

## Stéphanie Ronda y Vicente Ugalde

Stéphanie Ronda es candidata a doctor por el Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence. Maestra en Ciencia Política por el IEP de Aix-en-Provence (Francia), y licenciada en Historia por la Universidad Aix-Marseille I (Francia).

Vicente Ugalde es doctor en Derecho por la Université Panthéon-Assas (París II). Maestro en Estudios Urbanos por el Colegio de México. Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

### Resumen

Este texto emprende una revisión del quehacer de la Comisión de Planificación del Distrito Federal en los años cincuenta. Este acercamiento permite conocer el proceso de toma de decisiones de las políticas urbanas previsto por la legislación entonces vigente. El propósito es esclarecer el papel de este dispositivo original en la toma de decisiones públicas; original en tanto integra varios actores y trata de fungir como órgano de consulta del saber técnico urbanístico en el contexto de una ciudad donde la autoridad pública local no es electa por sus habitan-

tes. La discusión de proyectos urbanos da lugar a la cristalización de controversias que obstaculizan la obra pública, motivan cambios en el marco legal, incorporarán nuevos actores en el proceso de toma de decisiones, pero, asimismo, permite conocer en alguna medida el mundo de los planificadores en la ciudad de México: cuáles son sus concepciones del desarrollo urbano de la ciudad, cómo participan en la acción pública, en fin, cómo se conforma la identidad de ese campo profesional.

### Palabras clave:

Ciudad de México, comisión, DDF, *expertise*, historia de la planificación en México, planeación, planificación, políticas urbanas.

Fecha de recepción:  
septiembre de 2006

Fecha de aceptación:  
febrero de 2007

# Urban Planning in Mexico City in the 1950s: Controversies and Debates in the Federal District Planning Commission

*Stéphanie Ronda y Vicente Ugalde*

Stéphanie Ronda. Doctoral Candidate at the Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence. MA in Political Science, IEP from Aix en Provence (France), BA in History, University of Aix-Marseille 1 (France).

Vicente Ugalde. Ph. D. in Law from the Université Panthéon-Assas (Paris II). MA in Urban Studies from El Colegio de México. Professor-Researcher at the Center for Demographic, Urban and Environmental Studies at El Colegio de México.

## Abstract

This text reviews the work of the Federal District Planning Commission in the 1950s. This approach sheds light on the decision-making process of urban policies envisaged by the legislation of the time. The aim is to determine the role of this original mechanism in public decision-making; it is original in that it involves several actors and attempts to operate as a consulting body on technical town-planning knowledge in the context of a city where the local public authority is not elected by its

inhabitants. The discussion of urban projects leads to the crystallization of controversies that hamper public works, trigger changes in the legal framework and will incorporate new actors into the decision-making process while at the same time, shedding light on the world of planners in Mexico City: their conceptions of urban development in the city, the way they participate in public actions and the way the identity of this professional field is shaped.

## Key words:

Mexico City, commission, DDF, expertise, history of planning in Mexico, planning, scheduling, urban policies.

Final submission: September 2006      Acceptance: February 2007

# Planeación urbana en la ciudad de México en los cincuenta: controversias y debates en la Comisión de Planificación del Distrito Federal

*Stéphanie Ronda y Vicente Ugalde\**

## INTRODUCCIÓN

**A**sociada a la legislación que enmarca la planificación urbana durante la década de 1950, la revisión de testimonios sobre la toma de decisiones en esa actividad aporta valiosos elementos para conformar una idea de cómo se define y cuál es el lugar reservado del saber técnico en los procesos de decisión pública.

En las dos últimas décadas, la relación entre saber técnico y decisión pública ha estado atrayendo de manera creciente la atención de estudiosos de las políticas, de las sociologías de profesiones y de la ciencia. El establecimiento de dispositivos administrativos para proveer un *expertise*<sup>1</sup> a la toma de decisiones abarca tradicionalmente campos de contenido técnico como, por ejemplo, los mecanismos de evaluación de riesgos frente a innovaciones científicas y de evaluación de *impacto ambiental* y urbano. El caso que nos interesa no se refiere a alguno de los mecanismos anteriores, sino a un dispositivo que permite incorporar un saber en construcción que se

ve asimismo como un saber técnico o un campo de conocimiento que moviliza otros conocimientos especializados: la planificación. Acercarse al trabajo de la Comisión de Planificación del Distrito Federal permite esbozar el mundo del urbanismo en México durante esos años, el cual, sin ser consensual en su interior, está sólidamente intrincado en la acción pública. Permite asimismo evidenciar lo que puede ser una “situación de *expertise*”<sup>2</sup> en materia de política urbana en el México de los años cincuenta. Explorar el quehacer de ese órgano da la pauta para tomar como objeto de estudio “las múltiples formas de articulación entre el conocimiento y la acción pública”,<sup>3</sup> a fin de aprehender la hechura de las políticas públicas en México durante esos años.

La legislación de la época plasma un modelo de toma de decisión basado en una evaluación de los proyectos de planificación y mediante la creación de dos comisiones, establece una distinción entre la evaluación fundada en criterios técnicos y

\* Agradecemos a los dictaminadores de este artículo sus valiosas recomendaciones.

<sup>1</sup> En términos generales, entendemos esta expresión como el conjunto de conocimientos, de competencias de un experto.

<sup>2</sup> Concebida como el encuentro de una coyuntura problemática y de un saber especializado. CRESAL, “Situations”, 1985, p. 3. Los autores acuerdan enfocar sus análisis sobre un saber especializado pensado como susceptible de orientar una decisión práctica, *ibid.*, p. 6.

<sup>3</sup> Lascoumes, “Expertise”, 2005, p. 6.

la evaluación que integra criterios económicos. Este artículo analiza el desempeño de la Comisión de Planificación del Distrito Federal en la evaluación de proyectos de planificación presentados entre 1945 y 1953. El ideal de toma de decisión fundada en el saber técnico tiende, sin embargo, a desvanecerse cuando se revisa la práctica y las discusiones que se llevan a cabo en la Comisión.

Más allá de las tareas que le atribuyen las leyes, la Comisión produce un discurso sobre el papel que debe desempeñar: apoyo técnico a la toma de decisión pública o, de manera aún más ambiciosa, cómo el órgano que, en una ciudad donde la autoridad electa ha sido sustituida por una autoridad delegada, posibilita la participación pública. Además del discurso que la define, genera discusiones que encuentran un cierto eco en la prensa para, en algunas ocasiones, influir sobre la evolución de normas jurídicas. Esos intercambios dan asimismo cuenta de una idea sobre el estado y las concepciones del urbanismo en la época, así como sobre las relaciones que existen entre los participantes, que son, en cierta forma, expertos en temas de planificación y administración pública.

Aunque relativamente estables, las reglas de funcionamiento y conformación de la Comisión evolucionan en función de los proyectos que se suceden, y al hacerlo ponen en evidencia la naturaleza mixta, híbrida, de este tipo de dispositivos de integración de saberes técnicos en la toma de decisiones públicas.

A merced de un testimonio periodístico de los trabajos de la Comisión,<sup>4</sup> se llevó a cabo el análisis del desempeño de este órgano a propósito de un ambicioso pro-

<sup>4</sup> García, *Reforma*, 1972.

yecto de planificación lanzado al inicio de los años cincuenta. Habiendo participado como observador en las sesiones de la Comisión durante los años 1951 y 1953, este testigo privilegiado ofrece la transcripción de los debates, y con ello, de lo que ocurre en el interior de este órgano deliberativo. A pesar del sesgo que implica este tipo de discurso, el testimonio permite identificar los vicios de forma y de fondo en que reiteradamente incurrió dicho órgano. El testimonio permite conocer la opinión de un periodista que contribuye a transparentar la “caja negra”<sup>5</sup> de la toma de decisión en las políticas públicas. También es, sobre todo, una fuente de gran valor, en la medida en que reproduce extractos de las minutas y las actas de la Comisión, lo cual constituye en el estado del conocimiento, los únicos rastros, los *tekmeria*<sup>6</sup> de ese órgano deliberativo. Con el afán de diversificar las fuentes se trató, sin éxito, de encontrar los documentos originales en el acervo del Archivo Histórico del Distrito Federal.<sup>7</sup> Las memorias de los años cincuenta del Departamento del Distrito Federal (DDF) (en realidad, informes de actividades anuales) tampoco conllevan mucha información relevante, así que se recurrió a fuentes de otra naturaleza como los textos legales de planificación, tanto en la década de los cincuenta como de las décadas anteriores, para entender el proceso de toma de deci-

<sup>5</sup> Easton, *Esquema*, 1969.

<sup>6</sup> Veyne, *Comment*, 1971, p. 15, y Revel, “Sciences”, 2001, p. 42.

<sup>7</sup> Dentro del acervo del Departamento del Distrito Federal, en el ramo Obras públicas, una caja tiene como título “Comisión”; sin embargo, se trata de las actas de la Comisión de Admisión de los peritos responsables del año 1950 a 1952. Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante AHDF), DDF, ramo Obras públicas, caja 257, f. 3, “Comisión”.

sión en materia de planificación. Parecen también de cierta relevancia, aunque indirectamente, la serie de actas y minutas del Consejo Consultivo de la Ciudad de México: en los meses de enero y febrero de 1933 se discutió en su seno el proyecto de Reglamento de Planificación; sin embargo, esta serie de actas y minutas sólo abarca hasta 1950, por lo cual tampoco ahí se han encontrado fuentes sobre los proyectos de planificación que nos ocupan. Este artículo no tiene como objetivo analizar exhaustivamente el trabajo de la Comisión como el proceso de toma de decisión en la ciudad, sino plantear algunas líneas de cuestionamiento sobre una situación de *expertise* en materia de planificación en los años cincuenta.

#### UN DISPOSITIVO NOVEDOSO DE EVALUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN: LAS COMISIONES

A semejanza de otros países y quizá con cierto retardo,<sup>8</sup> varias legislaturas locales y el Congreso de la Unión adoptaron reglamentaciones destinadas a introducir lo que entonces se consideraba como una nueva manera de concebir las obras en las ciudades: la planificación. Con esas reglamentaciones se plasmaba no solamente una definición de esa actividad, sino que se establecían mecanismos de decisión que com-

<sup>8</sup> Francia se dota de una legislación sobre planificación y ordenación de las ciudades en 1919. Gaudin, "Avance", 1987, p. 177. En Inglaterra es el Housing and Town Planning Act votado en 1919. Hall, *Cities*, 1996, p. 71. En Estados Unidos se adopta en 1927 el Standart City Planning Enabling Act, y desde 1923, 650 municipios cuentan con comisiones de planificación. Hall, *Cities*, 1996, p. 60.

prenden, por un lado, procedimientos administrativos y, por el otro, dispositivos de apoyo en la toma de decisiones. Para el caso del DDF, la legislación de los años treinta, así como algunos testimonios, permiten explorar un proceso de toma de decisiones no siempre evidente, en constante adaptación y en cuyo centro se conforma la Comisión de Planificación, un dispositivo institucional cuya práctica cambiante lo define y lo adapta a las sucesivas situaciones de toma de decisión a las que se ve sometido.

#### PROCESO DE APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE PLANIFICACIÓN

Para su aprobación y ejecución, todo proyecto es sometido a un procedimiento previsto por los textos oficiales conformando de cierta forma un "ideal-tipo" de la toma de decisiones en este ramo. Ese ideal-tipo evoluciona al ritmo de los textos legales y con base en ello se puede postular que tales modificaciones constituyen indicios de las disfunciones que se buscaba corregir. Pero al mismo tiempo, es necesario reconocer que las modificaciones de los textos legales no siempre son reflejo fiel del propósito de sus autores y que suelen ser portadoras de divergencias y confusiones que abren brechas o limitan el margen de maniobra de los actores.

La ley de 1933 prevé un proceso de toma de decisiones y establece instituciones ad hoc: las comisiones de planificación. A diferencia de las comisiones de planificación municipal de Estados Unidos que en la misma época se limitaban a una función de consulta,<sup>9</sup> en las comisiones me-

<sup>9</sup> Hall, *Cities*, 1996, p. 60.

xicanas, a la función de planificación (elaboración de los planes reguladores) se suman las de “aprobar, modificar o rechazar, en su caso, los estudios y proyectos de planificación y zonificación”.<sup>10</sup> La ley y el reglamento respectivo no contemplan detalles sobre la intervención del ejecutivo en el proceso de aprobación de acciones urbanísticas, pero la ley prevé que todo proyecto sea aprobado por el DDF y que los decretos de expropiación, u otros de afectación por utilidad pública, sean expedidos por el presidente de la república.<sup>11</sup> La formalización jurídica de la decisión se refleja de esta forma en la adopción de esos decretos,<sup>12</sup> y es a partir de su publicación que la acción urbanística se pone en marcha implicando la afectación de un territorio determinado.<sup>13</sup> Al ser publicados, los decretos dejan sin efecto disposiciones jurídicas previas en virtud de las cuales se pudieran llevar a cabo otras intervenciones sobre dichas áreas. Dos proyectos de planificación aprobados entre 1933 y 1936 son

<sup>10</sup> “Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y territorios de la Baja California”, *Diario Oficial de la Federación* (en adelante *DOF*), 17 de enero de 1933, art. 5.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, “Decreto que fija el impuesto a las propiedades beneficiadas con la planificación de la Villa Álvaro Obregón, DF”: se hace referencia explícita a los artículos 7 y 8 de la ley de planificación de 1933, *DOF*, 4 de diciembre de 1934.

<sup>12</sup> El art. 50 del reglamento de la ley de 1936 estipula que se publicará la “resolución de la Comisión de Planificación”. “Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal”, *DOF*, 31 de agosto de 1936. Sin embargo, dichas resoluciones no aparecen en el *DOF* entre 1936 y los años cincuenta.

<sup>13</sup> Véase el testimonio del arquitecto Mario Pani a propósito de su proyecto del cruce entre Insurgentes y Reforma en 1945, Entrevista de Mario Pani en Garay, *Historia*, 2000, p. 69.

ejemplo de los efectos de esa modalidad de intervención del ejecutivo, el de la plaza Peralvillo, por el cual se decretó la zona de utilidad pública,<sup>14</sup> y el de la Villa Álvaro Obregón. En este periodo no se identifican los decretos de aprobación de los proyectos, sino los de expropiación o imposición correspondiente. Es posible, en cambio, encontrar la traza de la Comisión cuando en los decretos se hace referencia a su labor: “el impuesto y su derrama han sido aprobados por la H. Comisión de Planificación del DF”;<sup>15</sup> y cuando, en el caso de la planificación de la Villa Álvaro Obregón, un plano anexo presenta las firmas del Comité ejecutivo creado para el efecto<sup>16</sup> del presidente de la república y del secretario de la Comisión.

Mediante una reforma a la Ley de Planificación y Zonificación en 1934,<sup>17</sup> se otorga nuevas facultades a la Comisión de Planificación: solicitar empréstitos (con el visto bueno del DDF en corresponsabilidad) y en cuanto a la ejecución de proyectos, no sólo nombrar al comité ejecutivo de las obras, sino controlarlas y vigilarlas.<sup>18</sup> En 1936 la nueva Ley de Planificación in-

<sup>14</sup> “Decreto que declara de utilidad pública el alineamiento y arreglo de planificación de la plaza de Peralvillo y calzada de Guadalupe, DF”, *DOF*, 13 de agosto de 1934.

<sup>15</sup> “Decreto que fija el impuesto a las propiedades beneficiadas con la planificación de la Villa Álvaro Obregón, DF”, *DOF*, 4 de diciembre de 1934.

<sup>16</sup> Ahí viene la fecha de elaboración de dicho plan: septiembre de 1934.

<sup>17</sup> “Decreto que reforma el art. 5 de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California”, *DOF*, 23 de noviembre de 1934.

<sup>18</sup> Véase la opinión del presidente del Consejo Consultivo de la ciudad de México en 1933, José L. Benítez, al desglosar el nuevo reglamento aprobado.

corpora un cambio relevante: las diferencias entre los regímenes establecidos por esos dos reglamentos dan cuenta de la evolución en cuanto a las responsabilidades y a la naturaleza de ese dispositivo de planificación.<sup>19</sup>

De 1933 a 1936 la toma de decisiones en materia de urbanización reposa sobre una Comisión de Planificación cuyas facultades son amplias. El objetivo de ese empoderamiento es no dejar en las manos de un funcionario decisiones en materia de urbanización.<sup>20</sup> El margen de maniobra de las administraciones encargadas del urbanismo, entonces la Dirección de Obras Públicas (DOP), es reducido, pero para los promotores de la reglamentación queda claro que la Comisión no es una autoridad.<sup>21</sup> Durante esos años, las funciones de la Comisión comprenden la evaluación, regulación, decisión e implementación de proyectos de urbanización de cualquier índole;<sup>22</sup> maneja, además, un “fondo de planificación”, y nombra asesores técnicos en los comités especiales.<sup>23</sup> Es difícil saber cómo ejerció sus poderes este “súper” orga-

nismo mixto, pero el reemplazo de la ley y de su reglamento en 1936 sugiere que no funcionó de manera satisfactoria, al menos para la autoridad: las competencias y facultades de dicha Comisión fueron acotadas, sobre todo en cuanto a la aprobación del valor y factibilidad económica de los proyectos y para ello se creó la Comisión Mixta de Planificación.<sup>24</sup> Así, por ejemplo, mientras que en 1933 la Comisión realizaba estudios y elaboraba proyectos para la integración del plan regulador, en 1936 es la DOP el organismo encargado de esta función (art. 5-III). La Comisión de Planificación pierde las atribuciones en materia de fiscalización, de financiamiento o de indemnización en beneficio de la nueva Comisión Mixta de Planificación. Junto a estas competencias, la facultad de solicitar préstamos recae también en esta última (art. 6-v).

Los artículos 18 y 20 del reglamento de 1936 describen “las etapas para la realización de las obras de planificación y zonificación”. Así, la Comisión de Planificación se encarga de la aprobación de los “anteproyectos” (art. 21), y una vez aprobados, nombra un comité ejecutivo que realizará el proyecto, que pasa a su vez del comité responsable a la Dirección de Obras Públicas del DDF. Finalmente, la Dirección turna el proyecto a la Comisión Mixta de Planificación que evalúa su factibilidad económica y aprueba o no el proyecto. La DOP, por su parte, opina sobre la decisión de la Mixta y turna el proyecto a la de Planificación: corresponde de esta forma a Comisión de Planificación la aprobación en última instancia de los proyectos (art. 18). La exposición de motivos de la ley de

---

El Comité Ejecutor sólo ejecuta lo que ordena y es la Comisión quien decide. Consejo Consultivo de la Ciudad de México (en adelante CCCM), “Minutas”, febrero de 1933, t. 7-A C.

<sup>19</sup> “Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal”, *DOF*, 31 de agosto de 1936.

<sup>20</sup> “Y así no habrá peligro para que intereses tan importantes como son las construcciones estén a cargo de empleados subalternos, para impedir errores de índole técnico y moral. Por eso se le ha dado ese quehacer un poco fuerte a la Comisión”. CCCM, “Minutas”, febrero de 1933, tt. 6-1, 6-2.

<sup>21</sup> *Ibid.*, t. 10-1.

<sup>22</sup> Cisneros la califica de “comisión ejecutiva”. Cisneros, *Ciudad*, 1993, p. 51.

<sup>23</sup> “Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación”, *DOF*, 22 de febrero de 1933, arts. 17-18.

<sup>24</sup> “Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal”, *DOF*, 31 de agosto de 1936.

1936 explicita las razones de la creación de la Comisión Mixta como una suerte de auxiliar técnico de la Comisión de Planificación especialmente encargada de los asuntos financieros asociados a la planificación. Se trata de dos vertientes técnicas claramente distintas: por un lado, la planificación de actividades sobre el espacio urbano, que demanda la movilización de un cierto saber técnico especializado; y por el otro, el saber especializado sobre las actividades del financiamiento y la valoración económica, que llama a otro tipo de conocimiento diferente a ese de los arquitectos e ingenieros. La incorporación de esta función de analizar la factibilidad económica de los proyectos revela que esa era una falla en el anterior dispositivo.

En 1941 un decreto define un proceso de toma de decisiones distinto del previsto por la propia ley y su reglamento. Dicho proceso distingue las competencias de la Comisión de Planificación en relación con las del DDF.<sup>25</sup> Se trata de la distinción entre, por un lado, “los proyectos de conjunto, de interés general, relativos a la viabilidad principal del Distrito, a los grandes lineamientos sobre zonificación y a la fijación de normas de política urbana” (art. 1), y por el otro, “el estudio y resolución de los proyectos de detalle y de los problemas de carácter local” (art. 2). En el primer caso, el proyecto sigue el procedimiento establecido por la ley y su reglamento; en el segundo, la toma de decisiones y la aplicación compete sólo a la DOP. La distinción parece estar justificada por la necesidad de dar curso a la urgencia de algunos

proyectos. Aun si no se trata de una correspondencia fiel, el decreto podría constituir un precedente de lo que más tarde, en 1953, se integrará en la nueva ley de planificación cuando se fija la diferencia entre obras de urbanización y obras de planificación. En todo caso, más allá de representar un antecedente, interesa saber cómo se puede interpretar este decreto y cuáles son sus efectos sobre el proceso de planificación.

Primera hipótesis: el decreto refleja la constatación de la carga de trabajo de la Comisión, liberándola de examinar obras de relevancia menor.

Segunda hipótesis: el decreto tiene como objetivo reducir las funciones de la Comisión y concentrarla exclusivamente en proyectos de envergadura mayor; en este sentido, se puede deducir que es la propia Comisión quien impulsa la reforma. Esta hipótesis es alimentada por el hecho de que en un escenario de no reforma, la Comisión examinaría los cambios en la normatividad, teniendo que dictaminar el proyecto de decreto. Sin embargo, es difícilmente verificable en la medida en que habría que buscar testimonios para corroborar si en efecto los miembros de la Comisión discutieron o impulsaron esa reforma.

Tercera hipótesis: mediante esta reforma, el ejecutivo posibilita su intervención directa sobre proyectos de urbanización sin tener que pasar por el proceso oficial, es decir, que instituye el medio por el cual la DOP puede evadir la evaluación y la aprobación de un proyecto por las dos comisiones de planificación. De hecho, el decreto no establece criterios precisos para determinar si un proyecto es de interés “local” o “general”, lo que abre una brecha a la intervención discrecional del ejecutivo en la determinación del procedimiento

<sup>25</sup> “Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que, en materia de planificación y zonificación, competen a la Comisión del ramo y a la Dirección General de Obras Públicas”, *DOF*, 14 de octubre de 1941.

que debe seguir un proyecto en función de su naturaleza (local o general).

En vista de la dificultad para conocer si existió consenso entre el ejecutivo y la Comisión sobre esta reforma, parece poco razonable descartar las dos primeras hipótesis. Tampoco se puede asegurar que el decreto fuera el indicio de un conflicto. Es posible, sin embargo, reconocer que la tercera hipótesis es de mayor interés en la medida en que el decreto de reforma da cuenta de las disfunciones del dispositivo plasmado en la reglamentación: tanto las relativas a la pesadez del procedimiento de adopción de un proyecto como las asociadas a la voluntad del gobierno de evadir a una comisión que entorpece la toma de decisiones. Es igualmente aventurado suponer que el decreto sustituye un estilo de toma compartida de decisiones por un modelo autoritario, pero es probable que el decreto solamente formalice legalmente algo que se operaba en la práctica.

Desde su creación, la Comisión había examinado menos de 20 proyectos. Sin embargo, es difícil imaginar que en el contexto de reconstrucción de la ciudad de México (después de la revolución) no hubiera más proyectos de urbanización, tales como prolongación de avenidas, ampliación o alineamiento de calles, construcciones nuevas, etc.<sup>26</sup> La relativa escasez de procedimientos de aprobación de proyectos de planificación encuentra una posible explicación cuando se piensa que en la práctica la DOP los aprobaba sin que mediara la evaluación de las comisiones. Cruzando las fuentes, se advierte que aún diez años después de decretada, esta división de funciones provocaba discusiones en la Comisión: Carlos Contreras (arquitecto)

<sup>26</sup> Davis, *Leviatán*, 1999.

denuncia la utilización del decreto para evadir la discusión de los detalles de un proyecto,<sup>27</sup> mientras que la opinión de Ortiz Mena apoya la segunda hipótesis: la ley faculta a la Comisión pero en la práctica es imposible examinar con detalle las obras, lo que justifica el cambio en el reglamento en 1936 y el aludido decreto que erigía a la Comisión como órgano superior en la materia.<sup>28</sup> De hecho, para las autoridades, esta división va más allá de lo que plasma el decreto: en el informe anual de la DOP de 1951, las actividades se dividen en dos ramos, por una parte, los trabajos relativos al plan regulador donde se menciona que la Comisión aprobó los estudios parciales; y por la otra, las obras de planificación que incluyen la realización de obras públicas tales como fraccionamientos y su urbanización, edificios y monumentos públicos, pavimento, parques y jardines, alumbrado público.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 169.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> DDF, *Resumen*, 1951, p. 55. Cabe señalar que el examen de algunas cajas en el Archivo Histórico del Distrito Federal tienden a apoyar la tesis de esa división. Existen órdenes de trabajo expedidas por el director de la DOP en 1952, el ingeniero A. Marín, a empresas privadas con el fin de llevar a cabo obras de planificación mencionadas en el informe. Se turnan copias de esos informes a once oficinas del DDF, pero no a la Comisión de Planificación. "Urbanización 1952-1953", "orden de trabajo de 24/11/1952, exp. 417/488", en AHDF, DDF, caja 257, f. 2. Otra caja clasifica como "Planeación" todo lo referente a los fraccionamientos, la cual contiene informes de labores del servicio de localización y trazo, "Planeación 1952", "Informes sobre labores del servicio de localización y trazo, correspondiente al periodo comprendido en [sic] enero a diciembre del año 1951", en AHDF, DDF, caja 359, f. 3. Dicho servicio se encarga de ejecutar los proyectos de planificación. Tampoco se hace mención de una aprobación de la Comisión.

En conclusión, las confusiones en los textos legales en cuanto al proceso de toma de decisiones y de ejecución de un proyecto urbano pudieron ser aprovechadas para establecer canales alternativos de toma de decisiones. Los textos legales, al tratar de resolver desajustes, se convierten en una fuente para el estudio de tales desajustes. En tanto que plasman un ideal prescriptivo con el que se busca regular situaciones problemáticas, los textos legales son susceptibles de ser analizados como “discursos de prescripción”,<sup>30</sup> y en ese sentido, esas normas pueden ser consideradas como indicios de que existen situaciones problemáticas: permiten evidenciar un “negativo” del instante, es decir, una situación que llama a una resolución legal. Este análisis desemboca sobre unas hipótesis que pueden convertirse en explicación en el momento en que se entrecruzan esos textos legales con otras fuentes. Más adelante habrá oportunidad de desarrollar elementos para examinar estas hipótesis en cuanto a las relaciones que pudieron existir entre las comisiones y el ejecutivo, para con ello indagar en qué medida este dispositivo original de toma de decisiones tuvo un papel de contrapeso al monopolio del gobierno en cuanto a la planificación y la urbanización de la ciudad de México.

#### USOS Y MODOS DE OPERACIÓN EN LA COMISIÓN DE PLANIFICACIÓN

Novedoso en su vocación, este dispositivo lo es también por su composición que trata de integrar representantes de varios sectores de la sociedad. El cuadro 1 presenta la composición de la Comisión de Planifi-

cación en 1933 y luego de su reforma en 1936. Como se puede observar, se trata de una composición que pretende alcanzar una representación razonable de las diferentes dependencias del gobierno y de asociaciones o gremios profesionales. No se aprecian cambios significativos en cuanto a la representación del sector privado entre 1933 y 1936; se contemplan, por el contrario, cambios en la representación del sector público en donde se advierte la importancia que asume la DOP. Más adelante se verá que el principal interlocutor gubernamental de la Comisión es justamente dicha Dirección. Los dos reglamentos (art. 6 en 1933; art. 4 en 1936) explicitan los procedimientos de integración de la Comisión. La Secretaría de la Comisión está a cargo del DDF, pero a diferencia de lo previsto en 1933 donde el secretario de la Comisión es designado por el Departamento de Salubridad, en 1936 dicha designación es atribuida al director de Obras Públicas.<sup>31</sup> Esta transferencia de atribución es relevante, pues la Secretaría constituye un primer filtro en la selección de los anteproyectos: decide sobre la conformidad de los mismos con la reglamentación (art. 22 en 1936). Asimismo lleva la agenda, es decir, convoca a las sesiones ordinarias de la Comisión pero también a las extraordinarias mediante petición o bien del jefe del DDF, o bien de la Comisión Mixta o aun de tres vocales de la Comisión de Planificación (art. 9). Además,

<sup>30</sup> Berthelot, *Vertus*, 1996, p. 21.

<sup>31</sup> El antagonismo entre el Departamento de Salubridad y las autoridades del DDF remonta a antes de la creación del DDF en 1928. Sánchez, *Planificación*, 2002, pp. 81-82, 101. En 1933 el lugar que ocupaba el Departamento de Salubridad dentro de la Comisión es una prueba de la participación de aquel en la planificación de la ciudad.

Cuadro 1. Los miembros de la Comisión de Planificación en los reglamentos

*Miembros y su cualidad en 1933*

*Miembros y su cualidad en 1936*

Secretario de Hacienda y Crédito Público	1	Secretario de Hacienda y Crédito Público	1
Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas	1	Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas	1
Jefe del DDF (presidente)	1	Jefe del DDF (presidente)	1
Jefe de la Oficina de Planificación del Departamento de Salubridad (secretario vocal)	1	Secretario vocal designado por el director de Obras Públicas con aprobación del jefe del DDF	1
Vocal designado por el jefe de Departamento de Salubridad	1	Director de Servicios Urbanos y Obras Públicas del DDF	1
Vocal designado por la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos	1	Director-gerente del Banco de México	1
Vocal designado por la Confederación de Industriales de los Estados Unidos Mexicanos	1	Vocal designado por el jefe del Departamento de Salubridad	1
Vocal designado por las Sociedades de Ingenieros y Arquitectos del DF	2	Vocal designado por la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos	1
Vocal designado por las Asociaciones de Proprietarios de Bienes Raíces del DF	2	Vocal designado por la Confederación de Industriales de los Estados Unidos Mexicanos	1
Vocal designado por las Asociaciones de Banqueros del DF	1	Vocal designado por las Sociedades de Ingenieros y Arquitectos del DF	2
		Vocal designado por las Asociaciones de Proprietarios de Bienes Raíces del DF	2
		Vocal designado por las Asociaciones de Banqueros del DF	1
Total	12	Total	14

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de la Ley de Planificación y de Zonificación del DF, DDF, 22 de febrero de 1933, y DDF, 31 de agosto de 1936.

es quien redacta y conserva las actas de las sesiones (art. 6), tarea nada trivial en la medida en que algunos conflictos internos se generan justamente a raíz de la redacción. En este sentido, la designación del secretario es una manera de fortalecer la posición de la DOP en el seno de un órgano de decisión.

Las sesiones de la Comisión son públicas (art. 9), lo que se confirma con el testimonio de Mario Pani (arquitecto) a propósito de un proyecto presentado por él en 1945. Ese carácter de públicas habría dado lugar precisamente a una controversia entre asociaciones y personas inconformes que protestaron en algunas sesiones.<sup>32</sup>

En el cuadro 1 también se aprecia que los miembros del “sector privado” tienen un representante de más que los del sector público. Llama la atención, sin embargo, que García<sup>33</sup> se refiere en su testimonio a una mayoría del sector público en el seno de la Comisión (ocho votos contra siete del sector privado). Esta percepción revela una paradoja: a pesar de la reiterada ausencia de algunos funcionarios, el hecho de que en la práctica la membresía había sido abierta a otros organismos no previstos en el reglamento<sup>34</sup> da la impresión de que hay una dominación del sector público. Ese ausentismo selectivo pone en evi-

dencia que los intereses en juego se refieren a cuestiones de índole local, es decir, que atañen principalmente al DDF. La composición de la Comisión contempla, en fin, un asesor jurídico quien, sin tener derecho a voto, es consultado sobre cuestiones jurídicas.<sup>35</sup>

El cuadro 2 presenta a las personas que integran la Comisión, en él se aprecia tanto la identidad de sus miembros como la función que desempeñaban, y con ello la representación que les es conferida. Varios puntos pueden destacarse:

Primero, es interesante notar que algunos representan a instituciones que a priori no tienen relación directa con el urbanismo; es el caso de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) o del representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Pero más allá de sus funciones oficiales, esos funcionarios tienen en común una profesión o, cuando menos, un conocimiento básico de ingeniería, lo que no es trivial, pues la profesión constituye la fuente de legitimidad de los miembros y certifica su capacidad y competencia para entender lo que se discute: en este sentido, no pasa desapercibido el cambio de representante de la CONCANACO, Manuel Ortiz Monasterio (arquitecto) por un abogado.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Garay, *Historia*, 2000, pp. 65-69.

<sup>33</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 100.

<sup>34</sup> En este sentido, el caso del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas es interesante: en una sesión de la Comisión en 1950, el acta núm. 11 notifica que el representante de este organismo votó a favor del proyecto presentado; sin embargo, su voto fue puesto en cuestión, alegando que el reglamento de la ley no integra este organismo en los miembros con derecho de voto. La impugnación resulta cierta e invalida el voto de dicho organismo.

<sup>35</sup> Es lo que pasa cuando el arquitecto Gorbea, de la Dirección de Monumentos Coloniales del INAH, entrega a los miembros una lista completa de las afectaciones ocasionadas por un proyecto en discusiones entre 1950 y 1952, así como las declaratorias oficiales de monumentos. Los miembros turnan esos documentos al asesor jurídico licenciado Barrón Tavares. García, *Reforma*, 1972, p. 261.

<sup>36</sup> García es claramente crítico a propósito de esta nominación, “se envió al licenciado Ortega Vélez, quien con su gran capacidad de polemista y su escaso

Cuadro 2. Miembros de la Comisión de Planificación en 1950

<i>Votos</i>	<i>Nombre</i>	<i>Calidad de miembro</i>	<i>Puesto</i>
2	Ing. Manuel Moreno Torres Ing. Arturo Marín Pérez (27 de agosto de 1950)		Director general de Obras Públicas
	Ing. Luis Ángeles <sup>a</sup>	Secretario	
	Ing. Leandro Rovirosa Wade	Secretario suplente	Jefe de la Oficina del Plan Regulador
4	Jorge N. Gamboa <sup>b</sup>	SSA	
	Arq. Carlos Lazo <sup>c</sup>	SHCP	
	Arq. Enrique Landa Jr. <sup>c</sup>	SCOP	
	Luis Lozano Mendizábal		Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
2	Ing. Luis Rivero del Val	Colegio de Ingenieros Civiles	
	Arq. Mario Pani sustituido en octubre de 1951 por Pedro Ramírez Vázquez <sup>d</sup>	Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México	
2	Arq. Manuel Ortiz Monasterio sustituido por el Lic. Alfonso Ortega Vélez Julio Riquelme Inda (suplente)	CONCANACO	
	Arq. Carlos Contreras Ing. Gustavo L. Ramírez (suplente)	CONCAMIN	

<i>Votos</i>	<i>Nombre</i>	<i>Calidad de miembro</i>	<i>Puesto</i>
2	Fernando Valdés Alfonso García Benítez (suplente) <sup>f</sup> Ing. David Ferrer Montes de Oca <sup>c</sup> Lic. Roberto Martínez y Méndez (suplente)	Liga de Defensa de Propietarios de Casas Habitación	
3	Lic. Jesús Rodríguez Gómez Ing. Miguel Herrera y Lasso (suplente) Arq. Gonzalo Garita <sup>c</sup> Ing. Mario J. Hoyo <sup>c</sup> Enrique Romero (suplente) <sup>f</sup> Salvador Arroyo Alberto Muñoz Casas Alfonso Reyes Navarrete Fernando Ríos Venegas	Asociación de Banqueros de México Banco de México Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas Consejeros técnicos Cronista de las sesiones	Secretario del director de Obras Públicas Secretario de la Comisión Mixta de Planificación Consejero técnico de la zona de planificación del centro de la ciudad Colaborador del consejo técnico de la zona centro
	Ing. Luis Ángeles Reynaldo Pérez Rayón		

Alejandro Méndez Armendáriz Juan Bringas de la Torre Víctor Vila	Personal técnico de la Dirección de Obras Públicas Consejero técnico sobre la circulación
Enrique Soto	Consejero técnico de la zona de Azcapotzalco
Luis Cabrera	Consejero técnico del área de planificación
Héctor López Pugna	Consejero técnico del área de planificación
José Luis Cuevas	Consejero técnico del área de planificación
Jorge Gorbea	Dirección de Monumentos Coloniales (INAH)
Sra. Cangas	Dirección General de Obras Públicas
Srita. Celia	Comisión Mixta de Planificación

<sup>a</sup> Este renuncia a su puesto de subdirector de Planificación y de Programación en la Dirección de Obras Públicas y presenta el proyecto de planificación de la zona centro en calidad de consejero técnico de la zona centro. Habiendo renunciado, no puede ejercer su función de secretario de la Comisión de Planificación. Forma parte del personal del Departamento del Distrito Federal desde 1935. *Ibid.*, p. 45.

<sup>b</sup> Asisten pero no hay testimonio de su participación en las discusiones.

<sup>c</sup> Quienes prácticamente no asisten.

<sup>d</sup> Este cambio obedece a un cambio de posición del CAM acerca del proyecto; Mario Pani, que antes sostenía el proyecto de Ángeles, es reemplazado por un arquitecto que se manifestó desde un principio en contra. García, *Reforma*, 1972, p. 34.

Fuente: Elaboración propia a partir del acta núm. 6 de 1950 en García, *Reforma*, 1972, p. 24.

Segundo, en cuanto al representante del gremio de los arquitectos, Mario Pani, su caso es interesante porque de la entrevista realizada por Graciela de Garay<sup>37</sup> se advierte que tuvo relación con la Comisión, pero que esta fue poco determinante para él: Pani no recuerda ni el número de miembros ni sus procedencias, tampoco el procedimiento de los proyectos. De hecho, si bien fue miembro durante el periodo de discusión del proyecto de la zona centro en los años cincuenta, en ningún momento de esa entrevista se entrevé el peso que tuvo en la acción de la Comisión.<sup>38</sup>

Tercero, aun sin ser miembros, algunos interesados asisten y participan en las sesiones de la Comisión, tal es el caso del representante del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Jorge Gorbea, quien tendrá un papel importante en las discusiones del proyecto de los años cincuenta. Otras personas participan bajo diversos cargos como en el caso de Ortiz Monasterio (arquitecto), quien luego de haber sido miembro de pleno derecho como representante de la CONCANACO, participa sin derecho a voto como asesor técnico del proyecto (en ejecución) de la plaza Villa Guadalupe.<sup>39</sup> Estos casos apun-

conocimiento de los problemas urbanos, tuvo en jaque a la Comisión durante mucho tiempo", *Ibid.*, p. 88. Probablemente esta aversión por un abogado, no formado a las cuestiones urbanas, es compartida por los demás miembros (independientemente de si están a favor o en contra de un proyecto).

<sup>37</sup> Garay, *Historia*, 2000.

<sup>38</sup> No es preciso aquí abordar las cuestiones metodológicas ligadas a los testimonios orales, que bien desarrolla en otro texto Garay, "Historia", 1994; sin embargo, hay que aclarar que la entrevista tuvo lugar en 1993, es decir, como 20 años después de la desaparición de la Comisión.

<sup>39</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 235.

tan en la dirección de la idea a propósito de que en la planeación en el México de esos años, se trata de un mundo de los expertos reducido, con espacios de encuentro organizados.

Los papeles que desempeñan los miembros de la Comisión permiten esbozar una idea de lo que está en juego en el proceso de nominación. De acuerdo con el reglamento, cada institución nombra a su representante, pero a partir de 1952<sup>40</sup> se limitan a someter al jefe del DDF una lista de candidatos. En este caso, lo que hace la reglamentación es de nueva cuenta ajustarse a las prácticas observadas y ello es asimismo reflejo de los problemas derivados de los nombramientos.

Dos cambios de representante durante la discusión del Proyecto de la Zona Centro de los años cincuenta expresan qué es lo que está en juego al momento de las nominaciones. El caso del representante de la CONCANACO, el cual, según García,<sup>41</sup> obedece a un reposicionamiento de esa organización en relación con el Proyecto. La opinión favorable del representante Ortiz Monasterio no convenía a la Confederación que para oponerse nombra a Ortega Vélez.<sup>42</sup> Otro cambio interviene con el relevo de Mario Pani por Pedro Ramírez Vázquez como representante del Colegio de Arquitectos. Sustitución que obedeció igualmente al cambio de postura de la institución, desde entonces en oposición al Proyecto, así como al reiterado señala-

<sup>40</sup> "Decreto que modifica y deroga diversos artículos del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del DF", *DOF*, 28 de febrero de 1952, art. 4-V.

<sup>41</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 274.

<sup>42</sup> *Ibid.* Véase, igualmente, reproducción del acta núm. 9 del 3 de octubre de 1951.

miento de los vínculos amistosos de Pani con la Dirección de Obras Públicas y, en ese sentido, de la participación no neutral de ese organismo.<sup>43</sup>

Un decreto modifica de nueva cuenta en 1952 la composición de la Comisión. Desde entonces son 22 los miembros que la integran, trece de los cuales provienen del sector público y en especial del DDF.<sup>44</sup> Esta modificación no es únicamente cuantitativa: por un lado, prescribe que la profesión de los miembros debe ser la arquitectura o la ingeniería civil y, por el otro, provoca que el peso del jefe del DDF en la nominación de los miembros sea mayor. En el primer caso, aunque escapan a dicha prescripción los representantes de la Asociación de Banqueros y del Banco de México, el decreto trata de restringir el ejercicio de la planificación a los campos profesionales del arquitecto y del ingeniero civil, pues 30 años antes, los introductores de la planificación en México (José Luis Cuevas, Carlos Contreras, Modesto Rolland o Alfonso Pallares) reconocían en la idea de una planificación integral la integración de diversas profesiones;<sup>45</sup> en este

sentido, el decreto significa un paso para consolidar la planificación como un campo de saber específico reservado a dos especialidades, la arquitectura y la ingeniería. En el segundo caso, ello no se da sin conflictos,<sup>46</sup> como lo muestra el señalamiento del secretario de la Comisión, Luis Ángeles, cuando recuerda a la Comisión que la libertad de las instituciones para nombrar a sus representantes está restringida por la opinión del jefe del DDF.<sup>47</sup> Otro ejemplo de los intereses que están en disputa con las nominaciones lo constituye el rechazo del nombramiento del representante de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas: “en virtud de no haber seguido las instrucciones que se le dieron para defender eficazmente a la propiedad urbana”.<sup>48</sup> El control de la Comisión por parte del DDF se vuelve tan tenaz a partir de estos años, que el jefe del DDF puede reemplazar a los miembros con total discrecionalidad. Esto se puede prestar a dos interpretaciones, o bien, no conviene la actitud y las posiciones de esos miembros a la DOP y al DDF, o bien, la propia asociación representada es quien ejerce presión ante la Comisión para la revocación de su representante. Este caso, así como el de las numerosas cartas al presidente de la república proponiendo cambios en los representantes del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, dan cuenta de divergencias en el interior de las asociaciones o gremios.<sup>49</sup>

<sup>43</sup> A lo largo de sus crónicas, García expresa de manera irónica esos vínculos: aunque el arquitecto se manifiesta siempre contra la centralización de las actividades en el centro, sostiene, sin embargo, el proyecto de Ángeles, “Entonces, desgraciadamente, muy pocos miembros de la Comisión acudían a las sesiones y, de hecho, estas estaban a merced del criterio de Pani y sus amigos incrustados en la Dirección de Obras Públicas”. García, *Reforma*, 1972, pp. 235, 280.

<sup>44</sup> “Decreto que modifica y deroga diversos artículos del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del DF”, *DOF* 28 de febrero de 1952, art. 3.

<sup>45</sup> Sánchez, *Planificación*, 2002, p. 154. Para más detalle, véase la referencia de Sánchez a un texto de M. Rolland, en *ibid.*, p. 125.

<sup>46</sup> Véase el caso de la Cámara de Comercio que cambia su representante poniendo en tela de juicio la nominación anterior hecha por el jefe del DDF. García, *Reforma*, 1972, p. 365.

<sup>47</sup> Acta núm. 11 de la sesión del 15 de octubre de 1952, en *ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Cisneros, *Ciudad*, 1993, pp. 129-130.

El motivo de la sustitución que hace la Liga se relaciona con el voto de aprobación de su representante a un proyecto al que esta organización se oponía.

Finalmente, en cuanto al desarrollo de las sesiones, este no es tan organizado ni rígido, sino que permite la intervención de los no miembros. También es interesante que quien propone un proyecto participa en las sesiones para defenderlo. Estas intervenciones dan una idea de la representación que un profesionalista de esa época tiene de su oficio, pero igualmente sobre las concepciones que están en vigor en el mundo de especialistas de la ciudad y de las obras urbanas.

#### EL IDEAL DE LA RELACIÓN "DECISIÓN/EXPERTISE" EN LA REGLAMENTACIÓN

En relación con el "ideal tipo" de deliberación propuesto en la figura de la Comisión, se trata de un espacio donde expertos, representantes de instituciones involucradas y autoridades públicas se reúnen para discutir los proyectos y de cuyas discusiones surge la decisión de aprobarlos o no. Debido a que cuentan con la participación de autoridades públicas, son las Comisiones de Planificación quienes, con base en criterios técnicos definidos en la reglamentación, deciden la factibilidad de los proyectos. La reglamentación prevé incluso un modelo para hacer planos y señala cómo se deben de conformar.<sup>50</sup> Se advierte

<sup>50</sup> Define qué planos comprenderán estudios topográficos (art. 23), en qué consisten el trabajo de campo y el de gabinete (art. 24), la estimación del valor de la mejora y de determinación del área de im-

que la idea que motiva el establecimiento de la Comisión de Planificación en los años treinta es la de dotarse de una planificación racional de las ciudades,<sup>51</sup> llevada a cabo por técnicos, escasos en esa época.<sup>52</sup> Para algunos el mundo de los técnicos parece estar bien representado en la Comisión de Planificación,<sup>53</sup> mientras que para otros ni el número ni la calificación técnica de ellos son suficientes.<sup>54</sup> Este ideal es planteado por los profesionalistas de la época que quieren dar a la planeación urbana un carácter "neutral y técnico".<sup>55</sup>

Por su parte, la DOP participa también en la producción de un saber especializado sobre planificación: establece, por ejemplo, los formatos específicos de presentación

posición (art. 23). El reglamento también explicita el trabajo de campo en nueve puntos, los cuales entran en los más mínimos detalles (por ejemplo, el punto 9 que estipula qué tipo de hojas se debe de usar para los croquis). "Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal", *DOF*, 31 de agosto de 1936.

<sup>51</sup> CCCM, "Minutas", 1933, t. 4-1.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>53</sup> Es la opinión expresada por el presidente del CCCM: "Nosotros hemos pensado que las sociedades de arquitectos del DF, que seguramente reúnen todos los técnicos en esta materia, podrán escoger con más conocimiento de causa que el señor presidente o el jefe del Departamento a las personas cuyos conocimientos garanticen un mayor funcionamiento de la Comisión". *Ibid.*

<sup>54</sup> Respuesta al punto precedente del ingeniero Noel para quien dos arquitectos no es un número suficiente de técnicos y que la profesión de arquitectos no representa la tecnicidad requerida, pues se trata más de artistas que de técnicos. *Ibid.*, p. 6.

<sup>55</sup> López, "Prólogo", 2002, p. 20. Véase también la reflexión de Vicente Lombardo Toledano a propósito del anuncio del Congreso Nacional de Planificación en 1929. Sánchez, *Planificación*, 2002, p. 209.

de los datos relativos a los proyectos. El reglamento se refiere, en fin, al avalúo de los terrenos y al costo de las obras (por ejemplo, en cuanto a en qué momento y cómo se realizarán los pagos por su adquisición). Es interesante notar que en 1933 la DOP tiene pocos años de haber sido renovada, pero que desde su creación su primer director insiste en el carácter técnico que esa área debe tener.<sup>56</sup> En 1930 se publica la revista *Obras Públicas* que constituye, por una parte, el medio de difusión de las acciones de la DOP y, por la otra, una tribuna de una profesión en construcción, la planificación.

La aprehensión del proceso de toma de decisiones es una apuesta difícil aun si para ello el lector se circunscribe al análisis de una legislación en nada ajena a confusiones. Pero más allá de esas contrariedades, la tarea de ceñir el proceso de toma de decisiones permite apreciar que existen interpretaciones y visiones distintas del papel que debe de cumplir la Comisión de Planificación. El interés por dos de los proyectos de planificación presentados a la Comisión permite aclarar algunos aspectos de la práctica y el funcionamiento interno de esta, así como analizar las discusiones e incluso las controversias que toman lugar en su seno; estos casos son valiosos indicios para responder a la problemática principal de este texto: entender la relación que existe entre saber técnico y acción pública en el DF.

## LA PLANIFICACIÓN URBANA BAJO LA LUPA DEL EXPERTISE: LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN

### *Un proyecto sin ejecución: el crucero Reforma-Insurgentes*

El proyecto de crucero propuesto por Mario Pani en 1945 constituye una ocasión privilegiada para acercarnos al trabajo de la Comisión. A través del testimonio de Pani,<sup>57</sup> es posible aproximarse a un proyecto que, a pesar de no haberse llevado a cabo, siguió el itinerario para ser aprobado por la Comisión.

En 1944 el arquitecto Pani presenta junto con otros arquitectos (José Villagrán, Bustamante, Antonio Ortiz Mena) un proyecto de crucero entre las avenidas Reforma e Insurgentes. El proyecto comprende una glorieta de 300 metros de diámetro y la construcción de doce torres que mezclan en su planta baja comercios, estacionamientos y zonas de circulación peatonal. El resto de los edificios son reservados a oficinas y hoteles.<sup>58</sup> Claramente inspirado en el modernismo de Le Corbusier, este proyecto participa de la idea de descentralización planteada por Pani.<sup>59</sup>

Desde que es conocido, dicho proyecto suscita una firme oposición de los posibles afectados y una intensa campaña de prensa en su contra. Los afectados fueron en primera instancia los vecinos de la zona, organizados en la Unión de Propietarios de Predios en las Inmediaciones del Crucero Reforma-Insurgentes, A. C., a los que se unió más tarde la Liga de Defensa de Pro-

<sup>56</sup> Almada, "Ideas", 1930, pp. 2-4.

<sup>57</sup> Garay, *Historia*, 2000.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>59</sup> Davis, "Rumbo", 2005, p. 252.

pietarios de Casas.<sup>60</sup> Esa oposición propició el estancamiento del proyecto en la Comisión Mixta de Planificación durante un año. A pesar de que una revisión exhaustiva del *Diario Oficial de la Federación* en estos años no arrojó indicio de decretos de declaración de utilidad pública o de expropiación o de imposición a inmuebles de la zona —lo cual corroborarían la aprobación del proyecto—, algunos textos sugieren su aprobación. Tanto para Cisneros<sup>61</sup> como para Sánchez-Mejorada<sup>62</sup> el proyecto fue aprobado, y aunque la fecha de su aprobación difiere con la mencionada por el autor del proyecto —Pani refiere noviembre de 1946 como la fecha de aprobación—,<sup>63</sup> su testimonio concuerda con lo suscrito por Cisneros: para ambos, luego de su aprobación, el proyecto habría sido cancelado.

Según Pani, la parálisis en la Comisión Mixta se debió al cambio sexenal, ya que el presidente entrante (Miguel Alemán) simplemente no proveyó para la ejecución de la obra; agrega que más adelante (en los años sesenta), un decreto revocó los decretos expropiatorios que habían sido publicados con el fin de realizar las obras del proyecto Pani.<sup>64</sup> Aparece aquí la dificultad y los límites de la fuente constituida por los testimonios orales. Varias lecciones se desprenden, sin embargo, de este caso.

En primer lugar, refleja los disfuncionamientos que la lectura de los reglamentos anunciaba: la aprobación de la Comisión es insuficiente para emprender un

proyecto: cuando el proyecto es demasiado conflictivo la decisión final queda en manos del jefe del Departamento e incluso del presidente de la república. El caso del crucero Insurgente-Reforma enseña que lo que está en juego es no solamente la aprobación de la Comisión, sino la disposición del ejecutivo hacia proyectos de planificación importantes.

El caso refleja también el fenómeno de la “no decisión”: aunque técnicamente el proyecto no presentaba razones para fundamentar su rechazo, el ejecutivo (el jefe de Departamento o el presidente) incurrió en cierta forma en una omisión permitiendo la dilación del periodo durante el cual el proyecto fue examinado en la Comisión Mixta de Planificación. Pani se refiere a las oposiciones que su proyecto enfrentó y parece que la decisión de no llevarlo a cabo, por parte del ejecutivo, fue una manera de apaciguar el conflicto. La no acción se revela aquí como una forma de acción pública.

Por último, este caso evidencia que el tiempo político es un elemento relevante en la acción pública: la perspectiva del fin de un sexenio inhibe la toma de decisiones importantes. En ese sentido Pani acuerda que la “sexenitis” que sufre el régimen político mexicano puede ser una explicación de la parálisis del proceso de toma de decisiones.<sup>65</sup>

Otro proyecto, también discutido por la Comisión en los años cincuenta, permite profundizar en el funcionamiento de este organismo y de identificar algunos de los contornos de su margen de maniobra frente al gobierno.

<sup>60</sup> Puede verse a este respecto Sánchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, pp. 310-312.

<sup>61</sup> Cisneros, *Ciudad*, 1993, p. 106.

<sup>62</sup> Sánchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, p. 310.

<sup>63</sup> Garay, *Historia*, 2000, p. 68.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>65</sup> *Ibid.*

## UN PROYECTO QUE POLARIZA

En julio de 1950 es presentado a la Comisión de Planificación un proyecto sobre la zona centro.<sup>66</sup> La presentación de este proyecto toma lugar en un contexto en donde, según Cisneros, las pretensiones a una planificación global son sustituidas por “enormes proyectos arquitectónicos”.<sup>67</sup> El testimonio del periodista García ilustra que esta iniciativa no está exenta de desaprobación cuando se refiere a ella como un “monstruoso proyecto que pretende transformar radicalmente la zona central de la ciudad de México”;<sup>68</sup> además de que la nombra, no sin cierta ironía, “El proyectazo”,<sup>69</sup> iniciativa de la que resalta sus aspectos negativos: “proyecto atómico cuyo costo aún es incalculable”,<sup>70</sup> y al que le atribuye ciertos despropósitos: “este ya moribundo proyecto que pretende destruir el centro de la ciudad”.<sup>71</sup> De hecho, se puede suponer que García intentó reunir información sobre el proyecto con el objeto de mejor documentar su inconformidad. Al hacer esto, el testimonio denuncia asimismo las fallas en el funcionamiento de la Comisión.

<sup>66</sup> “Limitada al norte por las calles de Manuel González; al sur por la avenida Juárez, avenida Madero, Plaza de la Constitución, Corregidora; al oriente por Correo Mayor, Carmen, Aztecas hasta Fray Bartolomé de las Casas, siguiendo por esta y continuando por Jesús Carranza hasta la glorieta de Peralvillo; al poniente por las calles de Rosales y Guerrero”, “Preámbulo de la memoria descriptiva”, en García, *Reforma*, 1972, p. 410.

<sup>67</sup> Cisneros, *Ciudad*, 1993, p. 117.

<sup>68</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 19.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 205.

El autor del proyecto, Luis Ángeles, había estado al frente de la Subdirección de Planeación y Programas de la DOP para llegar a ser asesor técnico del comité ejecutivo para la zona centro. Con base en este antecedente, García acusa a la DOP de apoyar un proyecto en cierta forma concebido en ella.<sup>72</sup> El proyecto propone la prolongación hacia el norte de las avenidas 20 de Noviembre (a partir de la catedral hacia la glorieta de Peralvillo) y Reforma, así como la ampliación de varias calles como la de Tacuba. Expuesto en trece documentos temáticos, el proyecto implica así la destrucción de varios monumentos históricos, como el templo de la Encarnación y la renovación de fachadas de varios edificios públicos –Secretaría de Educación Pública (SEP), Tesorería del DF, Escuela Nacional de Medicina–,<sup>73</sup> así como la realineación de fachadas en la calle Tacuba. Asimismo, se contemplaban importantes destrucciones en un área de aproximadamente una hectárea en diversos barrios populares.<sup>74</sup>

Luego de su presentación en octubre de 1950,<sup>75</sup> la Comisión aprobó el proyecto en lo general, el sistema vial contemplado y difirió en la discusión de la zonificación. Siete sesiones –entre 1950 y principio de 1951– fueron consagradas a problemas asociados con la zonificación, pero en junio

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 442 y ss.

<sup>75</sup> Cinco sesiones se realizaron en un lapso de tres meses. Las demás se desempeñaron al ritmo de una cada mes en 1950, menos regulares en 1951 (por ejemplo, tres en febrero y ninguna en marzo o abril) y con una pausa entre diciembre de 1951 y junio de 1952 para dejar que se instalara una comisión reformada en febrero de 1952. García, *Reforma*, 1972.

de 1951 la aprobación tomó un giro radical: la comparecencia del director de Monumentos Coloniales del INAH, Manuel Toussaint, puso en evidencia un tema que cristalizaría una firme oposición al proyecto. La cuestión de la destrucción de los monumentos históricos se convirtió en manzana de la discordia entre los miembros de la Comisión y reconfiguró su posicionamiento. En medio de una controversia, en octubre de 1951 los miembros de la Comisión realizaron una visita en los edificios afectados: "Por primera vez en mucho tiempo, la Comisión de Planificación se acercó a los lugares sobre los cuales discute."<sup>76</sup> Este pasaje del testimonio de García denota la excepcionalidad del caso: en un momento difícil, donde las oposiciones al proyecto Ángeles son agudas, se intenta resolver esas disensiones por medios excepcionales como las visitas.

Hasta 1952 el futuro del proyecto es incierto, de hecho, más tarde se propone un contraproyecto que reconsidera el trazado de la prolongación de Reforma. Ese mismo año la Comisión es renovada<sup>77</sup> y emprende nuevas discusiones sobre el proyecto Ángeles para aprobar paulatinamente la mayor parte de los puntos en controversia. Sin embargo, otro elemento aparece: la llegada en 1952 de Ernesto P. Uruchurtu a la cabeza del DDF. Él rechaza en mayo 1953 el proyecto y opta por enfocar la obra pública al problema de las inundaciones.<sup>78</sup> De hecho, el estilo de Uruchurtu de ejercer la au-

toridad afecta negativamente el papel de la Comisión a pesar de la publicación de una nueva ley de planificación en 1953.<sup>79</sup>

La dilación de las discusiones del proyecto reveló no sólo la oposición de intereses, sino de concepciones sobre el futuro de la zona. La envergadura del proyecto suscitó el interés de la prensa, en general interesada en denunciar un proyecto percibido como inadecuado y de paso en señalar los vicios de funcionamiento en la Comisión.

#### LA CONTROVERSIAS SOBRE LOS MONUMENTOS HISTÓRICOS

La reproducción de las actas de la Comisión y las crónicas de García aportan un panorama de las controversias suscitadas por el proyecto Ángeles. Esas divergencias conciernen tanto a la reubicación de habitantes de las zonas a expropiar como a los aspectos técnicos relativos a la altura de los edificios o a las distancias entre los paramentos de las calles. Sin embargo, el elemento que provoca la mayor oposición y que reconfigura las posiciones de los miembros se refiere a la cuestión de la destrucción de monumentos históricos. La divergencia no radica en cuanto al valor de los monumentos en abstracto: cada miembro acuerda que se trata de "monumentos de indiscutible valor. Debemos protegerlos y conservarlos en todo su esplendor",<sup>80</sup>

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 267.

<sup>77</sup> "Decreto que modifica y deroga diversos artículos del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del DF", *DOF*, 28 de febrero de 1952.

<sup>78</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 406; Davis, *Leviatán*, 1999, p. 187, y Rojas, "Transformación", 1978.

<sup>79</sup> De acuerdo con Davis, la Comisión sólo se reunió dos veces en catorce años de la regencia de Uruchurtu. Davis, *Leviatán*, 1999, pp. 191, 201.

<sup>80</sup> Declaración del arquitecto Ortiz Monasterio que sin embargo sostiene el proyecto Ángeles. García, *Reforma*, 1972, p. 78.

sino en cuanto a cuáles son los monumentos que pueden ser prescindibles, pues se requiere “hacer sacrificios”<sup>81</sup> para el bien de la ciudad. Más allá de los monumentos, el conflicto refleja antagonismos en cuanto a concepciones más generales sobre el futuro de la zona centro (descentralización o centralización, centro museo *versus* centro de actividades múltiples), y en cuanto al papel que desempeñan los monumentos históricos en la ciudad; más aún, cristaliza la oposición entre quienes adhieren una cierta idea de progresismo *versus* quienes son vistos como conservadores que impiden la modernización de la ciudad.

Lo que coloca a este tema en el centro de la discusión es la posición del representante de la Dirección de Monumentos Coloniales del INAH ante el proyecto: el 6 de junio de 1951, Manuel Toussaint (arquitecto) denuncia la destrucción de joyas coloniales contemplada por el proyecto pero, sobre todo, señala que no se podría ejecutar sin la aprobación de la SEP.<sup>82</sup> Toussaint moviliza el argumento de que México es miembro de la UNESCO y que, en consecuencia, ha asumido compromisos internacionales. Un contraproyecto retoma el argumento de Toussaint a propósito de que las prolongaciones de 20 de Noviembre y de la calle de Guatemala afectan la traza antigua protegida por una ley de

monumentos,<sup>83</sup> y que en consecuencia incurren en ilegalidad.<sup>84</sup> El mayor reproche del equipo del INAH radica en que la Comisión promueve una concepción modernista cuando debería velar por las zonas antiguas. También reconoce en principio las necesidades de modernizar, pero la evolución de la controversia va a radicalizar su postura para únicamente oponerse a la aprobación del proyecto. Varios miembros de la Comisión aprovechan otras arenas para exponer su concepción del patrimonio.<sup>85</sup> Para Pani la solución consiste en descentralizar las actividades ante la imposibilidad de adaptar las trazas antiguas a las necesidades de la modernidad. El representante del Colegio de Ingenieros asocia la conservación del patrimonio urbano a la densidad de monumentos que existen: la conservación se justifica en donde hay una concentración importante de monumentos, lo que no ocurre en la ciudad de México. Para él no hay que “improvisar zonas coloniales” donde no existen. Esta opinión es compartida por Ángeles, el autor del proyecto, quien se opone al establecimiento de una zona que podría restringir los usos y las edificaciones.

Dos puntos esenciales participan en el debate sobre la protección del patrimonio histórico: la traza antigua y la destrucción de monumentos históricos. Los oponentes invocan los dos puntos pero el más movilizador es el segundo, al grado que influirá en cambios al proyecto a pesar de que para

<sup>81</sup> Es el caso del arquitecto Ortiz Monasterio: “soy partidario de la conservación del patrimonio histórico y artístico de la ciudad de México; no estoy de acuerdo con la mutilación y la destrucción sistemática de monumentos realizada en el pasado, pero los sacrificios razonables que se compensen ampliamente con mejoramientos urbanos valiosos no deben desecharse sin estudiarlos seriamente”, en *ibid.*, p. 265.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>83</sup> “Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones y Lugares Típicos de Belleza Natural”, *DOF*, 19 de enero de 1934 y 7 de abril de 1934.

<sup>84</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 170.

<sup>85</sup> Conferencia del 13 de marzo de 1951, en la Lotería Nacional, en *ibid.*, pp. 135-141.

algunos miembros de la Comisión el sacrificio de monumentos está justificado por destrucciones previas.<sup>86</sup>

El debate sobre monumentos históricos sale de la Comisión: Toussaint desaprueba el proyecto en la prensa.<sup>87</sup> Luego, su inconformidad toma otro rumbo cuando se dirige directamente a la DOP para manifestar su desacuerdo con el proyecto Ángeles.<sup>88</sup> Dicho desacuerdo se convierte entonces en un conflicto intergubernamental en la medida en que una dependencia de nivel federal (INAH) se opone a un proyecto defendido por una dependencia del DDF. Ignacio Marquina (arquitecto) amenaza a la DOP de no dar sus autorizaciones (del INAH) para el proyecto. En este momento, la controversia se extiende a otro dispositivo de consulta de la SEP especializado en monumentos y conservación; la Comisión de Monumentos del INAH produce un contraperitaje sobre el proyecto Ángeles, dictaminando que el proyecto atenta contra monumentos protegidos por la ley.<sup>89</sup> En la sesión siguiente de la Comisión de Planificación, el INAH se compromete a hacer un contraproyecto que respetará los monumentos. Dicho contraproyecto es presentado en 1952 y al mismo tiempo un representante del INAH se integra a la Comisión como miembro con voto. A pesar de ello, el proyecto Ángeles es adoptado.

La cristalización de la oposición al proyecto sobre la conservación del patrimonio tuvo varios efectos:

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 312.

<sup>87</sup> Reproducción de la entrevista en *ibid.*, p. 179.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>89</sup> Sesión de la Comisión de Monumentos del 6 de mayo 1951. Reproducción parcial del oficio mandado por el INAH a la DOP, con las conclusiones de dicha Comisión, en *ibid.*

Primero, el patrimonio se revela como un recurso movilizador en contra de proyectos urbanos.

Segundo, el proyecto cristaliza la oposición entre expertos en urbanismo y arquitectos defensores del patrimonio urbano. En este sentido, la Comisión representa la opinión de los primeros, opinión dominante en las oficinas especializadas de la administración pública. El modernismo y el progresismo pasan de ser concepciones minoritarias en construcción en los años treinta a ser el referente dominante dentro de las políticas urbanas en los años cincuenta.

Tercero, la crisis se desata por la intervención de un actor cuya importancia es entonces marginal pero creciente: el INAH. El Instituto es percibido desde su creación en 1939 como una institución débil, de peso modesto y de jurisdicción limitada a los monumentos históricos y artísticos en el DF y los territorios de Baja California. Es posible que en materia de monumentos históricos<sup>90</sup> se trate de la primera movilización del Instituto en contra de un proyecto. Ello otorga al INAH una cierta visibilidad, y a raíz de esa movilización es integrado al dispositivo de planificación establecido en 1952, lo que significa que su consolidación como entidad experta en la protección del patrimonio urbano estaba en marcha.

El argumento histórico no tendría mucha fuerza en el seno de una Comisión que ya ha asumido una posición, sin embargo, participa en nutrir y difundir la controversia y, sobre todo, a que el proyecto sea discutido.

<sup>90</sup> La precisión es de importancia porque, en cuanto a monumentos arqueológicos, la fuerza del INAH es más importante y existen previos conflictos acerca de esos.

## LECCIONES SOBRE EL CASO DE LA COMISIÓN

La revisión del desempeño de la Comisión aporta elementos valiosos sobre la hechura de las políticas urbanas en la ciudad de México. El caso del proyecto Ángeles ilustra, casi una década después de establecido, el desempeño de este dispositivo de planificación. El caso revela aspectos de la evolución de ese dispositivo y da cuenta de cómo la Comisión se dotó paulatinamente de reglas de funcionamiento, la mayor parte del tiempo no escritas. Sin embargo, esas reglas no bastarían para superar los desajustes y disfuncionamientos que surgen a lo largo de las discusiones de sus miembros. Desajustes que se presentan asimismo en otros momentos del proceso de toma de decisiones, que atraviesan las relaciones entre las autoridades públicas y los miembros de la Comisión e incluso que se plasman en reglamentos. La discusión del proyecto Ángeles es una suerte de fotografía de las prácticas en estos procesos decisivos y sugiere a qué modelo de relación “decisión/dispositivo de peritaje” corresponde el modelo mexicano. Asociada a la autoridad en turno, la Comisión no es independiente, sin embargo, en las controversias o discusiones que en ella se dan, bajo reglas que son tanto formales como informales, influye la acción y permite a la vez aclarar las funciones y el papel de la Comisión.

## UN ORGANISMO HÍBRIDO EN RECOMPOSICIÓN

Varios ejemplos de disfuncionamiento aparecen a lo largo de las crónicas o debates de los trabajos de la Comisión: por un

lado, en cuanto a las dificultades encontradas en la actividad interna misma de la Comisión, por el otro, en cuanto a su relación con el DDF, y más directamente, con la DOP.

En relación con el trabajo interno, varios son los elementos que contribuyen a enrarecer el buen funcionamiento de la Comisión. La redacción de las actas provoca algunas disensiones especialmente porque el secretario es un funcionario de la DOP. En alguna ocasión, el arquitecto Contreras se inconforma con el acta de la sesión anterior argumentando que da la impresión de una aceptación incondicionada del sistema vial de Ángeles, siendo que había sido sujeto a condiciones.<sup>91</sup> La respuesta del presidente de la Comisión enseña que en realidad, la inconformidad de Contreras radica más bien en la ausencia de las opiniones minoritarias en el acta. En la misma ocasión, el representante del Colegio de ingenieros manifiesta su desacuerdo de que

en el acta aparezca una interpretación personal del redactor, cuando manifiesta que con el acuerdo votado se elimina la condición suspensiva, pidiendo que se exprese solamente la determinación votada por los miembros, eliminando esas palabras.<sup>92</sup>

En relación con este punto, García señala que en algunas ocasiones son los mismos promotores del proyecto quienes redactan las actas.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Reproducción del acta núm. 1 de 1951, citado por García, *Reforma*, 1972, p. 259, y sobre estas condiciones véase, igualmente, Sánchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, p. 324.

<sup>92</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 112.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 108.

Varias reuniones son dedicadas al examen de las actas de las sesiones,<sup>94</sup> y constituyen momentos clave especialmente porque los miembros pueden no solamente cuestionar la redacción, sino reconsiderar su postura. En el caso de la aclaración del representante de la Liga de la Defensa de Propietarios de Casas (Fernando Valdés) es notable: al inicio de la sesión (septiembre 1950) niega haber votado la aprobación del proyecto y reclama que se asiente en actas su voto negativo;<sup>95</sup> García aclara el pasaje con un tono de sarcasmo, pues el señor Valdés había votado afirmativamente pero la difusión mediática del caso preocupó tanto a los directivos de la Liga que decidieron oponerse al proyecto.<sup>96</sup> A propósito de la revisión de acuerdos votados, el presidente de la Comisión expresa su impaciencia ante el retraso que implica,<sup>97</sup> pero otros miembros, como el representante de la Liga de Propietarios y el propio Ortiz Mena, invocan la atribución de la Comisión para reconsiderar los acuerdos ya aprobados, aunque tal atribución no aparezca en los textos legales.

Otro elemento pernicioso al funcionamiento de la Comisión radica, como bien lo apunta García,<sup>98</sup> en la falta de homogeneidad en cuanto al nivel de conocimiento técnico sobre la ciudad. La idea de una "confrontación entre peritajes contradictorios"<sup>99</sup> no se plantea siquiera aunque a ve-

<sup>94</sup> En la reunión de octubre 1951 algunos miembros exigen la supresión de frases "tendenciosas" que tratan de reducir la discusión a propósito de los monumentos históricos. *Ibid.*, p. 259.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>99</sup> Reivindicado por muchos juristas en Europa cuando estudian los organismos de peritaje que se de-

ces aparece, de facto, como una solución para dirimir divergencias de opinión.<sup>100</sup>

Pero la mayor dificultad que la Comisión enfrenta es la magra participación de sus miembros: en gran número de ocasiones, los proyectos son examinados por un quórum apenas alcanzado,<sup>101</sup> al grado que la prensa llega a hacer eco de la exacerbación de este absentismo. Esta situación pone en tela de juicio el trabajo de la institución, pues la viabilidad de los proyectos es amenazada por un vicio de procedimiento.<sup>102</sup>

En lo que concierne a la relación de la Comisión con el Departamento del Distrito Federal, las disfunciones se asocian a diferentes factores. Uno de ellos se refiere al hecho de que el DDF no observa todas las formalidades del proceso de toma de decisiones previsto por la ley de planificación: presenta proyectos a la Comisión cuando las obras respectivas ya están en marcha. En agosto de 1949, por ejemplo, la Comisión examina un proyecto en la avenida Reforma cuyas obras ya habían sido inicia-

dican a cuestiones muy técnicas (el caso de los organismos transgénicos, por ejemplos). Hermitte, "OGM", 1997, y Le Roy, *Dissémination*, 1996.

<sup>100</sup> Al discutir el contraproyecto del arquitecto Gorbea, los miembros de la Comisión se dividen, ello lleva al presidente a proponer la conformación de dos bandos, encabezados por oradores en pro y en contra del proyecto. García, *Reforma*, 1972, p. 234.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>102</sup> Es el caso en la sesión del 11 de noviembre de 1951, cuando un miembro pide que se vote otra vez el acta de la sesión de enero de 1951, argumentando que el quórum sólo se alcanzó media hora después del inicio de la sesión, por lo cual él se había retirado y no había votado el acuerdo. *Ibid.*, p. 119. Parece que los redactores del reglamento de la Comisión quisieron evitar este cuestionamiento al imponer la necesidad del quórum. CCCM, "Minutas", 1933, t. 2-1.

das por la DOP. La Comisión manifiesta su desaprobación argumentando que hubiera sido mejor presentar el proyecto antes de empezar los trabajos. El director de Obras Públicas (Moreno Torres) declara: "mientras ustedes discuten, yo voy a hacer las obras".<sup>103</sup> El debate acerca de qué proyectos deben ser examinados por la Comisión y cuáles pueden ser eximidos de tal formalidad (obras y cuestiones generales *versus* obras y cuestiones de detalle) tiene que ver con este tipo de disfuncionamiento: no se prevé con claridad los criterios a partir de los cuales se hace la distinción entre estos dos tipos de obras y ello abre una brecha para evadir el procedimiento formal de toma de decisiones establecido en la reglamentación.

En medio de estos disfuncionamientos, el trabajo de la Comisión se ve entonces sometido a dos inercias: el apoyo del gobierno (el proyecto Ángeles es sostenido por la DOP) y la oposición de algunos miembros.

#### UNA RELACIÓN SESGADA ENTRE TOMADORES DE DECISIONES Y ÓRGANO DE *EXPERTISE*: ¿SEPARACIÓN REAL ENTRE DECISIÓN Y EVALUACIÓN?

El testimonio de García da cuenta de una visión de la toma de decisiones en la ciudad de México según la cual en este proceso la Comisión Mixta de Planificación, los comités ejecutivos y la Dirección de Obras Públicas están sujetos a las decisiones de la Comisión de Planificación. De esta forma, para García la Comisión es el organismo que, previo el examen de los

<sup>103</sup> Extracto del acta del 17 de agosto de 1949. García, *Reforma*, 1972, pp. 53, 103-104.

proyectos, decide la ejecución de las obras: "Esta [la Comisión] quedó revestida de la más alta autoridad en la materia de planificación".<sup>104</sup> Se trata de una visión compartida por ciertas asociaciones quienes denuncian la intromisión del DDF en la toma de decisiones, la cual, según ellos, está reservada a la Comisión de Planificación.<sup>105</sup> Esto sugiere que, desde un punto de vista externo, no existe la separación entre decisión y evaluación,<sup>106</sup> y que, por lo tanto, es mejor si el experto y quien toma las decisiones son la misma persona. Se puede decir que los observadores externos y las asociaciones son propensos a un ideal de toma de decisión en materia de planificación donde el político es sumiso a la opinión de un experto y que prefieren un modelo de tipo tecnocrático que un modelo decisionista.<sup>107</sup> Sin embargo, el examen de textos legales indica que esos procesos son más complejos y que tanto el ejecutivo como las dos comisiones de planificación tienen un papel diferenciado en la decisión. A este respecto, García lamenta que la DOP oriente las discusiones y los votos de los miembros de la Comisión para que se aprueben los proyectos que la Dirección sostiene y que la Comisión no tenga el peso que debiera toda vez que el jefe del DDF es quien, en última instancia, decide sobre el futuro de un proyecto.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>105</sup> Véase el extracto de la carta de la Liga de Defensa de Propietarios de Casas al presidente de la república, citado por Sánchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, pp. 311-312.

<sup>106</sup> La cuestión de la separación entre decisión y evaluación es tratada ampliamente por la literatura especializada sobre los dispositivos de *expertise*. Véase, por ejemplo, Kourilsky y Viney, *Principe*, 2000.

<sup>107</sup> Véase sobre los tipos de dispositivos de *expertise*, Weingart, "Scientific", 1999, pp. 154-155.

A pesar de lo anterior, las relaciones entre los miembros de la Comisión y la DOP no están exentas de controversia. La DOP sostiene el proyecto surgido de sus oficinas donde Ángeles fungió como subdirector del plan regulador.<sup>108</sup> Además, Ángeles se había desempeñado como secretario de la Comisión y, en consecuencia, está al tanto de los requisitos necesarios para que un proyecto sea aprobado pero, sobre todo, conoce a los miembros de la Comisión. En el documento núm. 12 de su proyecto agradece a los miembros de la Comisión que consultó con el fin de contar con una opinión hacia su proyecto.<sup>109</sup> Los contactos de los promoventes de los proyectos con los miembros de la Comisión e incluso con funcionarios públicos se dan, como es de esperarse, al margen de las deliberaciones de la Comisión; en este sentido, García se extraña de que Pani funja como “el especialista” de urbanismo y que al mismo tiempo aproveche su figura para influir sobre los demás miembros de la Comisión. Su extrañeza reposa sobre la imputación dirigida a Pani en el sentido de vínculos amistosos y profesionales con las autoridades públicas: “muy pocos miembros de la Comisión acudían a las sesiones, y de hecho, estas estaban a merced del criterio de Pani y sus amigos incrustados en la DOP”.<sup>110</sup> Este extrañamiento puede estar justificado por el hecho de que, como lo observa Sánchez-Mejorada, la relación que se pretende tanto por el lado de las autoridades como por el lado

de los expertos (es decir, de los despachos privados de arquitectos y urbanistas), es una relación que busca ajustar intereses mutuos: mediante los comités de ejecución, la DOP busca cooptar a los expertos estableciendo “cotos de profesionales”,<sup>111</sup> mientras que al aceptar, los profesionistas buscan reconocimiento.

El apoyo de la DOP al proyecto genera la oposición y desconfianza de algunos miembros de la Comisión. El representante de la Liga de Propietarios, por ejemplo, acusa a la DOP de influir sobre los miembros cuya función no consiste, desde su perspectiva, en apoyar lo propuesto por las autoridades.<sup>112</sup>

En este sentido, algunas voces se manifiestan por distinguir la Comisión del DDF; sin embargo, la independencia de la Comisión no es del todo clara, puesto que su presidencia es generalmente atribuida a personal del DDF y, en ese sentido, en los casos de votación con empate, es el presidente el representante de los intereses del DDF, quien detiene el voto de calidad. Una interpretación de ese estado de las cosas podría asumir que la Comisión sirve en realidad a la DOP como órgano de apoyo “técnico” que justifica los proyectos urbanos frente a otras autoridades como el jefe del DDF, o a veces el presidente de la república. Así, la intervención de la Comisión de Planificación es esencial para el director de la DOP. Un texto revela bien lo que está en juego para las autoridades con las decisiones de la Comisión: en la exhortación final de su proyecto, Ángeles solicita a la Comisión hacer llegar sus recomendaciones sobre vialidad a la Dirección de Tránsito. Esto es un indicio de que la Comisión

<sup>108</sup> De hecho, ciertas medidas del proyecto fueron retomadas del plan regulador de 1933 elaborado por Carlos Contreras. Plan regulador, citado por Sánchez, *Planificación*, 2002, p. 386.

<sup>109</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 454.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>111</sup> Sánchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, p. 305.

<sup>112</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 166.

puede incidir en cambios de normas y regulación pero, por otra parte, también constituye un indicio sobre la forma en que la DOP busca filtrar sus propias recomendaciones para promover cambios de regulación. Ángeles conoce las necesidades de la DOP, por lo que es posible suponer que sus recomendaciones eran esas.

El dispositivo de peritaje y toma de decisiones previsto por la ley de planificación no es el único en considerar los saberes especializados sobre la ciudad. Algunos servicios administrativos participan igualmente de la realización de peritajes: son los casos de la Oficina del Plan Regulador que dictamina un contraproyecto al de Ángeles,<sup>113</sup> y de la Comisión reguladora del crecimiento de la ciudad.<sup>114</sup> En cuanto a los monumentos históricos, el INAH se dota de un organismo para la evaluación y examen de los proyectos que pueden afectar los monumentos históricos. De esta forma, aunque no claramente definidos, diversos servicios participan desde esos años en la producción y reproducción de un saber especializado que puede ser movilizado para la toma de decisiones. Dichos servicios operan asimismo como contrapoder a los grupos impulsores de los proyectos. Estamos, en efecto, frente a una "situación de *expertise*",<sup>115</sup> que participa en la racionalización de la toma de decisiones pública o, cuando menos, interviene en la conformación de un contrapoder al modo autoritario de decidir en la ciudad de México. Este panorama nos permite ver también cómo la DOP, es decir, el poder central, genera su propio saber especializado, un saber que adquiere mayor

peso político que el que tiene la Comisión en materia de política urbana.

#### OUTPUT DE LA COMISIÓN: UNA INFLUENCIA MATIZADA EN LA TOMA DE DECISIONES Y LA REGLAMENTACIÓN

Es difícil saber con exactitud qué es lo que se deriva de la Comisión en términos de decisión con efectos directos en la implementación y ejecución de obras. En algunas ocasiones, luego de ser aprobados, algunos proyectos carecen de seguimiento y desaparecen; en otras, aparecen decretos o textos legales que se refieren directamente a proyectos de planificación de los que no es posible identificar otro rastro.

Un producto que sin duda se deriva de la Comisión es, como hemos mencionado, la influencia que ejerce su actividad y las controversias que en ella se dirimen sobre la reglamentación. Un ejemplo notable es la incorporación progresiva del INAH como actor de la política urbana, especialmente en los dispositivos de análisis y decisión pública. Representantes de esta institución se integran en la Comisión mediante el decreto de su renovación de 1952 y a través de la ley de planificación de 1953. Otro ejemplo lo constituye la inscripción, anteriormente mencionada, del requisito para los miembros de la Comisión de tener las profesiones de arquitecto o ingeniero civil, con lo cual, de acuerdo con Sánchez-Mejorada, se buscaba excluir comisionados con otras profesiones y que habían obstaculizado la aprobación de proyectos.<sup>116</sup> Un tercer ejemplo lo constituye el impacto que tuvieron las discusiones acerca de la distinción entre obras

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>114</sup> Sánchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, p. 295.

<sup>115</sup> CRESAL, "Situations", 1985.

<sup>116</sup> Sánchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, p. 331.

de planificación y obras de urbanización. Puesto que cada uno de ellos implica un proceso de decisión específico, algunos miembros de la Comisión señalaron la falta de precisión de la ley en cuanto a ese punto y, en consecuencia, la ley de 1953 definió con claridad los dos tipos de obras.

#### LA VISIBILIDAD DE LA COMISIÓN DE PLANIFICACIÓN EN EL CONTEXTO POLÍTICO

Las discusiones acerca del proyecto de la zona centro fueron seguidas en algunos medios de comunicación. Dos aspectos pueden destacarse de esa visibilidad mediática: en primer lugar, a propósito de lo que quiere dar a conocer la Comisión sobre su trabajo, y en segundo lugar, sobre cuál es la influencia de esta publicidad sobre el trabajo mismo de la Comisión.

En cuanto al primer punto, si bien es discutible, puede señalarse que las sesiones eran la ocasión de esbozar los contornos de la acción de dicho organismo. En la reunión del 17 de octubre de 1951, una carta de la asociación de banqueros suscita un debate sobre los alcances de la Comisión: “varios de los miembros de la Comisión llegaron a plantearse el problema de si esta estaba capacitada para actuar o si su organización y constitución estaba de acuerdo con las necesidades de la ciudad”.<sup>117</sup> García considera que muchas veces los miembros olvidan “que la misión principal de ella era representar a la ciudad ante la acción oficial con objeto de colaborar con esta en la realización de su beneficio”.<sup>118</sup> En cierta forma, este testimonio lleva una percepción

según la cual la Comisión tiene un papel que no se limita a la de órgano de apoyo a la toma de decisiones, sino que desempeña una función de representación democrática en una ciudad donde el gobierno municipal desapareció en 1928. Esta es también la posición del representante de la Liga de los Propietarios de Casas:

La Comisión no es un organismo técnico, ni la componen técnicos, y por lo mismo debemos atacar todos los problemas inherentes a cualquier proyecto. Creo que el espíritu de la ley no es precisamente crear un organismo técnico, sino representativo del interés común de la ciudad.<sup>119</sup>

Otras opiniones consideran, por el contrario, que la Comisión es únicamente un organismo de “peritaje”, es decir, un organismo técnico, cuya tarea se limita a examinar los proyectos desde una perspectiva técnica “sin que nos importen los demás factores”.<sup>120</sup>

La polarización de posiciones se derivan de dos mundos profesionales y, en este sentido, de dos concepciones: los profesionistas del urbanismo naciente (ingenieros o arquitectos) que ven en la Comisión la oportunidad de hacer pasar sus preocupaciones y de racionalizar, con base en criterios técnicos, el desarrollo de la ciudad; y los representantes de asociaciones que ven en la Comisión la oportunidad de constituir la en un contrapoder a un gobierno centralizado y espacios de representación mínimos.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Tomado de intervención del ingeniero Luis Rivero del Val, del Colegio de Ingenieros Civiles. *Ibid.*, p. 289.

<sup>117</sup> García, *Reforma*, 1972, p. 289.

<sup>118</sup> *Ibid.*

El papel de representación que se le atribuye a la Comisión no genera una adhesión unánime, se arguye que no todos los intereses en juego están representados en ella y que no se ventilan en su seno todos los aspectos relevantes para el futuro de la ciudad. Toussaint, por ejemplo, se expresa en este sentido, primero, en una de sus comparecencias en junio de 1951:

Además los organismos de quien depende la elaboración de estos proyectos adolecen, desde su instalación, de graves anomalías [...] pues no están representados en la Comisión de Planificación todos los intereses de la ciudad. Se ha dejado la resolución de esto en manos de técnicos únicamente, sin atender a otras urgencias, que son de gran importancia, como la conservación de los monumentos, como los intereses de los particulares, como las necesidades de la Secretaría de Educación Pública en lo que a escuelas se refiere.<sup>121</sup>

Y luego, en una entrevista en un periódico nacional:

Muchos organismos no han sido consultados en el estudio de ese proyecto; lo cual indica que la Comisión de Planificación es unilateral. Sería necesario que todos los sectores sociales, culturales y humanos estuvieran ahí con sus propias representaciones.<sup>122</sup>

En lo que concierne a la influencia de los medios en los trabajos internos de la Comisión, la publicación de algunas notas periodísticas dio lugar a varias discusiones y tuvo en algunos casos implicaciones en la agenda de la Comisión: la recepción, a veces fría que pudieron recibir algunos

proyectos, cambió en función de esas notas; o bien, temas en principio excluidos fueron inscritos en el orden del día, o aun, se revisaron decisiones tomadas. Por su parte, la controversia pública que suscitó el proyecto Pani pudo haber influido sobre decisiones públicas como la cancelación de la aprobación de la Comisión de Planificación y el estancamiento en la Comisión Mixta. En este sentido, las actas de la Comisión pueden constituir una fuente privilegiada para continuar la investigación acerca de otros proyectos que fueron discutidos en este periodo.<sup>123</sup>

## CONCLUSIÓN

La reglamentación del DF establece nuevos procedimientos para facilitar una toma de decisiones razonada y basada en criterios técnicos. Criterios derivados de una ciencia entonces en construcción: el urbanismo. En esa época comienzan a presentarse a nivel internacional manifestaciones de este nuevo saber: los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) fundados en 1928,<sup>124</sup> el movimiento progresista en urbanismo encarnado por G. Bardet y Le Corbusier, y la reunión de arquitectos que dará lugar a la carta de Atenas de urbanismo realizada en 1933.<sup>125</sup> Por otra parte, empiezan a aparecer leyes de urbanismo

<sup>123</sup> Véase Sanchez-Mejorada, *Rezagos*, 2005, pp. 306-316, para el caso del Anillo de Circunvalación y el de la plaza de la Villa Guadalupe.

<sup>124</sup> "Esta asociación agrupa arquitectos de todos los países del mundo, unidos por la misma voluntad de crear un espacio moderno adaptado a las exigencias de la sociedad maquinista". Choay, "Après", 1998, p. 252.

<sup>125</sup> Le Corbusier, *Charte*, 1957, y Choay, "Après", 1998, p. 257.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 180.

en varios países, refiriéndose a la planificación o la zonificación. México no escapa a este movimiento: los arquitectos de la época posrevolucionaria, vinculados con el campo internacional de la planificación, ven en esta nueva disciplina la manera de responder a las demandas nacidas de la revolución mexicana y de emprender la vía del modernismo.<sup>126</sup> Un dato sobresaliente es la participación en los trabajos de la Comisión en los años cincuenta de arquitectos que fueron los pioneros en este campo, como Carlos Contreras, representante de la CONCAMIN, y José Luis Cuevas, quien fungiera como asesor técnico de zona de planificación. Pioneros, en la medida en que participan de manera activa en la conformación de la imagen de un México moderno por medio del fortalecimiento de la planificación como disciplina, organizando reuniones nacionales (el Primer Congreso Nacional de Ciudades y Regiones en 1927, presidido por Cuevas, así como el Primer Congreso Nacional de Planificación en 1930),<sup>127</sup> internacionales (el XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación),<sup>128</sup> así como en el fomento de la enseñanza de la planificación en el país (Cuevas y Contreras imparten de 1927 a 1929 una clase de “planificación de ciudades y arte cívico” en la Escuela Nacional de Bellas Artes y crean con E. Yáñez, en 1939, el primer posgrado de planificación y urbanismo en

el Instituto Politécnico Nacional).<sup>129</sup> La obra de estos precursores se extiende también al terreno reglamentario. Carlos Contreras, por ejemplo, tiene un papel prominente en la elaboración de la regulación tanto nacional como local en materia de planificación en los años treinta: encabezando la Comisión de Programas de la Secretaría de Comunicación y Obras Públicas, participa en la redacción de la Ley General de Planificación en 1930<sup>130</sup> y promueve durante el Congreso Nacional de 1930 la creación de comisiones de planificación a nivel local, así como una nueva regulación para el DF.<sup>131</sup> La influencia de aquellos pioneros de la disciplina decae; sin embargo, en los años cincuenta: según el testimonio de García, las opiniones de arquitectos más jóvenes como Mario Pani devienen más influyentes.

El procedimiento de examen y aprobación previsto por la legislación mexicana puede ser calificado, en este sentido, como un dispositivo híbrido en la medida en que trata de captar los saberes especializados de una ciencia en construcción, tanto para fines instrumentales de las autoridades administrativas como para objetivos de índole técnico. Este dispositivo ejemplifica asimismo lo que señala P. Hall<sup>132</sup> como una cierta relación entre el mundo de la teoría y el de la práctica; en efecto, se trata de un mecanismo que permite la creación de vínculos entre los profesionales de la disciplina urbanística, profesionales quienes enseñan y participan en la formación de un saber especializado, y los que ejercen esa profesión en la ciudad. No exis-

<sup>126</sup> Véase la introducción de Sánchez, *Planificación*, 2002, pp. 25-30.

<sup>127</sup> “Relación”, 1930, p. 74. El encargado del Congreso es el arquitecto Carlos Contreras.

<sup>128</sup> “Decreto que autoriza una emisión de timbres postales conmemorativos del XVI Congreso Internacional de Planificación y de la Habitación en México”, *DOF*, 25 de febrero de 1938.

<sup>129</sup> Sánchez, *Planificación*, 2002, p. 135.

<sup>130</sup> *Ibid.*, pp. 163-164.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>132</sup> Hall, *Cities*, 1996, p. 320.

te todavía el divorcio que señala Hall<sup>133</sup> entre los que, en los años sesenta, se dedican a elaborar una teoría de la planificación, y los que tienen despachos contratados para llevar a cabo obras de planificación. Es más, todavía en estos años, los profesionistas son al mismo tiempo los académicos. El seguimiento de los debates dentro de la Comisión podría ser útil para ver si las controversias que agitan la Comisión tienen impactos en la esfera académica y viceversa. Lo que en todo deja claro la observación del trabajo de la Comisión es que la "ciencia" urbanística y la planificación comportan una dosificación variable entre elementos técnicos e intuiciones nacidas de la práctica.<sup>134</sup>

En todo caso, se trata de un dispositivo híbrido que hace intervenir criterios políticos y técnicos a fin de racionalizar los procesos de toma de decisiones. Híbrido también en el sentido de que las personas tanto en el interior como en el exterior de la Comisión ven en él un instrumento de representación de las voces e intereses de la ciudad. Con este dispositivo se satisface la necesidad, no tan notoria, de tecnicidad en la toma de decisiones, mientras que la escasez, ciertamente más expuesta de representación, no logra resolverse del todo. Lo cierto es que tanto técnico como representativo, el dispositivo resuelve satisfactoriamente el desafío impuesto por el modo autoritario de toma de decisiones en donde el jefe del DDF o el presidente tienen la última palabra.

<sup>133</sup> Véase *ibid.*, cap. 10.

<sup>134</sup> Referente a la falta de una teoría sólida en materia de planificación urbana y de la importancia de la intuición y de la práctica, véase lo que Hall desarrolla sobre la edad de oro de la planificación entre los años treinta y los cincuenta, *ibid.*, pp. 322 y ss.

El dispositivo estuvo en vigor alrededor de 50 años. Su fin llegó con el avènement a nivel federal del tema de los asentamientos humanos. Este rubro habrá de posicionarse como una de las preocupaciones centrales del gobierno y desplazará la acción en materia de planificación. Las legislaciones locales, como la Ley de Planificación del DF, se adecuarán al nuevo marco federal. El anterior dispositivo de toma de decisiones cambiará y desaparecerán las comisiones. El nuevo marco tenderá a centralizar las decisiones en cuanto a planificación para ponerlas casi exclusivamente en manos de la administración, y de una nueva generación de profesionistas, constituida en gran parte por alumnos de muchos de los miembros de la Comisión de Planificación de los años cincuenta.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### *Archivos*

AHDF Archivo Histórico del Distrito Federal.

##### *Hemerografía*

*Diario Oficial de la Federación.*

##### *Bibliografía*

-Almada, Vicente, "Ideas sobre la organización conveniente de la Dirección de Obras Públicas", *Revista Obras Públicas*, año 1, núm. 1, enero de 1930.

-Berthelot, Jean-Michel, *Les vertus de l'incertitude*, PUF, París, 1996.

-Choay, Françoise, "L'après 1914" en Maurice Agulhon (dir.), *La ville de l'âge industriel. Le cycle haussmannien. Histoire de la France urbaine*, Le Seuil, París, 1998.

- Cisneros, Armando, *La ciudad que construimos*, UAM-Iztapalapa, México, 1993.
- (CCCM), Consejo Consultivo de la Ciudad de México, "Minutas de la sesión extraordinaria celebrada por el CCCM el lunes 30 de enero de 1933", en vol. octubre de 1932 a febrero de 1933.
- (CRESAL), Centre de Recherche et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire, "Situations d'expertise et socialisation des savoirs", Actes de la Table Ronde Organisée par le CRESAL, Saint-Etienne, 14 y 15 de marzo de 1985.
- (DDF), Departamento del Distrito Federal, *Resumen de actividades*, 1951, exp. 5.
- Davis, Diane, *El levitán urbano*, FCE, México, 1999.
- , "El rumbo de la esfera pública: influencias locales, nacionales e internacionales en la urbanización del centro de la ciudad de México, 1910-1950" en Cristina Sacristán y Pablo Piccato (coords.), *Actoras, espacios y debates en la historia de la esfera pública en la ciudad de México*, IIH-UNAM/Instituto Mora, México, 2005, pp. 233-271.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- Garay, Graciela de, "La historia oral en la arquitectura urbana (1940-1990)", *Secuencia*, núm. 28, enero-abril de 1994, pp. 99-114.
- , *Historia oral de la ciudad de México. Testimonios de sus arquitectos (1940-1990)*, Mario Pani, CONACULTA/Instituto Mora, México, 2000.
- García, Adrián, *La reforma urbana de México*, Bay, México, 1972.
- Gaudin, Jean-Pierre, "A l'avance, avec méthode. Savoirs, savoir-faire et mouvement de professionnalisation dans l'urbanisme au début du siècle", *Sociologie du Travail*, núm. 2, 1987.
- Hall, Peter, *Cities of Tomorrow*, Blackwell Publishers, Oxford, 1996.
- Hermitte, Marie-Angèle, "Les OGM et la précaution comme un parfum de nostalgie" en *Génie génétique. Des chercheurs citoyens s'expriment*, ECOROPA, París, 1997.
- Kourilsky, Philippe y Geneviève Viney, *Le principe de précaution*, Odile Jacob/La Documentation Française, París, 2000.
- Lascoumes, Pierre, "Expertise et action publique", *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 912, mayo de 2005.
- Le Corbusier, *La charte d'Athènes*, Le Seuil, París, 1957.
- Le Roy, Véronique, *La dissémination d'organismes génétiquement modifiés. La prudence est-elle possible?*, Colloque NSS-min. Envir., 25-27 de mayo de 1994, París, *Dossier de l'Environnement de l'INRA*, núm. 12, 1996, 42 pp.
- López, Rafael, "Prólogo" en Gerardo Sánchez, *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la ciudad de México 1917-1940*, UAM-Azcapotzalco/Asamblea Legislativa del DF, México, 2002, pp. 15-23.
- "Relación del Primer Congreso Nacional de Planificación" en *Obras Públicas*, año 1, núm. 2, febrero de 1930.
- Revel, Jean, "Les sciences historiques" en Jean-Michel Berthelot (dir.), *Epistémologie des sciences sociales*, PUF, París, 2001, pp. 21-76.
- Rojas, J. A., "La transformación de la zona central, ciudad de México: 1930-1970" en Alejandra Moreno (coord.), *Ciudad de México, ensayo de construcción de una historia*, INAH, México, 1978.
- Sánchez-Mejorada, Ma. Cristina, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, UAM, México, 2005.
- Sánchez R., Gerardo, *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana. Los sustentos de una nueva modernidad en la ciudad de México 1917-1940*, UAM-Azcapotzalco/Asamblea Legislativa del DF, México, 2002.
- Veyne, Paul, *Comment on écrit l'histoire*, Le Seuil, París, 1971.
- Weingart, P., "Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Sciences in Politics", *Science and Public Policy*, vol. 26, núm. 3, junio de 1999.