<sup>560</sup> La revista *Tiempo*, 15 de abril de 1949, p. XVIII aportaba los siguientes datos: la superficie por pavimentar era de 66 mil m<sup>2</sup>, la superficie de banquetas 21,700 m<sup>2</sup>, la longitud de la guarnición fue de 7,400 m. El importe de las obras de pavimentación ascendió a \$2'100,070.00, y el de la relocalización de vías, a \$1'840,000.00. Total, la cantidad fue de \$3'940,000.00.

<sup>561</sup> *El Universal*, 27 de agosto de 1950, p. 2, sec. 4.

<sup>562</sup> *La Nación*, 14 de agosto de 1950, p. 12.

<sup>563</sup> "El comité estaba integrado por: Agustín Rodríguez, presidente (uno de los primeros directores del Banco de México); Luis Legorreta, tesorero (actual director del Banco Nacional de México); Guillermo Orozco, secretario (distinguido profesionalista); Santiago Galas (prominente miembro de la colonia española); Guillermo Barroso (agricultor e industrial) y Manuel León Ortiz, vocales, se han comprometido a la efectividad de los trabajos". Los autores del proyecto fueron los arquitectos Manuel Ortiz Monasterio (que fungía como asesor técnico), Silvano B. Palafox (anterior asesor técnico) y Luis Ávila. *Ibid.*

<sup>564</sup> *El Universal*, 27 de agosto de 1950, p. 2, sec. 4.

<sup>565</sup> *La Nación*, 14 de agosto de 1950, p. 12.

<sup>566</sup> *El Universal*, 29 marzo de 1949, p. 15, col. 1.

<sup>567</sup> *El Universal*, 2 de agosto de 1949, p. 13 cols. 2.

<sup>568</sup> *El Universal*, 10 agosto de 1949, p. 1.

<sup>569</sup> *El Universal*, 30 de julio de 1950, p. 2, sec. 4.

<sup>570</sup> *Ibid.*

<sup>571</sup> *Ibid.*

<sup>572</sup> *Ibid.*

<sup>573</sup> Tan sólo para la prolongación del Paseo de la Reforma se derrumbarían aproximadamente 15 manzanas.

<sup>574</sup> *El Universal*, 6 de agosto de 1950, p. 3, sec. 4.

<sup>575</sup> *El Universal*, 13 de agosto de 1950, p. 2, sec. 4.

<sup>576</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>577</sup> *El Universal*, 20 de agosto de 1950, p. 3, sec. 4.

<sup>578</sup> *El Universal*, 13 de agosto de 1950, p. 2, sec. 4.

<sup>579</sup> *El Universal*, 1º de octubre de 1950.

<sup>580</sup> En la crónica se decía: "Paní con su razonamiento muy sui géneris, hizo saber que la tendencia urbana en esa zona debía ser la descentralización y la conservación de sus monumentos, pero que, como ya se habían cometido errores, que habían modificado notablemente la traza antigua, había que continuar hasta borrarla, y que al fin de cuentas, si ya se habían derruido muchos edificios coloniales de una vez se deberían de destruir más". *El Universal*, 10 de junio de 1951, p. 3, sec. 4.

<sup>581</sup> *Ibid.*

<sup>582</sup> *Excelsior*, 21 de diciembre de 1952, sección urbe.

<sup>583</sup> *Excelsior*, 28 de diciembre 1952, sección urbe.

<sup>584</sup> *El Universal*, 28 de abril de 1942, p. 3.

<sup>585</sup> Por ley se estableció que la comisión se reuniría por lo menos una vez al mes, lo que ya era insuficiente para discutir la gran cantidad de problemas y proyectos que se presentaban, pero además, por el carácter de sus representantes, en muchas ocasiones no había quórum suficiente para tomar decisiones. Con frecuencia, dado que en la discusión de este proyecto por lo menos la mitad de las sesiones programadas se tuvieron que suspender, por falta de quórum, los miembros de la comisión acordaron: que las sesiones se efectuarían los primeros y terceros miércoles de cada mes, ocupaban dos horas como máximo (de 19:00 a 21:00 hrs.) y sólo había un margen de espera de 10 minutos, si dentro de este margen no se completaba el quórum la sesión se suspendería y se pasaría lista.

<sup>586</sup> Aunque se acusaba falta de interés, más bien parecieran tácticas dilatorias porque la discusión generaba muchos conflictos entre el gremio, pero sobre todo para las representaciones de las secretarías de estado significaba enfrentarse entre ellas, lo que de ninguna manera era conveniente. Aparentemente la presidencia de la república, en ese momento, no tenía una postura definida.

<sup>587</sup> *El Universal*, 13 de mayo de 1951, p. 2, sec. 4.

<sup>588</sup> *El Universal*, 13 de mayo de 1951.

<sup>589</sup> Miguel Hidalgo, Tacuba y Guatemala, Bolivia-Violeta, Luna-Matamoros, Guerrero-Rosales, Miguel Lerdo, San Juan de Letrán, Ignacio Comonfort y 20 de Noviembre.

<sup>590</sup> *Op. cit.*

<sup>591</sup> *El Universal*, 10 junio de 1951. p. 3, sec. 4.

<sup>592</sup> *El Universal*, 17 de junio de 1951, p. 2, sec. 4.

<sup>593</sup> *Ibid.*

<sup>594</sup> El artículo 15 del párrafo iv del código que protege y conserva los monumentos arqueológicos e históricos, los lugares típicos y de belleza natural, establecía que "la Secretaría de Educación Pública tenía la facultad de suspender cualquier obra que se efectuara en un monumento histórico sin su autorización, y en caso de que la obra se haya concluido, la propia Secretaría tiene la facultad de exigir al propietario la restauración del monumento a efecto de que quede en su estado anterior".

<sup>595</sup> *Ibid.*



<sup>596</sup> *El Universal*, 8 de julio de 1951.

<sup>597</sup> *El Universal*, 26 de agosto de 1951.

<sup>598</sup> *Ibid.*

<sup>599</sup> *El Universal*, 9 de septiembre de 1951.

<sup>600</sup> García Cortés, *op. cit.* p. 235.

<sup>601</sup> *El Universal*, 18 de octubre de 1951.

<sup>602</sup> Abir una avenida por entre los edificios de Recursos Hidráulicos y la embajada Americana, sobre la calle de Lafragua, la continúa al monumento de la Revolución y por Ramos Arizpe afectando el parámetro poniente, es decir, sobre el lado del frontón; la sigue por Aldama hasta Carlos Meneses, de aquí a la esquina de Luna hasta entroncar con la calle de Saturno, ocupando el derecho de vía del ferrocarril mexicano; de éste lugar la flexiona hacia el noreste hasta la esquina de Nonoalco, Héroes y Cerrada de Marte y de dicho punto la traza en recta hasta rematar con la glorieta de Peralvillo. García Cortés, *op. cit.* p. 272.

<sup>603</sup> *Ibid.* p. 273.

<sup>604</sup> *Ibid.* p. 276.

<sup>605</sup> *Ibid.* p. 282.

<sup>606</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero de 1952. "Decreto que modifica y deroga diversos artículos del reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal".

<sup>607</sup> García Cortés, *op. cit.*, p. 296.

<sup>608</sup> La comisión quedó integrada por el regente Casas Alemán y los secretarios: Ramón Beteta de Hacienda y Crédito Público, Agustín García L. de Comunicaciones y Obras Públicas; Adolfo Orive Alba, de Recursos Hidráulicos, Rafael Pascasio G., de Salubridad y Asistencia. Por el Departamento, Arturo Marín, de Obras Públicas; Luis Ángeles, de Planeación y Programa; Valentín Venegas, de Aguas y Saneamiento; Reynaldo Pérez Rayón, del Plano Regulador; Leandro Roviroza W., de Planificación; Ignacio Marquina, del Instituto Nacional de Antropología e Historia; Octavio Calvo, de la Comisión Mixta de Planificación; Ricardo Gayol, de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; Gustavo L. Ramírez, de la Confederación de Cámaras Industriales; Luis Rivero del Val, del Colegio de Ingenieros Civiles; Carlos Lazo, del Colegio de Arquitectos; Benito Laguna R., del Colegio de Ingenieros Militares; Jorge Núñez, de la Unión de Propietarios de Casas de la Ciudad; José Vázquez Schiaffino, de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas; Jesús Rodríguez G., de la Asociación de Banqueros de México; Francisco J. Serrano, del Banco de México y Adolfo Zamora, del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. *Ibid.* 299.

<sup>609</sup> *Tiempo*, 8 de septiembre de 1950. *La Nación*, 22 de enero y 16 de julio de 1951. *El Universal*, 20 de agosto de 1950 y 18 de marzo de 1951.

<sup>610</sup> Gloria González Salazar, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1990.

<sup>611</sup> *Diario Oficial*, 23 de marzo de 1942.

<sup>612</sup> Ariel Rodríguez K., *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México. Política y Administración 1876-1912*, tesis presentada para obtener el grado de doctor en Historia, Colegio de México, 1994, p. 257.

<sup>613</sup> Para 1940, *Memoria del Departamento del Distrito Federal* 1941 y para 1946 y 1950 cfr. Edmundo Moyo P.; *Los transportes eléctricos en el Distrito Federal*, tesis para obtener el grado de licenciado en Economía. UNAM, 1952, p. 62.

<sup>614</sup> La mayor parte de los carros que circulaban eran de segunda y en Estados Unidos ya no se fabricaban las refacciones para este tipo de carros, por lo que no podían ser reparados, *El Popular*, 14 de septiembre de 1951.

<sup>615</sup> Moyo, *op. cit.*, p. 63.

<sup>616</sup> Cuatro de los carros eran *Express*, 17 trolebuses y los restantes, tranvías. *Ibid* p. 45.

<sup>617</sup> *Excelsior*, 14 de octubre de 1946, p. 10.

<sup>618</sup> Ariel Rodríguez da cuenta de que en 1907 el secretario de Comunicaciones y Transportes ya hacía mención de ese problema. AGN. SCOP. FICC del Distrito. 3/858-1. Informe. 17 de abril de 1907, citado por Rodríguez Kuri, *op. cit.* p. 264.

<sup>619</sup> *Excelsior*, 17 de mayo 1948.

<sup>620</sup> La alianza demandó al gobierno del Distrito Federal por haber violado la ley y el reglamento para el Servicio Público de Transportes de Pasajeros en el Distrito Federal, por haber establecido una ruta que se traslapaba en tramos con dos de camiones, las rutas Cuauhtémoc 5 y Polanco 6. AGN. Carta de la Alianza de Camioneros al presidente de la república, exp. 513.7/1.

<sup>621</sup> *La Nación*, 21 de agosto de 1948, p. 5.

<sup>622</sup> *Tiempo*, 16 de marzo de 1951, p. 16.

<sup>623</sup> Carta de tranviarios disidentes al presidente de la república. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Miguel Alemán Valdés, exp. 432/1.

<sup>624</sup> Para enfrentar la competencia que le hacía el sistema de autobuses, la Compañía de Tranvías determinó, en 1925, rebajar las tarifas a partir de la venta de planillas. Como esta rebaja no fue suficiente, decidió abaratar de nueva cuenta el pasaje a cambio de transportar a un mayor número de personas implementando el sistema de abono semanal, que originalmente costaba \$2.50 en las líneas urbanas y de \$3.00 y \$3.50 en las suburbanas. Moyo, *op. cit.* p. 68.

<sup>625</sup> Compañía de Tranvías, *op. cit.*, p. 24.

<sup>626</sup> *El Nacional*, 28 de febrero de 1940.

<sup>627</sup> Volante de la Alianza de Tranviarios, AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 432/1

<sup>628</sup> Carta de trabajadores disidentes al presidente de la república. 6 de enero de 1941. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 432/1.

<sup>629</sup> Todas las federaciones de la Confederación de Trabajadores de México y los sindicatos nacionales adheridos a esta central, lo mismo que otros no pertenecientes a ella como los mineros, el Mexicano de Electricistas, la ESISE, los camioneros y la CGT, expresaron su solidaridad a los tranviarios y así lo hicieron saber a las autoridades. También acordaron ayudarlos económicamente para sostener el movimiento todo el tiempo que pueda durar la resistencia de la empresa, *El Nacional*, 15 de enero de 1941, p. 6.

<sup>630</sup> *El Nacional*, 15 de enero de 1941.

<sup>631</sup> *El Nacional*, 19 de enero de 1941.

<sup>632</sup> *El Nacional*, 18 de enero de 1941.

<sup>633</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 402/1.

<sup>634</sup> Órgano consultivo de las autoridades para este tipo de problemas. La Comisión Técnica Consultiva Intersecretarial de Tránsito y Transportes en el D.F. era la responsable del estudio, aprobación, revisión y modificación de las tarifas y estaba integrada por los representantes de las secretarías: del Trabajo, Salvador Madrazo Arcocha; Hacienda, Carlos Arroyo Corte; Comunicaciones, Manuel Ballesteros, Agustín Buenrostro, Ricardo Vázquez G.; Departamento del Distrito Federal, Eduardo Rincón Gallardo, Salvador Arroyo, Guillermo Aguilar A.; Secretaría de Economía, Octavio E. Barreda; asesor jurídico de la comisión, Manuel M. Moreno. Archivo General de la Nación. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 545.21/53.

<sup>635</sup> Boletín de la Secretaría del Trabajo sobre "la justificación del aumento en la tarifa de los tranvías", *El Nacional*, 21 de enero de 1941.

<sup>636</sup> Flores Pavón, el consultor de la alianza, era miembro del Buró Político del Partido Comunista, fue expulsado del mismo poco después que Valentín Campa y Hernán Laborde. Otros dirigentes también eran miembros del partido. Por otro lado, con frecuencia participaban en actos del partido. Como da cuenta Alfonso Taracena en su libro, *La vida en México bajo Ávila Camacho* vol. II, editorial Jus, 1976.

<sup>637</sup> La comisión estaba integrada por Manuel Moreno Torres, Juan Bringas de la Torre, Fernando Ríos Venegas y el Alfonso Corona del Rosal, este último, jefe de la Oficina de Trabajo del Departamento del Distrito Federal.

<sup>638</sup> *Tiempo*, 22 de enero de 1943, p. 32.

<sup>639</sup> Esta posibilidad ocurría en virtud de que la empresa de tranvías era subrogatoria de las antiguas compañías de Ferrocarril del Distrito Federal y *México Electric Tramway, 1913*, empresas que obtuvieron sus concesiones para explotar líneas urbanas y suburbanas por el término de 99 años la primera, y sin plazo estipulado la segunda. En tal virtud el Departamento del Distrito Federal podía anular las concesiones urbanas y declarar ilegales las suburbanas que nunca fueron ratificadas por el congreso. El Estado, por el derecho de reversión, sería el propietario del 60% de los bienes de la empresa en el caso de anulación de concesiones. Cfr. Rodríguez, Kuri, *op. cit.*

<sup>640</sup> "Ley que fija las bases para generales a que habrá de sujetarse el tránsito y los transportes del Distrito Federal", publicada en el *Diario Oficial*, 31 de marzo de 1942.

<sup>641</sup> *Diario Oficial*, 28 de octubre de 1943.

<sup>642</sup> *Novedades*, 13 de abril de 1943, p. 15.

<sup>643</sup> El Departamento del Distrito Federal procedió a facilitar a la empresa la cantidad de \$11,113.42, importe de los impuestos y derechos pagados a la Tesorería del Departamento desde el 1º de enero hasta el 15 de abril de 1943 por concepto de predial, operaciones mercantiles, cooperación de agua y otros diversos, *El Nacional*, 16 de julio de 1943, p. 8.

<sup>644</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 512.52/2.

<sup>645</sup> *Novedades*, 9 de julio de 1943, p. 15.

<sup>646</sup> Telegrama enviado al presidente el 19 julio de 1943. Archivo General de la Nación. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 512.52/2.

<sup>647</sup> *Ibid.*

<sup>648</sup> *Novedades*, 23 de julio de 1943, p. 15.

<sup>649</sup> Carta enviada al presidente el 28 de junio 1944. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 512.52/2.

<sup>650</sup> *Compañía de Tranvías, op. cit.* p. 33.

<sup>651</sup> *Ibid.* p. 35.

<sup>652</sup> *Excelsior*, 1° de febrero de 1945, p. 10.

<sup>653</sup> Carta de la CTM al presidente. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp.432/1.

<sup>654</sup> También denunciaban que los miembros del comité eran comunistas, que todas las asambleas a que llama el comité se celebran sin convocar previamente a los trabajadores, pues sólo un pequeño grupo de incondicionales, y algunos militantes de la CUT, asisten a dichas reuniones. Solicitan también cese el pistoleroismo, denuncian a los miembros del comité que usan pistola y han agredido y amenazado a varios trabajadores. AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 433.24.

<sup>655</sup> La Alianza de Tranviarios apoyó ampliamente la precandidatura de Rojo Gómez y cuando éste declinó apoyaron a Miguel Alemán. Alejandro Vega estuvo postulado como diputado por el 5° distrito. El Partido Unico de Tranviarios, por su parte, desde siempre apoyó a Miguel Alemán como candidato a la presidencia y se negó a apoyar a Vega como candidato a diputado, apoyando en su lugar a Guillermo Trejo, de la Confederación General de Trabajadores y a Abad como suplente por el mismo distrito, por lo que según argumente Abad, se vengó excluyéndolo. Las demandas nunca progresaron. Carta enviada al presidente el 16 de julio de 1947, AGN Ramo Presidentes. Fondo Miguel Alemán V., exp. 432/24.

<sup>656</sup> La Ley con carácter de emergencia fue expedida el día anterior, 2 de febrero de 1945. Esta práctica se había ejercido con anterioridad en el caso de la huelga de los trabajadores de la Telefónica Mexicana, dependiente de la SCOP.

<sup>657</sup> Esta propuesta fue presentada por primera vez en 1941 por el asesor jurídico de la alianza, Mario Pavón Flores. En su propuesta la definen como "la organización de un servicio social por parte del Estado, bajo su control y dirección, pero otorgándole personalidad, patrimonio y estatutos propios. La descentralización puede ir desde la autonomía más completa como en el caso de la universidad, hasta el más estrecho control como en Ferrocarriles Nacionales", *El Popular*, 30 de mayo de 1945, p. 16.

<sup>658</sup> *El Nacional*, 29 de septiembre de 1945, p. 8.

<sup>659</sup> A la reunión asistieron, por la empresa, el gerente general Jean Bernier y su abogado, Carlos Duclaud y por la alianza, el secretario general, Alejandro Vega, José María Solís, presidente del comité de huelga y el abogado Mario Pavón Flores.

<sup>660</sup> *Novedades*, 2 de octubre de 1945.

<sup>661</sup> *Ibid.*

<sup>662</sup> *El Universal*, 3 de octubre de 1945, p. 3.

<sup>663</sup> Esta vez con fundamento en los artículos 23 fracción 1, Capítulo III de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y 7 de la ley reglamentaria de dicha fracción.

<sup>664</sup> *Novedades*, 9 de diciembre de 1945, p. 1.

<sup>665</sup> *Novedades*, 19 de diciembre de 1945, p. 6.

<sup>666</sup> *El Nacional*, 1° de enero de 1946.

<sup>667</sup> La caducidad es la rescisión administrativa de una concesión por el incumplimiento de las obligaciones de un concesionario.

<sup>668</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 432/1.

<sup>669</sup> Se emplea para designar a determinados organismos que por medio de acaparamiento y combinaciones, fijan los precios de los productos o de los servicios que suministran, eliminando la competencia (defensa).

Unión de sociedades o empresas con el objeto de dominar el mercado para imponer precios y condiciones de venta. (Diccionario Enciclopédico de *Reader's Digest*).

<sup>670</sup> Todas ellas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley que reglamenta la fracción I del Artículo 23, Capítulo III de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal. Para conocer los argumentos de la defensa de la Compañía de Tranvías, cfr. el documento La Defensa de la Compañía de Tranvías. Compañía de Tranvías, México 1946. También en el AGN Fondo Presidentes, Ramo Manuel Ávila Camacho, exp. 432/1. La resolución presidencial para la caducidad de todas las concesiones a la Compañía de Tranvías.

<sup>671</sup> *El Universal*, 7 de enero de 1946.

<sup>672</sup> *El Universal*, 7 de enero de 1946.

<sup>673</sup> *Novedades*, 1° de febrero de 1946, p. 3.

<sup>674</sup> Apoyada en la ley del 8 de octubre de 1943 que reglamenta la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal en su artículo 23, sobre servicios públicos y concesiones, dictó el 31 de diciembre de 1945 declarando la caducidad de la concesión de la expresada compañía por quebrantamiento a las disposiciones del contrato-concesión y por pertenecer a un monopolio o sea a una organización prohibida por el artículo 28 constitucional. El citado decreto de aplicación concedió a la empresa 30 días para su defensa administrativa y como las excepciones de esta índole no prosperan acudió a la demanda de garantías constitucionales.

<sup>675</sup> *El Universal*, 15 de enero de 1946.

<sup>676</sup> *El Nacional*, 16 de febrero de 1946.

<sup>677</sup> *Novedades*, 21 de marzo de 1945, p. 13.

<sup>678</sup> *El Popular*, 14 de abril p. 1. col. 3 y 4.

<sup>679</sup> Desplegado publicado en la revista *Tiempo*, 3 de mayo de 1946, p. 26.

<sup>680</sup> *El Popular*, 29 abril 1946 p. 16.

<sup>681</sup> Estos artículos hacían referencia al patrimonio y los recursos que se destinarían a la empresa descentralizada (3°, incisos a y b, y 11°) y a los que establecían la conformación de un consejo de vigilancia integrado por tres miembros, uno de los cuales debía ser designado por el Departamento (art. 5° y 6°) y a quien le correspondía la revisión de la glosa de cuentas de la institución (art. 7°). AGN Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho. Carta de la Procuraduría General de la República al Presidente Ávila Camacho, 17 de marzo de 1946, exp. 432/24.

<sup>682</sup> "Acuerdo por el cuál se dispone se abstenga el Departamento del Distrito Federal de ejecutar diversos actos de la Ley de Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, hasta en tanto no se resuelvan en definitiva los juicios de amparo que se señalan", *Diario Oficial*, 24 de abril de 1947.

- <sup>683</sup> *El Universal*, 14 de marzo de 1947, p. 1, col. 7.
- <sup>684</sup> *El Nacional*, 2 de abril de 1947, p.1, col. 2 y 3.
- <sup>685</sup> *Novedades*, 11 de junio de 1947, p. 10.
- <sup>686</sup> Declaraciones del diputado del PAN por el séptimo distrito, *La Nación*, 19 de abril de 1947, p. 20.
- <sup>687</sup> *La Nación*, 24 de abril de 1948.
- <sup>688</sup> *La Nación*, 21 de agosto de 1948, p. 5.
- <sup>689</sup> Abogado consultor de la presidencia de la república, jefe del Departamento Jurídico del Banco Nacional Agrícola y Ganadero, ex legislador.
- <sup>690</sup> En otras ciudades importantes del mundo la relación de \$0.90 gastados por cada peso recibido, pero aún así los gobiernos acostumbraban otorgar subsidios a las empresas, para evitar que desapareciera el servicio, *Tiempo*, 15 diciembre de 1950, p. 7.
- <sup>691</sup> *Tiempo*, 27 de julio de 1951, p. 12.
- <sup>692</sup> *El Popular*, 14 de septiembre de 1951.
- <sup>694</sup> Al inicio la Compañía de Tranvías le vendía sus propiedades al gobierno en 38 millones de pesos, precio que no era comercial sino por tonelaje de hierro. Es decir, la empresa aceptaba el pago de sus bienes como si se tratara de hierro viejo, *Excelsior*, 1º de agosto de 1952, p. 8.
- <sup>695</sup> Edmundo Moyo Portas, *Los transportes eléctricos en el DF*. tesis para obtener el grado de licenciado en Economía, p. 46. UNAM. 1952.
- <sup>696</sup> *El Nacional*, 26 de enero 1952, p. 1.
- <sup>697</sup> *El Popular*, 12 de enero de 1952, p. 3.
- <sup>698</sup> Algunos analistas consideraban que la inversión debía ser alrededor de 50 millones de pesos, puesto que el equipo era muy caro. Moyo, p. 94.
- <sup>699</sup> De acuerdo con el dictamen de la alianza se veían afectadas las líneas “México-Villa Obregón y Anexas”, “Peralvillo-Cozumel”, “Hospital General”, “Santa María-Roma” y “Vallejo-Hospitales”.
- <sup>700</sup> Alianza de Camiones de México. *El Informador Camionero*, 16 de septiembre de 1949. p. 11-13.
- <sup>701</sup> De la Peña, *op. cit.*, p. 29.
- <sup>702</sup> *Ibid.*
- <sup>703</sup> Respecto a los accidentes de 2,402 que se registraron en 1939 ascendieron a 2,758 en 1940 y a 3,562 en 1941 y así sucesivamente. De estos últimos, 40% fueron causados por camiones.
- <sup>704</sup> De la Peña, *op. cit.*
- <sup>705</sup> *El Universal*, 23 de marzo de 1949, p. 1, cols. 1 y 2.
- <sup>706</sup> *Excelsior*, 13 de septiembre de 1952, p.19-A.
- <sup>707</sup> *Novedades*, 16 de noviembre de 1944.
- <sup>708</sup> *El Universal*, 17 de agosto de 1951, p. 1.
- <sup>709</sup> Se refiere a inspectores del servicio de autotransportes, agentes de la policía y de tránsito y policía judicial D.D.F., agentes de la Policía Federal, carteros uniformados y mensajeros de telégrafos.
- <sup>710</sup> De la Peña, p. 24.
- <sup>711</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1941.
- <sup>712</sup> Se consideró necesario aumentar el número de vehículos en servicio, cuando el promedio de la proporción entre el máximo de pasaje abordo y la capacidad nominal de los vehículos de alguna

línea o de alguno de sus escapes, excediera para la hora de máxima demanda del 150%, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 1941.

<sup>713</sup> Debe recordarse que en septiembre de 1940 entró en vigor la “Ley de Vías Generales de Comunicación”, creándose por ello una importante controversia, puesto que normaba los problemas de tránsito y transporte para todo el país, sin considerar muchas de las características y problemas de la capital. Con esta ley se puso fin a dicha controversia, al normar exclusivamente al Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1941.

<sup>714</sup> Ley que fija las bases generales a que habrán de sujetarse el tránsito y los transportes del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1941.

<sup>715</sup> Alianza de Camiones, *El Informador Camionero*, 16 de septiembre de 1949, p. 11.

<sup>716</sup> Reglamento para el servicio público del transporte de pasajeros, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de abril de 1942.

<sup>717</sup> Jorge Legorreta señala que existe una diferencia jurídica entre concesión y permiso. La primera se otorga a aquellos particulares que aceptan prestar un servicio, el cual por su naturaleza jurídica, debería estar a cargo del Estado, pero por algún motivo lo cede de manera temporal. En cambio el permiso se da para un servicio que no es responsabilidad del Estado y se revoca exclusivamente cuando no se cumplen determinados requisitos fijados expresamente, observables en el ámbito federal, estatal o en el Distrito Federal. Jorge Legorreta, *Transporte y contaminación en la ciudad de México*, CECODIS, 1989.

<sup>718</sup> Este punto se refiere a la necesidad de redistribuir en forma adecuada las líneas, modificar y recortar recorridos, aumentar la frecuencia de los vehículos, disminuir tiempos de recorridos, aumentar la capacidad de transporte y el número de vehículos en circulación. Art. 11 del reglamento para el servicio público del transporte de pasajeros, *Diario Oficial*, 14 de abril de 1942.

<sup>719</sup> El reglamento considera que se causa competencia ruinosa cuando se interponen rutas en longitudes mayores de 400 mts., si los recorridos se hacen en el mismo sentido (no incluye el centro de la ciudad).

<sup>720</sup> De la Peña, *op. cit.* p. 53.

<sup>721</sup> De la Peña, *op. cit.* p. 100.

<sup>722</sup> *La Prensa*, 23 de marzo de 1941, p. 11.

<sup>723</sup> En esta ocasión el conflicto se debió precisamente a que Rojo Gómez otorgó permisos, *Novedades*, 8 de noviembre de 1941.

<sup>724</sup> *La Prensa*, 11 de diciembre de 1941, p. 3.

<sup>725</sup> *De la Peña*, p. 109.

<sup>726</sup> *La Prensa*, 2 de junio de 1941, p. 1.

<sup>727</sup> Antonio Díaz Lombardo, Informe sobre la actual situación del gremio, exp. 437.3/68.

<sup>728</sup> Esto se lograba en buena parte debido a que eran los choferes y cobradores los que libraban los zafarranchos, mientras que los propietarios podían, mientras tanto, mantener inalterada su cordialidad.

<sup>729</sup> De la Peña, *op. cit.* p.33.

<sup>730</sup> A.G.N. Fondo Presidentes. Ramo Manuel Ávila Camacho, exp. 437.3/68 “Informe sobre la Actual Situación del Gremio”. Por Antonio Díaz Lombardo. Mayo, 1941.

<sup>731</sup> De la Peña. *Ibid.*

<sup>732</sup> *Novedades*, 10 de junio de 1941, p. 1.

<sup>733</sup> *Ibid.*

<sup>734</sup> AGN. Fondo Presidentes. Ramo Ávila Camacho, exp. 513.7/9. Carta del Comité de Defensa de los Intereses de los Trabajadores del Estado y del Pueblo en General, donde comunican sus acuerdos, 19 de enero de 1943.

<sup>735</sup> *Tiempo*, 16 de octubre de 1942.

<sup>736</sup> Discurso del diputado César Cervantes ante la cámara de diputados. Diario de Debates 23 de octubre de 1942.

<sup>737</sup> De la Peña, p. 108.

<sup>738</sup> *La Prensa*, 3 de junio de 1941.

<sup>739</sup> *Novedades*, 17 de febrero de 1942.

<sup>740</sup> AGN. Ramo Presidentes. Manuel Ávila Camacho, exp. 513.7/9, *op. cit.*

<sup>741</sup> *Ibid.*

<sup>742</sup> De la Peña, p. 207.

<sup>743</sup> Paradójicamente el líder más representativo de la alianza, lic. Antonio Díaz Lombardo, sería su director en el siguiente sexenio.

<sup>744</sup> *Novedades*, 22 de enero de 1944, p. 1.

<sup>745</sup> *Novedades*, 9 de febrero de 1944.

<sup>746</sup> *Novedades*, 10 de junio de 1944.

<sup>747</sup> AGN Ramo Presidentes. Manuel Ávila Camacho, exp. 702.2/2011.

<sup>748</sup> *Novedades*, 27 de julio de 1946, p. 13.

<sup>749</sup> *Novedades*, 4 de octubre de 1946, p. 1.

<sup>750</sup> *Tiempo*, 4 de octubre de 1946. p. 32

<sup>751</sup> En marzo de 1941, *La Prensa*, basada en el testimonio de algunos choferes, señalaba que las plazas se vendían en \$5,000.00.

<sup>752</sup> *Tiempo*, 4 de octubre de 1946, p. 32.

<sup>753</sup> *Ibid.*

<sup>754</sup> *La Nación*, 5 de octubre de 1946, p. 10.

<sup>755</sup> *Novedades*, 3 de octubre de 1946, p.

<sup>756</sup> *La Nación*, 21 de diciembre de 1946. p. 3.

<sup>757</sup> *Ibid.*

<sup>758</sup> *Novedades*, 16 de enero de 1947, p. 1.

<sup>759</sup> *Novedades*, 21 de febrero de 1947, p. 1.

<sup>760</sup> *Novedades*, 12 de abril de 1947, p. 1.

<sup>761</sup> *El Nacional*, 15 de marzo de 1947, p. 1.

<sup>762</sup> *Ibid.*

<sup>763</sup> *Novedades*, 7 de abril de 1947, p. 11.

<sup>764</sup> Exp. 706.1/208-3.

<sup>765</sup> AGN. Fondo Presidentes. Ramo Miguel Alemán, exp. 513.7/1 Carta de la Alianza de Camioneros al Presidente. 31 de octubre de 1952.



<sup>766</sup> De la Peña, *op. cit.*, p. 67.

<sup>767</sup> *Ibid*, p. 78.

<sup>768</sup> De la Peña, p. 79.

<sup>769</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 432.2/27 Carta de la Unión Sindical de Trabajadores de las Líneas de Camiones del Distrito Federal y R.M., agosto de 1941.

<sup>770</sup> AGN Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho Exp. 432.2/27. Carta de la Alianza al Presidente, 24 de junio de 1941.

<sup>771</sup> *Ibid*.

<sup>772</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exp. 432.2/27 Carta de los Vecinos de Santa Julia al Presidente, marzo de 1941.

<sup>773</sup> Cabe decir también que estas colonias se encontraban afiliadas a la Coalición de Colonias Proletarias, la que no mantenía buenas relaciones con el Departamento, así es que estas medidas ejercían una doble presión sobre los disidentes y los vecinos. *La Prensa*, 23 de marzo de 1941, p. 11.

<sup>774</sup> “Es presidente de los propietarios de los camuones que integran el sindicato de permisionarios de la línea de Azcapotzalco. Tiene ahí por lo menos 11 camuones de su propiedad aunque, al decir de los trabajadores, figuran a nombre de otras personas. Es presidente también de la línea de primera clase que corre de Azcapotzalco a Narvarte y Coyoacán, es secretario de conflictos de la Alianza de Camioneros de México; es compadre de Antonio Díaz Lombardo y por tanto tiene su hueso de “aviador” en el Seguro Social: Inspector”, *La Nación*, 23 de mayo de 1949, p. 7.

<sup>775</sup> *Ibid*.

<sup>776</sup> *Novedades*, 17 de noviembre de 1945, p. 1.

<sup>777</sup> Baca Barroso, *Estudio de los sitios de autos de alquiler*. 28 de enero de 1949, p. 1.

<sup>778</sup> “Reglamento de Tránsito”, *Diario Oficial*, 24 de agosto de 1934.

<sup>779</sup> *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1951.

<sup>780</sup> El artículo 33 del reglamento establecía que las placas deberían ser canjeadas cada año en la fecha en que la Dirección de Tránsito determinara y el canje debía sujetarse a los requisitos que la misma dirección señalara, lo mismo que los derechos correspondientes. *Diario Oficial*, 28 de octubre de 1943.

<sup>781</sup> Artículos 50 y 53 del reglamento de tránsito, *Diano Oficial*, 28 de octubre de 1943.

<sup>782</sup> *El Universal*, 1º de mayo de 1942, p. 1.

<sup>783</sup> *Ibid*.

<sup>784</sup> *El Universal*, 5 marzo de 1949, p. 13, col. 3.

<sup>785</sup> *El Universal*, 16 de marzo de 1949, p. 1.

<sup>786</sup> *El Universal*, 3 de agosto de 1949, p. 13.

<sup>787</sup> *El Universal*, 11 de agosto de 1949, p.17.

<sup>788</sup> *El Universal*, 24 de agosto de 1949, p. 17.

<sup>789</sup> *Excelsior*, 11 de junio de 1951, p. 22-A, col. 6.

<sup>790</sup> *Excelsior*, 19 de abril de 1952, p. 17-A, col. 6.

<sup>791</sup> *Novedades*, 7 de enero de 1944, p. 11.

<sup>792</sup> *Novedades*, 1º de febrero de 1945, p. 4.

<sup>793</sup> *Novedades*, 1° de abril de 1945, p. 1.

<sup>794</sup> *Novedades*, 8 de abril de 1945, p. 5.

<sup>795</sup> *Novedades*, 1° de febrero de 1946, p. 3. Desplegado publicado por el Instituto de Estudios Económicos y Sociales, "El problema de los tranvías comparado con el de los automóviles de alquiler".

<sup>796</sup> *Novedades*, 10 de junio de 1945, p. 2.

<sup>797</sup> *Novedades*, 28 de junio de 1945, p. 10.

<sup>798</sup> Todo parece indicar que la Alianza de Propietarios de Automóviles de Alquiler era una organización opositora al Sindicato Único de Trabajadores de Automóviles de Alquiler del Distrito Federal, la que bajo los auspicios de la Confederación de Trabajadores de México y la Federación de Trabajadores del Distrito Federal, se constituyó en abril de 1946. A esta organización se encontraban adheridos: el Sindicato Mexicano de Choferes, la Unión de Choferes Intérpretes, el Frente Único de Trabajadores del Volante, la Unión Mexicana de Choferes del Distrito Federal, el Sindicato Revolucionario de Choferes del Distrito Federal y de la Unión Nacional de Choferes, *El Popular*, 11 de abril de 1946, p. 1.

<sup>799</sup> *La Nación*, 24 de noviembre de 1945, p. 25.

<sup>800</sup> *El Popular*, 27 de febrero de 1947, p. 1.

<sup>801</sup> *El Nacional*, 2 abril de 1947, p. 1.

<sup>802</sup> *El Nacional*, 7 de marzo de 1947.

<sup>803</sup> *El Universal*, 1° de marzo de 1949, p. 1 7.

<sup>804</sup> *El Universal*, 2 de marzo de 1949, p. 13.

<sup>805</sup> *El Universal*, 3 de marzo de 1949, p. 17.

<sup>806</sup> *El Universal*, 6 de julio de 1949, p. 15.

<sup>807</sup> *El Universal*, 24 de julio de 1949, p. 1.

<sup>808</sup> *El Universal*, 31 de agosto de 1949, p. 1, col.5.

<sup>809</sup> *El Universal*, 9 de agosto de 1949, p. 1.

<sup>810</sup> *El Universal*, 5 de diciembre de 1949, p. 1.

<sup>811</sup> *El Universal*, 12 de agosto de 1949, sec. 1, p. 1, col. 2.

<sup>812</sup> Sindicato Único de Trabajadores de Carros de Alquiler, Frente Único de Trabajadores del Volante y Similares, Unión Nacional de Choferes, Club Único de Choferes Lázaro Cárdenas, Sindicato Nacional de Autotransportes de Carga y Autos de Alquiler, Unión Automovilística de Propietarios de Autos de Alquiler, Alianza de Propietarios de Autos de Alquiler, Asociación de Propietarios de Autos de Alquiler del Distrito Federal, Liga de Trabajadores de Autotransportes, Fraternidad Sindical de Choferes Ruleteros del Distrito Federal, Choferes Intérpretes de la República Mexicana, Liga Nacional de Transportes.

<sup>813</sup> *Exvélstor*, 7 de marzo de marzo de 1951, p. 21.

<sup>814</sup> *Exvélstor*, 28 de junio de 1951, p. 17-A.

<sup>815</sup> *Exvélstor*, 27 de noviembre de 1951, p. 17-A.

<sup>816</sup> *La Nación*, 26 de abril de 1951, p. 3.

<sup>817</sup> *Exvélstor*, 8 de enero de 1952, p. 13-A Col 1.

<sup>818</sup> *Exvélstor*, 2 agosto de 1952, p. 4-A.

- <sup>819</sup> *Excelsior*, 4 de agosto de 1952, p. 17-A.
- <sup>820</sup> *Excelsior*, 19 de agosto de 1952, p. 17-A.
- <sup>821</sup> *Excelsior*, 2 de septiembre de 1952, p. 17-A.
- <sup>822</sup> *Excelsior*, 15 de septiembre de 1952, p. 13-A.
- <sup>823</sup> *Excelsior*, 1 de octubre de 1952, p. 17-A.
- <sup>824</sup> “Decreto que declara obligatorio el uso del taxímetro en los automóviles de alquiler y fija la tarifa para el servicio de transporte de pasajeros”, *Diario Oficial*, 12 de noviembre de 1952.
- <sup>825</sup> *Ibid.*
- <sup>826</sup> *Excelsior*, 14 de noviembre de 1952, p. 17-A.
- <sup>827</sup> *Excelsior*, 27 de noviembre de 1952, p. 19-A, col. 5
- <sup>828</sup> Reglamento del Descanso Obligatorio de Automóviles de Alquiler, *Diario Oficial*, 18 de noviembre de 1935.
- <sup>829</sup> *El Economista*, enero de 1940, p. 23.
- <sup>830</sup> Acuerdo que deroga el Artículo vi del 20 de mayo de 1937, relativo al otorgamiento de permisos para circulación de automóviles de alquiler, *Diario Oficial*, 5 de abril de 1939.
- <sup>831</sup> *El Economista*, enero de 1940, p. 23.
- <sup>832</sup> *Hoy*, 4 de agosto de 1945, p. 4.
- <sup>833</sup> *Novedades*, 1° de febrero de 1946, p. 3.
- <sup>834</sup> Barroso, B. 1949, *op. cit.*
- <sup>835</sup> *Tiempo*, 23 de agosto de 1946, p. 11.
- <sup>836</sup> *Tiempo*, 23 de agosto de 1946, p. 11.
- <sup>837</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Miguel Alemán V., exp. 513.7/1. Carta de la Comisión de Auto-transportes del Congreso de la Unión, al Presidente Miguel Alemán, el 11 de diciembre de 1946.
- <sup>838</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Miguel Alemán V., Carta de la Alianza de Propietarios de Automóviles de Alquiler del Distrito Federal, 11 de abril de 1948, exp. 512.51/147.
- <sup>839</sup> *El Popular*, 1° de marzo de 1946, p. 4, col. 3.
- <sup>840</sup> AGN. Ramo Presidentes. Fondo Miguel Alemán Valdés., Cartas enviadas al Presidente entre 1949 y 1952 por diversas organizaciones de ruleteros, exp. 513.7/1.
- <sup>841</sup> *El Universal*, 9 de octubre de 1949, sec. 4, p. 3, col. 4.
- <sup>842</sup> *Excelsior*, 11 de noviembre de 1949, sec. 1, p. 1, col. 8.
- <sup>843</sup> *El Nacional*, 16 de noviembre de 1949, p. 3.
- <sup>844</sup> *El Nacional*, 11 de febrero de 1950, p. 1.
- <sup>845</sup> *Excelsior*, 26 de septiembre de 1951, p. 17-A, col. 7.
- <sup>846</sup> *Excelsior*, 7 de junio de 1951, p. 17-A, col. 5.
- <sup>847</sup> *Excelsior*, 5 de noviembre de 1951, p. 17-A, col. 1.
- <sup>848</sup> *Excelsior*, 17 de noviembre de 1951, p. 21-A.
- <sup>849</sup> *Excelsior*, 27 de noviembre de 1951, p. 17-A, col. 7.
- <sup>850</sup> *Excelsior*, 2 de octubre de 1952, p. 17-A, col. 6.
- <sup>851</sup> Sindicato Único de Trabajadores de Carros de Alquiler, Frente Único de Trabajadores del Volante y Similares, Unión Nacional de Choferes, Club Único de Choferes “Lázaro Cárdenas”,

Alianza de Trabajadores del Volante "Presidente Alemán", Alianza de Permisarios de Autos de Alquiler, Sindicato de Choferes del Distrito Federal, Liga Nacional de Transportes, *Excelsior*, 1° de julio de 1952, p. 1.

<sup>852</sup> *Excelsior*, 16 de agosto de 1952, p. 17-A, col. 4.

<sup>851</sup> Fernando Carreón (coord.), *Ciudades y políticas urbanas en América Latina*, CODEL, Quito, Ecuador, 1992, p. 199.

<sup>854</sup> Adrián García Cortés, *La reforma urbana de México*, Crónica de la Comisión de Planificación del Distrito Federal, México, 1972, p. 6.

- Álvarez y Álvarez, José, *El ejército nacional ante la militarización de obreros y campesinos*, The American Press, México, 1938.
- Argüelles, Pedro, "Las milicias obreras", *El Economista* (1° julio 1940), México.
- Arreola, Alvaro, "La ley electoral de 1946", *Revista Mexicana de Sociología* (julio-septiembre de 1988), año L, núm. 3, IIS/UNAM, México.
- Aziz Nassif, Alberto, "Ni ciudadanos ni partidos", en Luna M. Y Ricardo Pozas (coord.), *Relaciones corporativas de un periodo de transición*, IIS/UNAM, México, 1992.
- Azuela de la C, Antonio y Soledad Cruz, "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México 1940-1946", *Sociológica*, núm. 9, enero-abril, UAM-A, México, 1989.
- Azuela, Antonio, *El marco jurídico de la vivienda, Procesos habitacionales en la ciudad de México*, UAM/SEIDUE, México, 1988.
- , *El derecho a la ciudad y las garantías constitucionales en México*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Investigación Urbana IX. Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana, mimeo, México, 1991.
- Bataillon, Claude y H. Riviere, *La ciudad de México*, SepSetentas, México, 1979.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI editores, México, 1981, citan el trabajo Q. Wrigth "A Study of War" (edición limitada), Chicago, 1964.
- Bravo Jiménez, Manuel, *El nivel de vida y el desarrollo económico*, Desarrollo Económico, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1952.
- Cacho, Raúl, *La Vivienda. México: cincuenta años de la Revolución*, t. II, *La vida social*, FCE, México, 1961.
- Cansino, César y Raúl Alarcón, "La relación gobierno-partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 15, FCPyS, UNAM, México, 1992.
- Cárdenas de la Peña, Enrique, *Gesta en el Golfo. La segunda guerra mundial y México*, Ed. Primicias, México, 1966.

- Carmona, Fernando, *et al.*, *El milagro mexicano*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1992.
- Carrillo, Alejandro, “Prólogo”, en José Álvarez, *El ejército nacional ante la militarización de obreros y campesinos*, México, 1938.
- Cisneros Sosa, Armando, *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de México 1920-1976*, UAM-I, México, 1993.
- COPEVI, *La producción de la vivienda en la zona metropolitana de la ciudad de México*, Investigación sobre vivienda II, México, 1977.
- Cornelius, Wayne A., *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, FCE, México, 1982.
- , “El México contemporáneo: análisis estructural del caciquismo urbano”, en Luis Unikel y Andrés Necochea, *Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas*, FCE, El Trimestre Económico, núm. 15, México, 1976.
- Coulomb Bosch, René y Cristina Sánchez Mejorada, “¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México”, CENVI, México, 1991.
- Coulomb Bosch, René, “Espacios y actores sociales de la autogestión urbana en la ciudad de México”, en R. Coulomb y Emilio Duhau (coords), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, Observatorio de la ciudad de México, UAM/CENVI, México, 1993.
- , “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos”, Antonio Azuela y Emilio Duhau (coords), *Gestión urbana y cambio institucional*, UAM/UNAM/IFAL, México, 1993.
- Crespo, José A., “Democracia, acción ciudadana y vida cotidiana”, en Miguel Concha (coord.), *Los derechos políticos como derechos humanos*, coleccion. La democracia en México, CIIH/UNAM, México, 1995.
- Cruz, María Soledad, *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal 1920-1928*, UAM-A, México, 1994.
- Cunill, Nuria, *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela, 1991.
- Davis, Diane, “Los movimientos sociales en la crisis de México”, en Luis Angeles (comp), *Interpretaciones sobre el sistema político mexicano. Perspectivas de la modernización política*, CEN del PRI, México, 1992.

- , “Facilitando la democracia en América Latina. Algunas reflexiones sobre la importancia de la teoría social”, Fundación Cambio XXI (coord), *Las transiciones a la democracia*, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993.
- , *The Urban Leviathan, México City in the Twentieth Century*, Temple University Press, Philadelphia, EUA, 1994.
- De la Garza Toledo, Enrique, *Ascenso y crisis del estado social autoritario*, El Colegio de México, México, 1988.
- Delgado, Javier, *De los anillos de segregación. La ciudad de México 1950-1987*, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 5, núm. 2, El Colegio de México, 1990.
- Durand, Jorge, *La ciudad invade al ejido*, Ediciones de la Casa Chata, CIESAS, México, 1983.
- Ebenstein, William, “La administración pública en México”, *Revista de Economía*, México, (10 de agosto de 1945).
- Eckstein, Susan, *El Estado y la pobreza urbana*, Siglo XXI Editores, México, 1982.
- Espinosa López, Enrique, *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano 1521-1980*, México, 1991.
- Esquivel Hernández, María Teresa, *La zona metropolitana de la ciudad de México: dinámica socioeconómica y demográfica y su manifestación espacial*, tesis para obtener el grado de maestra en Urbanismo, UNAM, México, 1995.
- Fernández Santillán, José, *Política y administración pública en México*, INAP, México, 1980.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, editorial Porrúa, México, 1962.
- Gaona, Josefina, *Introducción al estudio del trabajo social*, editorial Cultura, T.G., México, 1951.
- García Castillo, Antonio, *La organización administrativa y la hacienda del Departamento del Distrito Federal*, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNAM, México, 1944.
- García, Rubén, *¿Qué y cómo es el servicio militar obligatorio?*, Secretaría de Guerra y Marina, folleto núm. 1, Centro Revolucionario de Estudios Políticos, México, 1933.
- Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada (medio siglo de poder político en México)*, Siglo XXI editores, México, 1989.

- González Cosío, Arturo, "Clases y estratos sociales", *México: cincuenta años de Revolución*, t. II, *La vida social*, FCE, México, 1961.
- Guerrero, Eduardo, "Administración pública: concepto y disciplina", en Ma. Del Carmen Pardo, (coord), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, INAP, México, 1992.
- Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, edit. Harla, México, 1985.
- Hamilton, Nora, *México: los límites de la autonomía del Estado*, Era, México, 1983.
- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1971.
- Heaton L., Kenneth, *Adiestramiento del cuerpo ciudadano para la defensa*, conferencia presentada en el evento "La defensa civil norteamericana en México", organizado por el Comité Central de la Defensa Civil del Distrito Federal, en el Palacio de Bellas Artes, el 3 de junio de 1943, México.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *La formación del político mexicano. El caso de Carlos A. Madrazo*, COLMEX, México, 1989.
- , "Del corporativismo a la contienda electoral", Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, IIS/UNAM, México, 1992.
- Hiernaux, Daniel, "La planeación de la ciudad de México: logros y contradicciones", Gustavo Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, COLMEX, México, 1989.
- Legorreta, Jorge y María Sil, "El PRI y el sector urbano popular de la CNOP", Estudios Políticos, Nueva Época, vol. 4-5, núm. 4-1, octubre 1985-marzo 1986, IICPYS, UNAM, México.
- León, Samuel y Germán Pérez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, Plaza y Valdés, Folios Universitarios, México, 1988.
- Loeza, Soledad, "Perspectivas para una historia política en el Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana* vol. XLV, núm. 1, El Colegio de México abril-junio p. 99, México, 1996.
- Lobato, Ernesto, "La burocracia mexicana", *Revista de Economía* (octubre 1951), México.
- Lomelí Cerezo, Aurelio, *Breve estudio del Departamento del Distrito Federal*, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, UNAM, México, 1952.



- omnitz, Larissa, *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México, 1975.
- López Álvarez, Francisco, *La administración pública y la vida económica de México*, Porrúa, México, 1956.
- López Cámara, Francisco, *La clase media en la era del populismo*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México, 1988.
- Loti, Theodore J., "Políticas públicas. Estudios de caso y teoría política", en Luis Aguilar Villanueva, *La Hechura de las políticas. Antología de las políticas públicas*, núm. 2, Miguel Ángel Porrúa, 2a. Ed. México, 1997.
- Loyola Díaz, Rafael, *Una Mirada a México. El Nacional 1940-1945*, Cuadernos de Investigación, núm. 25 IIS/UNAM, México, 1996.
- Manrique Castro, Manuel, "Movilidad y consumo proletarios en el desarrollo urbano de Latinoamérica", *Acción Crítica*, julio 1981, CELAETS/ALAEETS, Lima Perú, INAH, México.
- Martínez Assad, Carlos, "El cine como lo vi y como me lo contaron", en Rafael Loyola (coord.), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*, Grijalva, México, 1992.
- Martínez Domínguez, Guillermo, *Intentos de control de precios en México*, edición particular, México, 1950.
- Medín, Tzvi, "El Plan Sexenal", en Ismael Colmenares y Miguel Ángel Gallo T., et al, *Cien años de lucha de clases en México 1876-1976*, t. II. Ediciones Quinto Sol, México, 1978.
- , *El sexenio alemanista. Ideología y praxis política de Miguel Alemán*, Colección Problemas de México, ERA, México, 1990.
- Medina, Luis, *Del cardenismo al ávilacamachismo. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, núm. 18, COLEMEX, México, 1982.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *La administración pública en México*, Imprenta Universitaria, UNAM, México, 1942.
- Mény, Yves, "Política, corrupción y democracia", *Política y gobierno* (primer semestre de 1996), vol. III, núm. 1, CIDE, México, 1996.
- Meyer, Lorenzo, "El Estado mexicano y los regímenes postrevolucionarios", *Cien años de lucha de clases en México 1876-1946*, Ediciones Quinto Sol, México, 1979.

- Mondragón, Rafael, *El servicio militar obligatorio*, tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, UNAM, México, 1942.
- Montaño, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos, Siglo XXI editores*, México, 1976.
- Morata, Juan, *Vulgarización de conocimientos necesarios sobre protección de bombardeos por explosivos incendiarios y gases de guerra para el uso de la población civil*, editada por el propio autor, México, 1943.
- Morayta Ruiz, Miguel, *Defensa pasiva contra aeronaves*, edit. Técnica Unida, Brooklyn, N., EUA, 1942.
- Moya Palencia, Mario, 1942 *¡Mexicanos al Grito de Guerra!*, Miguel Angel Porrúa editores, México, 1992.
- Murguía Santa Ana, Gabriela, *Gobierno y organización vecinal en el Distrito Federal. El caso de la participación de la Junta de Vecinos en la Delegación Cuajimalpa de Morelos 1981-1982*, tesis para obtener el título de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, IICPYS/UNAM, México, 1986.
- Myrdal Gunnar, Karl, “El desafío del mundo pobre”, en *La pobreza de las naciones*, Siglo XXI, México, 1974.
- Njaim, Humberto, *La corrupción, un problema de Estado*, Dirección de Cultura, Universidad Central Venezolana, Venezuela, 1995.
- Ortiz Garza, José Luis, “México en guerra. La historia secreta de los negocios entre empresarios mexicanos de la comunicación, los nazis y EUA”, *Espejo de México*, Planeta, México, 1990.
- Osorio Marbán, Miguel, *El sector popular del Partido Revolucionario Institucional*, PRI Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, México, 1994.
- Ospina Bozzi, Sonia M., “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, *Gestión y política pública*, vol. II, núm. 1, CIDI, México, 1993.
- Pacheco, Guadalupe, *La XIV Asamblea Nacional del PRI*, Estudios Políticos núm. 8, tercera época, IICPYS/UNAM, UNAM, México, 1991.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, COLMEX, México, 1998.

- Peralta Rodríguez, Braulio, *Organización de los servicios médicos en la defensa civil*, tesis para obtener el título de Médico Cirujano, UNAM, México, 1943.
- Perló C., Manuel, "Política y vivienda en México 1910-1952", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLI-3, julio-septiembre, IIS/UNAM, México, 1981.
- , "Elegir regente, paso para redefinir el presidencialismo", *Excélsior* 5 de agosto, México, 1999.
- Pescharde, Jacqueline, *El PRI, una descentralización dirigida*, Estudios Políticos, núm. 8, tercera época, FCPYS, UNAM, México, 1992.
- Rivera Arnais, Fernando, "Relaciones entre el público y la administración", *Revista de Economía*, 31 de diciembre de 1946, México.
- Rodríguez Aviñoa, Pastora, *La prensa en México ante la participación de México en la segunda guerra mundial*, tesis para obtener el grado de maestría en Ciencias Políticas, El Colegio de México, México, 1977.
- Rodríguez Kuri, Ariel, "El año cero: el ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias agosto 1914-1915", Illiades, C. y A. Rodríguez (comps), *Ciudad de México: instituciones, actores sociales y conflictos políticos 1774-1931*, El Colegio de Michoacán/UAM-A, México, 1997.
- , *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México, política y administración 1876-1942*, COLMEX, México, 1997.
- Rodríguez y Rodríguez, "¿Cómo mejorar la administración pública en México?", Escuela Nacional de Economía, *Revista de Economía*, 31 de diciembre de 1947, México.
- Rosas Landa, Luis Eduardo, *La hacienda pública del Distrito Federal*, tesis para obtener el título de licenciado en Economía, Facultad de Economía UNAM, México, 1965.
- Salazar, Rosendo, *Los primeros de mayo en México*, Costa Amic editor, México, 1965.
- , *México en la segunda guerra mundial*, Serie Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952, El Colegio de México, 1979, México, 1978.
- Sánchez Mejorada, Cristina, "Emergencia y participación de la sociedad civil en la ciudad de México", *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, René Coulomb y Emilio Duhau (coords), Observatorio de la Ciudad de México, UAM/CIENVI, México, 1995.

- , “El Distrito Federal, frente a la segunda guerra mundial. Medidas e implicaciones”, en *Revista de Historia Mexicana* (Primer trimestre 2000), COI.MEX, México (en prensa), 2000.
- Santos, Gonzalo N., *Memorias*, Grijalbo, México, 1986.
- Schers, David, *The Popular Sector of the Mexican, Partido Revolucionario Institucional*, tesis para obtener el grado de doctor de Filosofía en Ciencia Política, Universidad de Nuevo México, Albuquerque, EUA, 1972.
- Stolarski, Noemí, *La vivienda en el Distrito Federal*, Dirección General de Planificación, D.D.F., México, 1980.
- Suárez, Modesto, “El gobierno real y el gobierno formal en México”, *Revista Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 35, México, 1996.
- Torres, Blanca, “México en la segunda guerra mundial”, en *Historia de la revolución mexicana, 1940-1952*, COI.MEX, México, 1977.
- Unikel, Luis, “La dinámica de crecimiento de la ciudad de México”, Calnek (*et al.*), *Ensayos sobre el desarrollo urbano en México*, SepSetentas, edit. núm. 143, México, 1974.
- Valencia, Enrique, *La Merced. Estudio ecológico y social de una zona de la ciudad de México*, México, 1965.
- Verni, Vicente, *Veinte frentes*, edición propia del autor, México, 1942.
- Villa A., Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México, 1987.
- Villanueva, Luis Aguilar, *La hechura de las políticas. Antología de las políticas públicas*, núm. 2, Miguel Ángel Porrúa, 2a. edición, México, 1996.
- Zevada, Ricardo R., “El control de precios en México”, en Erik T. H. Kjellström (coord), *El control de precios*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

#### Hemerografía (1940-1952)

*Diario Oficial de la Federación.*

Diario de Debates de la Cámara de Diputados.

Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México. Debates Legislativos.

*El Nacional.*

*El Universal.*

Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, Fondo Miguel Alemán.

*Hoy.*

*La Nación.*

*Tiempo.*

*Excélsior.*

*Novedades.*

*El Popular.*

*La Prensa.*

*El Informador Camionero.*

*Revista de Arquitectura.*

*Revista de Economía.*

#### Documentos base

Departamento del Distrito Federal (1992a), *Debate Legislativo 1928*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México.

Departamento del Distrito Federal (1928), *Ley Orgánica del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 1928, México.

Departamento del Distrito Federal (1941), Gobierno del Distrito Federal, *Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1º de septiembre de 1940 al 31 de agosto de 1941*, México, 1941.

Departamento del Distrito Federal (1941), *Ley Orgánica del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 1941, México.

Departamento del Distrito Federal (1941), *Ley Orgánica Municipal 1941*, México.

Departamento del Distrito Federal (1942), Gobierno del Distrito Federal, *Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1º de septiembre de 1941 al 31 de agosto de 1942*, México, 1942.

Departamento del Distrito Federal (1943), *Antecedentes históricos de la organización política y administrativa del Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal, México.

- Departamento del Distrito Federal (1945), Gobierno del Distrito Federal (*Memorias del Gobierno del Distrito Federal del 1.º de septiembre de 1944 al 31 de agosto de 1945*, México, 1945).
- Departamento del Distrito Federal (1946), Gobierno del Distrito Federal. *Gobierno del D.F. Sexenio 1940-1946*, México, 1946.
- Departamento del Distrito Federal (1947), Resumen de Actividades 1946-1947, México.
- Departamento del Distrito Federal (1951), Resumen de Actividades 1950-1951, México.
- Departamento del Distrito Federal (1988), Delegación Cuauhtémoc, *Delegaciones Políticas, núm. 6*. México.
- Departamento del Distrito Federal (1992b), *El gobierno de la ciudad de México 1524-1992*, Cuadernos de la Reforma Política de la Ciudad de México, México, D.F.
- Partido de la Revolución Mexicana (1940), *Segundo Plan Sexenal*, México.
- Partido de la Revolución Mexicana (1941), *Segundo Plan Sexenal*. México.
- Secretaría de Gobernación (1928), *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, 31 de diciembre de 1928, México.
- Secretaría de Gobernación (1946), *Seis años de actividad nacional*. México.

*Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, número ochenta y tres de la colección Cultura Universitaria, Serie Ensayos, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2005 en los Talleres Gráficos del Departamento de Publicaciones de Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana. Se tiraron 1,000 ejemplares sobre papel cultural de 90 kgs. en tipos AGaramond de 11 y 12 pts. y Gill Sans de 11, 18 y 24 pts.









Otros títulos de esta colección

- 78 La epopeya de Cuauhtémoc en Tlacoachistlahuaca**  
Carlo Bonfiglioli
- 79 El centro histórico de la ciudad de México. Una visión del siglo xx**  
Luis Alfonso Peniche Camacho
- 80 El zócalo de la ciudad de México**  
Katherine Wildner
- 81 Los trabajos y los días del antropólogo: ensayos sobre educación, cultura, poder y religión**  
Roberto Varela
- 82 Vidas itinerantes en un espacio laboral transnacional**  
Fernando Francisco Herrera Lima

A partir de una exhaustiva revisión bibliográfica y hemerográfica, la doctora Sánchez-Mejorada logra establecer en esta obra la continuidad-discontinuidad de los procesos urbanos, de la política estatal, de los aparatos e instancias de gestión y de los mecanismos de negociación y control en el diseño e implantación de las políticas públicas que prevalecieron durante los gobiernos de Javier Rojo Gómez (1940-1946) y de Fernando Casas Alemán (1946-1952). De este modo, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, ofrece al lector bases renovadas de comprensión para abordar desde distintas perspectivas la vigencia de los problemas urbanos, generados hace poco más de medio siglo.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

970-31-0130-5



9 789703 101306