



## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

### **LA CIUDAD DE MÉXICO (CDMX) EN SU DIMENSIÓN DE CIUDAD GLOBAL**

#### **TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
(OPC. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

**NAVARRO REYNA RICARDO**

**TUTOR PRINCIPAL: DR.JORGE FEDERICO MÁRQUEZ MUÑOZ.** FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

**MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR: DRA.MÓNICA DIANA VICHER GARCÍA,** FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES. UNAM; **DR.RAFAEL RESENDIZ RODRÍGUEZ.** FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES UNAM

**DR.JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM; **DR.PABLO GONZALÉZ ULLOA AGUIRRE.** FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES UNAM.

**Ciudad de México, Octubre de 2018**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>APARTADO UNO: MARCO TEÓRICO DE LA CIUDAD</b> .....	8
<b>1. Naturaleza y propagación del concepto</b> .....	9
<b>2. Etapas históricas</b> .....	9
<b>A) Antigüedad</b> .....	9
1. Grecia.....	9
2. Roma.....	10
<b>B) La Ciudad Medieval</b> .....	11
<b>C) La Ciudad Moderna. Siglo XV-siglo XIX</b> .....	13
1. Primer paradigma: La Ciencia de la Policía en la Ciudad Moderna.....	15
2. El estado absolutista, la ciencia de la policía y la ciudad moderna en Juan Enrique Amadeus Von Justi.....	18
3. Segundo paradigma: la Administración Pública en la Ciudad Moderna.....	23
4. Hacia una teoría administrativa de la Ciudad Moderna: Una aportación de Charles–Jean Bonnin Siglo XIX.....	26
5. Hacia una teoría administrativa mexicana de la ciudad moderna (siglo XIX): Una aportación de Simón Tadeo Ortíz Ayala.....	31
6. Aportaciones a la teoría Administrativa de la Ciudad Moderna de José Luis de la Santa Rita de la Rosa Oteyza (Luis de la Rosa) [1804-1856].....	35
<b>D) La Ciudad en el siglo XX. Hacia la innovación tecnológica</b> .....	42
1. APUNTES ACERCA DE VARIAS ESCUELAS DE PENSAMIENTO DE LA CIUDAD (SIGLO XX).....	43
2. HACIA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES.....	45
A) Las Tecnópolis.....	47
<b>E) LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA (siglo XXI)</b> .....	48
a) Ciudad Global: idea y concepto.....	49
b) Smart City.....	55
<b>APARTADO DOS LA CDMX: HISTORIA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA</b> .....	59
1. El rasgo político y urbano de la Gran Tenochtitlan.....	59
2. El atributo de gobierno.....	60
3. La otra mirada: Conquista y Colonia.....	64
4. Origen y evolución de la organización político-jurídica y constitucional del D.F./CDMX.....	69

A)	Antecedentes .....	69
B)	El Tormentoso Siglo XIX .....	70
C)	Acta Constitutiva de la Federación de 1824.....	71
D)	Constitución Federal de 1824: simiente del Distrito Federal .....	73
E)	Decreto de 18 de noviembre de 1824. Disputa de la sede de los poderes ....	76
F)	Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	78
G)	La aventura centralista con las bases orgánicas de 1843.....	79
H)	Acta Constitutiva y de Reformas de 18/05/1847. El D.F como Entidad Federativa.....	80
I)	Decreto de 16 de febrero de 1854. Expansión territorial del D.F. ....	82
J)	Constitución de 1857: definición territorial y de Gobierno del Distrito Federal, bajo dos proyectos de Nación .....	82
K)	La Modernización de la CDMX, Época Porfirista .....	88
L)	El revolucionario Siglo XX: una visión de la CDMX como "La Ciudad del Presidente" .....	91
M)	Constitución Política de 1917: La búsqueda de la autonomía .....	93
N)	Reformas Constitucionales y Leyes Orgánicas del D.F, Creación de las delegaciones Político-Administrativas.....	100
<b>APARTADO TRES: LA GLOBALIZACIÓN Y LA CDMX COMO CIUDAD GLOBAL</b>		<b>112</b>
1.	EXORDIO DE LA GLOBALIZACIÓN: DEMOCRACIA Y CAPITALISMO.....	112
1.1	El binomio utópico de la Globalización: la ciudad como factor de la democracia y el crecimiento económico.....	116
1.2	Un atisbo institucional de la Democracia y el Crecimiento Económico en una perspectiva de bienestar en la gestión ciudadina.....	122
1.3	El Neoliberalismo Globalizador y su influencia en la CDMX .....	125
2.	LAS SINGULARIDADES DE LA GESTIÓN CITADINA EN LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA DE LA CDMX 1997-2018 .....	135
3.	LA CDMX Y SU TRANSFORMACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EL SIGLO XXI.....	141
3.1	El nuevo orden constitucional: La Constitución de la Ciudad de México 2017 148	
3.1.1	La original naturaleza del Poder Público en la Ciudad de México.....	151
3.1.2	La concepción internacionalista de la CDMX como Ciudad Global .....	155
3.2	La idea de Ciudad Global, una ventana de caracterización mundial .....	156
3.3	La CDMX hacia una dimensión de Ciudad Global.....	164
3.4	La CDMX: derecho a la ciudad y derecho a la buena administración pública, dos derechos sociales clave hacia una Ciudad con Dimensión Global.....	172
3.5	Una aportación integral para el gobierno y la gestión de la CDMX hacia una Ciudad Global. ....	180

<b>CONCLUSIONES</b> .....	185
<b>Fuentes de Consulta</b> .....	188

## INTRODUCCIÓN

El tema de la Ciudad desde la Antigüedad problematiza su objeto de estudio a través de la óptica de diversas disciplinas; las más conocidas de los campos del conocimiento son las de naturaleza política, religiosa, urbano-arquitectónica, demográfica y militar.

En los últimos 20 años del siglo XX a la fecha, se han sumado nutridas, novedosas y complejas líneas de investigación que lindan la sustentabilidad de la ciudad con los sistemas ecológicos, las teorías urbano-sociológicas, gerencialistas, geopolíticas, neo constitucionales y las más recientes de la economía Global, además de las de gestión informacional y digital.

Las miradas buscan explicar los fenómenos del individuo en su permanencia e interrelación con otros en un espacio común, de acuerdo con su tiempo, ubicación, cultura y esplendor: urbis, cité, polis, cívitas, comuna, burgo, feudo y ciudad. Nombres que poblaron los tiempos pre modernos.

En la modernidad, algunas ciudades se les nombra metrópoli, megalópolis, tecnópolis, ciudad informacional y del año 1991 a nuestros días, Ciudad Global y Smart City.

El objeto de estudio de la investigación doctoral se centra en el análisis y explicación de la Ciudad de México (CDMX) en su difícil y singular problemática que desde su nacimiento hasta la promulgación de la primera Constitución Política, ha experimentado como urbe autónoma o subordinada, el acento para nosotros se finca en los modelos políticos y administrativos que la han ceñido y, por último, se ofrece la reflexión en torno a las singularidades de gestión de los gobiernos de izquierda de 1997 , cuyo leit motiv, dicen es consolidar una ciudad autónoma con peculiaridades propias de su naturaleza.

Los contornos de la investigación discurren en los perfiles de las teorías de la Administración Pública, las teorías del Estado, de las aportaciones de las Ciencias Sociales, como la economía y las teorías de la Globalización neoliberal, es evidente el uso de tales disciplinas por la dificultad que signan un tema apasionante, pero de intrincada factura.

Los objetivos del trabajo los enumero en el siguiente orden:

1. Explicar los rasgos de la categoría de ciudad en la zaga civilizatoria.
2. Ir entrelazando las líneas empíricas y de estudio de los hechos históricos y actuales que han tejido la trama de la ciudad en la Globalización.
3. Avanzar en la construcción de una teoría administrativa de la ciudad en tres momentos: el de la Ciencia de la Policía, la Administración Pública, algunos rasgos de la NGP. Así como analizar las posibles aportaciones a las estrategias de gestión de la ciudad (CDMX) en los años de los gobiernos de izquierda.
4. Explicar y criticar los momentos históricos del tránsito jurídico y político del Distrito Federal-Departamento administrativo del Distrito Federal-CDMX, como ciudad sede de los poderes públicos y como sitio económico, social y administrativo.
5. Analizar, explicar y ponderar las características actuales y prospectivas de la CDMX en su dimensión hacia una Ciudad Global.
6. Dar relevancia a los cambios tecnológicos que ha adoptado la gestión de bienes y servicios en la actual CDMX.
7. Ubicar y examinar los elementos tecnológicos de la nueva era de la ciudad en términos de las novedosas relaciones entre la Administración Pública y la sociedad.

De igual forma, se formulan las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Qué es la ciudad en su problematización de sujeto Globalizador en la historia?
2. ¿Cuáles son sus características comunes de integración y/o dispersión de culturas?
3. ¿Cuál ha sido su evolución como centro civilizatorio desde el talante de los procesos de Globalización aplicados en su desarrollo?
4. ¿Cómo han influido en su consolidación como ciudades los contextos políticos y los modelos económicos en cada época histórica?
5. ¿Cuáles fueron las razones políticas en la mutación del D.F.-D.D.F.-CDMX, que construyeron una metrópoli cosmopolita y la ciudad de todos los mexicanos?
6. ¿Cuáles son los instrumentos constitutivos para que la califiquen como una ciudad de ciudades en un sistema de metrópolis Globales?
7. ¿Por qué es la CDMX una Ciudad Global? ¿Es un hecho histórico y/o un nodo tecnológico y digital orientado al consumo?
8. ¿Qué tanto influyó el nuevo paradigma neoclásico en la Administración Pública de la CDMX?

Los métodos de investigación para la cuestión citadina a utilizar son: para la primera parte el método histórico en la narrativa de los contextos políticos y sociológicos de referencia.

En el segundo apartado tenemos la caja de herramientas del método histórico-descriptivo y el método crítico para la argumentación del continuo y/o discontinuo origen-evolución -involución-desarrollo de la CDMX.

En el último bloque se incorporan las teorías de la Globalización neoliberal en su vertiente económica, cultural y administrativa de la Ciudad de México.

Finalmente se incorpora un análisis de la Constitución Política de la CDMX en sus derechos a la ciudad y a la buena administración.

El cierre de la investigación da cuenta de un manajo de conclusiones.

## APARTADO UNO: MARCO TEÓRICO DE LA CIUDAD

El Marco Teórico de la Ciudad nos ofrece una multiplicidad de miradores a otear en su origen y desenvolvimiento como concepto y/o categoría de las ciencias sociales. El problema a enfrentar es cómo ubicar su objeto de estudio en la esfera administrativa.

La estrategia de la investigación que hemos elegido, es la ciudad analizada desde varios puntos de reflexión, los cuales nos conducen a destacar su importancia como el corazón de la convivencia humana y detonador del intercambio económico, de la inventiva tecnológica pero más que eso, la ciudad como ejercicio de la política y el poder; por supuesto esta práctica obliga disponer de un aparato ejecutor que medie, articule e institucionalice el dominio y la regulación legal y administrativa en la búsqueda del buen vivir, en orden y en virtud.

De ahí que el trabajo tenga una plataforma teórica versada en tres planos:

- a) Un basamento conceptual que se atempere con la idea de la Policía (polis), la pericia de esta categoría consiste en cómo demostrar o tratar de sintetizar en un solo término conceptual la amplitud y a veces el abigarrado quehacer de la autoridad ciudadana
- b) Desplegar el dilema de la ciudad en su tránsito de la antigüedad, Edad Media, modernidad, hasta el arribo de la ciudad contemporánea, señalando los perímetros más acusados pero nunca uniformes en su procuración económica, política y de gestión urbana
- c) El otro ángulo del observador teórico se intercala con los postulados de los pensadores publi administrativistas europeos como Von Justi, Von Stein y Charles- Bonnín y, para el caso de México, Tadeo Ortiz y Luis de la Rosa, que abarcan todos los siglos XVII, XVIII y XIX, y para los siglos XX y XXI Manuel Castels ,Ulrich Beck, Saskia Sassen y otros influyentes intelectuales de la época

Con el diseño del Marco Teórico, la incertidumbre que se quiere aclarar, radica en atinar las claves de cada teoría en el cumplimiento del ideal aristotélico de la virtud y la felicidad del ser humano en su flanco social.

## 1. Naturaleza y propagación del concepto

Nuestro recorrido parte de las definiciones de los diccionarios. El de la Lengua Española señala “*Ciudad viene (Del latín civitas) f. Espacio geográfico, cuya población, generalmente numerosa, se dedica en su mayor parte a actividades no agrícolas*” (1992, p.341) En el diccionario *Sopena*, ciudad se deriva del latín “*Civitas átis (de civis) f. Conjunto de ciudadanos integrantes de una ciudad o de un Estado*” (2002, p.341) El *Gran Diccionario de Sinónimos* de Fernando Corripio anota, Ciudad, metrópoli, urbe, capital, villa, población, localidad, centro, cabecera, ayuntamiento, municipio, suburbio (1979, p. 225)

## 2. Etapas históricas

### A) Antigüedad

#### 1. Grecia

Aristóteles en su inigualable obra *La Política* (undécima edición 1969,95) nos dice que la ciudad es la asociación del bienestar y de la virtud (excelencia añadida a algo como perfección) para bien de las familias y de las diversas clases que habitaban en ella, para así, alcanzar una existencia completa que se baste a sí misma.

En Grecia, la concepción de espacio político es la *polis*, que representa el centro de las decisiones concernientes a la ciudad, de ahí que el investigador Miguel Arnulfo Ángel (1948) narre:

La *polis* se convirtió en el espacio donde se alcanza la plenitud de la autoridad del Estado, la participación organizada, así como la comunión de derechos y deberes, distintivos de la ciudadanía. La política –mediante el recurso de la palabra, y el sofismo– contó con el ágora como espacio propio y exclusivo de la misma. Al mismo tiempo, quedó liberado lo público, entendido como terreno de lo común, frente a los asuntos privados. Los rasgos de la *polis* en su proceder hacia la democratización, cuyo fin último es lograr que el *demos* lo ocupe la aristocracia, definen la estrecha relación entre el individuo y la ciudad y el sentido de pertenencia con el que logra realizar su vocación humana y al mismo tiempo su vocación social (1948, 45)

Es conocido por el mundo –también- las magníficas aportaciones helénicas a la constitución de la ciudad, destaco sólo algunas: Un afán inquebrantable por hacer de los espacios públicos más humanos y de permanente contacto entre los ciudadanos y las obras públicas, tanto en paseos embellecidos por edificaciones y pequeños bosques urbanos, de igual manera el ímpetu por dotar a la ciudad de sitios y monumentos con una enorme energía artística y filosófica.

En esa línea, las autoridades ciudadanas diseñaron e impusieron una original reglamentación en la actuación de dos organizaciones, una pública, la burocracia y la otra de naturaleza política de defensa, el ejército.

Finalizo el pasaje griego enfatizando rasgos en torno a:

- El sentido político en la convivencia y en el ejercicio del gobierno.
- La influencia y participación del ciudadano en los asuntos de la ciudad (ágora)
- La reglamentación en torno a los deberes y derechos de la comunidad, y el nacimiento de la democracia como medio del consenso y legitimidad.

## 2 Roma

La historia de Roma se divide en tres grandes fases: a) Monarquía, b) República, c) Imperio. a) La Monarquía se funda en Roma en el 754 a.C., la ciudad tiene como centro político al rey quien asume la dirección de Gobierno con el Senado y se administra por la asamblea de curias.

b) La República (510 a.C.), Roma experimenta tres modelos de organización del poder, el primero con supremacía de los patricios quienes se apoderan del ejecutivo, las magistraturas y el consulado, con la presión de la plebe se constituye una oligarquía patricio-plebeya que gobierna Roma entre los siglos IV y III a.C. convirtiéndose en una potencia mercantil y naviera. El segundo fue en el siglo II con la guerra de Corinto y Cartago.

El tercer modelo fue el Imperial que significó la época de fortalecimiento institucional, e hizo de las *civitas* la gran aportación romana ubicándola, a diferencia de la *polis*, como un centro urbano eminentemente administrativo y un enclave de expansión territorial y de colonización.

Es pertinente aludir al vigor de las instituciones romanas, esa fortaleza se debe en buena medida a privilegiar la formación de los cuadros de gobierno y administrativos, a la que estaban sujetos los servidores públicos. Para la doctora Diana Vicher éstos eran educados en las artes de la retórica, la gramática y la poesía así como por la impartición de un *cursus honorem*; la pretensión y logro era disponer de un servicio civil. Del inventario de conocimiento el estudio del derecho ocupaba un sitio de relieve (Vicher, 2018, 73-74)

El fórum representó la grandeza de los emperadores y por tanto de la ciudad, sin duda un legado para la civilización y la administración de las ciudades fue la creación de las grandes obras de abastecimiento de agua y de drenaje, en contraste, convivían la opulencia con la pobreza y el desorden urbano, no obstante las aportaciones romanas son la plaza, los paseos que conmemoran las glorias de conquistas, el teatro, los baños, la arena y la iluminación de las calles que alumbraba la vida nocturna.

En un resumen inicial de la línea del tiempo de la ciudad en la antigüedad, advertimos los primeros trazos del influjo de éstas en el cultivo del buen vivir en la comunidad. Anoto diversos factores clave en la cimentación de las ciudades en su contribución original y natural a los procesos Globales de la civilización, que en mi opinión son:

1. Dimensión política de la organización del poder.
2. Perfil económico a través del comercio.
3. Segmentación social en términos gentilicios, religiosos y de propiedad.
4. Los primeros argumentos urbanos hacia la administración de la *polis* y la *civitas*, como es el caso de los bienes y servicios públicos.
5. Los afanes de expansión territorial y colonización (apetito Globalizador de los imperios)

## **B) La Ciudad Medieval**

A la caída del imperio romano de occidente, surge en la historia un gran cambio en la concepción del mundo y de la sociedad y por tanto en su perspectiva de gobierno y sus formas de convivencia en las ciudades.

La incógnita consistía en cómo darle la vuelta a la cultura de la polis y la civitas que cargaban enormes tradiciones urbanas, religiosas y desde luego políticas

Aparece entonces en el declive del esplendor romano una nueva época dominada por la creencia hegemónica de un nuevo dios, único, omnipresente y omnisapiente que ejerce un poder total sobre la voluntad y la conducta del ser humano. Su adoración y culto hacen que aparezca un novedoso ideal de ciudad.

En la alta Edad Media, 476 d.C. al siglo X, la ciudad medieval construye innovadoras formas de espacio público que tienen como vanguardia a la Cité que se identifica como un lugar cerrado y amurallado, con lo cual sepulta la idea anterior de la ciudad abierta. Se da una transformación de raíz de la autoridad citadina trasladando el poder hacia los obispos y los señores feudales, con lo que la Cité civil se convierte en Cité pontificia (Roma) Se ratifica en la Cité la imposición del dios nuevo y único.

En su flanco económico, social y administrativo, la ciudad medieval por su iniciativa de enclaustramiento -por temor a las invasiones- provoca el decaimiento del comercio terrestre y fluvial por el Mar Mediterráneo, cesando casi en su totalidad el intercambio de bienes materiales, espirituales y culturales, lo que anima a la instauración del trueque como una práctica pre capitalista del comercio.

El derecho es suplantado por la religión, incorporando con ello en la gestión citadina, la pre eminencia del orden religioso en detrimento del administrativo. En su faceta urbana, las edificaciones medievales pululan en torno a la Cité y los ejercicios espirituales surcan el campo, abandonando las ciudades, donde solo queda el monasterio como sitio de reunión de los pobladores.

El segundo momento de la Edad Media, conocido como la baja Edad Media, del siglo XI al XIV, lo escenifica la contienda religiosa de las cruzadas, cuyo afán es recuperar los lugares santos y reencausar el flujo comercial entre occidente y oriente. Este suceso histórico (las cruzadas) impulsa el resurgimiento de las ciudades gracias a la tonía de la economía que empareja innovaciones en la manufactura para la explotación de la tierra.

Este evento religioso ubica y fortalece el fino equilibrio entre los poderes espirituales y temporales, estirando el resorte del ideal utópico de la libertad económica que se fragua en las ciudades como Venecia, gracias al ímpetu de una nueva clase social: la burguesía, quien con su entusiasmo trastoca las instituciones políticas dando lugar a modernos cónsules, magistrados y encargados de la administración de las ciudades que velan por sus intereses.

Declina el estado feudal-religioso y aparece el Estado monárquico-autoritario, en la tez económica y social, la ciudad tiene su rotor de movimiento en la innovación tecnológica con la utilización de los molinos de agua y viento en la productividad de la tierra, siendo ésta- la invención- el timbre de la riqueza y el poder.

Renacen las ciudades portuarias en las riveras del mediterráneo, se conjuga la división del trabajo, comercio, incentivo a la inversión científica y se alcanza a reunificar una red de ciudades de Europa y del Oriente. El florecimiento medieval es frustrado por la peste negra que aniquila casi el 40% de la población del viejo mundo.

El futuro de las ciudades vislumbra la estratificación y diferenciación de las clases sociales amen del perfil industrial y comercial que enarbola la burguesía.

### **C) La Ciudad Moderna. Siglo XV-siglo XIX**

La civilización del hombre, después de vivir y experimentar muchas y enormes zonas oscuras producidas en el devenir de las sociedades y de paso por las ciudades en la Edad Media se enfrentó ante varios retos: el primero y más imperioso era con qué elementos filosóficos, políticos, sociales, económicos, culturales, artísticos y administrativos iban a reiniciar la construcción del mundo moderno.

La respuesta fue el Renacimiento, como la gran época para cultivar todos los órdenes de la vida del hombre en lo individual, espiritual y social. Los principales animadores del Estado, las ciudades y el novel estatus social fueron sin duda, Maquiavelo (creación del estado moderno) Bodino (soberanía) y Tomás Hobbes con el Leviatán y la contribución de otros eminentes artistas, teólogos, economistas, etc.

El segundo mayor desafío era la reingeniería de las ciudades como médula de la florescencia del inédito paisaje urbano que desterrara el cerco impuesto por la Cité.

La urgencia del comercio, economía y desarrollo exigían de amplios caminos, puertos y sitios de distribución logística con el fin de darle movilidad a la acumulación y generación de riqueza.

El tercer valladar a demoler era el dominio papal, el feudal y el burgués, para ello, se requería la elevación de un aparato político soberano con la fuerza militar y legal suficiente que lo hicieran indeclinable y sólido, entonces brotó el Estado, entendido este como el sujeto legal y político que permanece y que a su vez está en movimiento

Los modelos feudal y mercantil configuran un puente que diseña dos concepciones: el primero de ellos consolida la visión de la ciudad-Estado que domina los siglos XVI y XVII, como un ejemplo de ello el profesor Jesús Reyes Heróles en su afán de la búsqueda de la *razón de Estado* proclama su nacimiento en el siglo XVI (1982, p. 35) Por razón de Estado, Meineke, citado por el liberal veracruzano, lo define como la norma para el obrar del político, motor del Estado y ley para la salud pública (p. 34)

La segunda concepción abre un cauce de la idea progresiva, en el continuo Global de los países de Europa, al imponer a la primera visión la categoría de nación. Integrando en un todo la ecuación ciudad-Estado-nación, que potencia los noveles aditamentos políticos siendo el caso: la soberanía, la división de poderes y una señalada proyección de las fronteras territoriales.

De ahí el estudio de la ciudad, desde la perspectiva de la Ciencia de la Policía requiere como herramental teórico al *cameralismo* como punto de quiebre sobre el secreto de la barrera de la Función Pública para llevar a las universidades una especialidad científica que capacite a los funcionarios públicos en las artes y oficios de las cosas de Gobierno.

La enseñanza de la cameralística dispone de un retablo de grandes exponentes que desde Pedro Simón Gasser (1676-1750) hasta Juan Enrique

Von Justi (1717-1771) quienes imparten sus cátedras en Frankfurt y Leipzig, en Alemania, y también en Viena, Austria (Díaz Casillas, 1988, pp. 4-5)

En un paneo de la ciencia de la policía, sus principales actores son Enrique Von Justi en Alemania; en Francia Nicolás Delamere; y en España Valentín Foronda (p. 9)

## 1. Primer paradigma: La Ciencia de la Policía en la Ciudad Moderna

La emergencia del concepto POLICÍA que proviene de la cultura griega de la voz *politeia* y de *politia* (Bobbio, 2014, p.34) ambos términos son la etimología del vocablo moderno policía que viene a explicar y enriquecer la dimensión del primer paradigma de los quehaceres en la administración de las ciudades.

La Policía en Aristóteles *politeia* se empleaba para denominar el ordenamiento total de la vida en la *polis* (Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Paquino, 1995, pág. 1209), es el núcleo de una constitución política (Held: 2015, 57) y para Santo Tomás de Aquino se categoriza con el nombre de *politia ordinata* que descansa, también, en la idea de índole Global que cubre la vida terrenal, con la superación del dualismo propio del antiguo mundo cristiano: una religiosa (espiritual) y el otro mundano.

Es útil problematizar el concepto desde su raíz para entender su horizonte e importancia de ahí que POLICÍA<sup>1</sup> es la palabra griega *polis* que significa ciudad de la cual se deriva *politiá*, que incluye policía, cuyos fines son el arreglo, el gobierno y buen orden de una ciudad o república. Policía pues, se toma comúnmente por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, así también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de policía para lograr aquel fin.

---

<sup>1</sup> Policía se toma comúnmente como arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila, y también por la jurisdicción que tiene derecho de ejercer el magistrado de la policía para lograr aquel fin. Son objeto de la policía la disciplina de las costumbres, la salud pública, la reforma de los abusos que pueden cometerse en el comercio, los víveres, la seguridad y la tranquilidad general, la limpieza de las calles, la hermosura de los edificios, la observancia de los estatutos, leyes y bandos municipales. En fin, todo lo que concierne al bienestar y seguridad de los moradores. Ver Escriche, Diccionario razonado de jurisprudencia, T. IV, p. 318.

Son objetos de la policía también el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas, y en resumen todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los moradores. La policía está a cargo de los corregidores, alcaldes y jefes políticos.

La voz POLICÍA brota en el interior de los estados renacentistas, en Italia, pero sobre todo en Francia (Borgoña) el concepto adquirió una importancia operativa inmediata de instrumento en las manos del príncipe para alcanzar sus fines políticos. De ahí el nuevo significado cruzó fronteras y se instaló en Alemania donde encontró difusión y fortuna, gracias al Sacro Imperio Romano Germánico,

La “orden” del príncipe (monarquía) va adquiriendo carácter de ley, colocándose como fuente originaria a lado del derecho tradicional (*ius naturalismo*) La policía va a invadir el ordenamiento de la acción del Estado (ciudad) que van desde los problemas más pequeños de la vida social, como el control de los pesos y medidas sobre las bebidas, alimentos, mercados, hasta las actividades comerciales, seguridad y tranquilidad de las personas en las ciudades y en los campos.

La orden (ley) del príncipe se potenció hasta reglamentar los problemas de fondo de los nacientes estados territoriales con la creación de una burocracia militar (ejército) estable, el aumento vital de la tasación (hacienda), la formación de una administración profesional eficiente y segura, el impulso a la actividad económica (regulación) y el bienestar de los súbditos.

En todo este universo de la vida cotidiana, la orden del príncipe interviene como factor de racionalización, de regulación y de impulso del mecanismo estatal en vías de formación, ejerciendo la influencia en las dos direcciones de las competencias imperiales y superiores y de los privilegios tradicionales de las castas locales.

El resultado fue la elevación de un corpus compacto de prerrogativas soberanas, de intervenciones reguladoras indiscriminadas en la vida de los súbditos, de nuevos y eficaces aparatos burocráticos, firmemente empuñados por el príncipe. En Alemania, policía es el ordenamiento interior del Estado y es

esencia de la maquinaria de poder destinada a garantizar la vigencia y conservación de este último.

La jerarquía estática del oscuro y cerrado orden medieval fue desmontado y sustituido, por obra del príncipe y de su policía, por una estructura abierta, innovadora y mecánica, diseñada piramidalmente el príncipe en el cono superior y en la base los súbditos.

En el Estado de policía el príncipe necesita de manera vital de recursos financieros cada vez más imponentes para mantener con eficiencia el ejército y su cuerpo administrativo que constituye su espina dorsal, siendo pues, el canal imprescindible para obtener tales medios monetarios: como el impuesto, la recaudación, etc.

La calidad de vida de los súbditos es el rotor decisivo para el funcionamiento del nuevo Estado y no es casual que la policía sea definida como el sistema complejo de las instituciones creadas por el príncipe para realizar el bien común. El Bienestar y el orden se presentan como los momentos estelares en el proceso de la justificación ideológica, pero también en la acción de la policía.

El desenvolvimiento del concepto de policía, *polizeistaat* articuló la teoría y la filosofía del Estado dominante en las ciudades imperiales, pero el término francés *polizei* (S XVII) se fue propagando para definir con mayor precisión las tareas del Estado en la regulación legislativa y administrativa de la cotidianeidad de la comunidad orientada a la búsqueda de la promoción y gestión del bienestar general.

Hacia el siglo XVIII, la voz *Polizei* se había transformado en sinónimo de *Wohlfahrt* (Estado de bienestar) con el propósito de identificar su denominación original con el bien común.

De los límites geográficos toman sentido la autodeterminación política, los convenios entre naciones por la regla de oro *pacta sum servanda*.

Es indispensable seguir el curso evolutivo de la Ciencia de la Policía y la Administración Pública desde la visión de pensadores europeos sobresalientes, dentro de los cuales destacan:

## 2. El estado absolutista, la ciencia de la policía y la ciudad moderna en Juan Enrique Amadeus Von Justi

La teoría del Estado absolutista es la base de la Ciencia de la Policía y se distingue, entre otros caracteres, por:

- La concentración del poder del monarca.
- El monarca es patrimonialista y da vida a la autoridad política unipersonal.
- El rey o príncipe es la raíz de la ley y la jurisdicción, decide acerca de la guerra, dirige la administración (policía) y el ejército.
- La legitimidad del poder se nutre del poder divino y el origen dinástico.

En el Estado absolutista emerge la burguesía y se dinamiza el mercantilismo. Para Benz (citado por Cárdenas Gracia, 2017, pp. 22-23) el Estado absoluto en su proceso de centralización de poder nos ofrece entre otros, las siguientes facetas:

El Estado/ciudad se convierte en el núcleo de control político y de los procesos económicos que en torno a él giran.

Todas las provincias, regiones y ciudades que están sometidas a los funcionarios administrativos, el principio de igualdad entre Estados que se sustenta en una política de poder (únicas posibilidades entre los Estados eran el conflicto por medio de la guerra) y teóricamente se construye una concepción de soberanía exterior, en esa suerte, la soberanía ofrece dos caras: al interior, nadie por encima del Estado, y al exterior, igualdad entre Estados.

La obra de Juan Enrique Amadeus Von Justi, se inscribe en la estela de entre los más notables estudiosos de la Ciencia de la Policía, a lado de Roberto Von Mohl y Otto Mayer, Justi nos ofrece principios, actores, protagonismos y limitaciones llevadas a cabo por el Estado absolutista alemán, quien en la persona del príncipe utilizó el privilegiado mecanismo operativo cultivado de la Ciencia de la Policía para conservar, innovar, controlar, y engrandecer su poder; primero en aras de perpetuarse y segundo, avanzar progresivamente en el bienestar de su población.

El investigador Omar Guerrero subraya que “el mérito principal de Luis Enrique Von Justi es haber identificado, definido y desarrollado la materia administrativa dentro de los asuntos públicos, a partir de una prístina actitud científica dominado por un ambiente académico, profesional y político, caracterizado por un notable desarrollo de los asuntos económicos, financieros y administrativos, que se dio en Prusia. Fue tarea especial de Von Justi, distinguir los campos respectivos de cada rama de la actividad estatal, delineando y acotando el contenido de la materia administrativa que entonces se llamaba policía”. (1995, XII)

Vale advertir al lector que Justi sentencia: *“No se ha escrito de policía antes del siglo pasado (siglo XVII) y aunque hay algunos libros cuyo título parece anunciarla, hay sin embargo pocas personas que hayan comprendido el significado de la palabra policía que no la haya confundido con política y que no hayan establecido principios de gobierno que nada tienen que ver con ella.”* (1995, p. 15) Es oportuno, entonces señalar las diferencias entre la política y la policía, a saber:

“La política tiene por fin la seguridad de la república tanto por fuera como por dentro, y su principal ocupación es instruirse de la conducta de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas.

Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tiene la necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última, se emplee y se ocupa aún a provocar la seguridad interior del Estado, sin embargo, en ellos no es más que un instrumento de la política y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mantenimiento del Estado (1995, LXVIII)

El maestro Omar Guerrero remata en esta diferencia con Justi en que *“el concepto de poder no solo tiene un significado personal o relacional, sino que se refiere estrictamente al Estado. Se trata de una potestad del mismo observado este como una comunidad política. Igualmente, el poder del estado tiene un contenido material, social e intelectual, cuya promoción y desarrollo son la responsabilidad de la policía”* (Von Justi, 1995, p. LXVIII-LXXV)

El ideal de Justi es la ciudad como centro de convivencia que en atención a las prescripciones reglamentarias aseguran la paz, orden y bienestar, en esa secuencia los edificios públicos, tribunales de justicia, colegios, iglesias, almacenes y casas, deben estar edificadas de tal modo que el conjunto contribuya a las comodidades y la hermosura de las ciudades, en todo momento la ciudad debe favorecer la agricultura, comercio, circulación del dinero, montepíos, bancos, etc. como equipamiento indispensable para la armonía social y económica.

Justi examina con rigor el sentido social y precisa: “el Senado y los demás tribunales establecidos para la conservación de la policía deben concurrir unánimemente al bien de la sociedad y hacer todos los reglamentos que juzguen necesarios para este efecto (Justi, p. 36)

Von Justi en su proceso de elaboración de los elementos estructurales de la policía de una ciudad insertó bajo el diseño piramidal del poder del príncipe, algunas notas acerca de los factores que abonan en la prosperidad del centro urbano; el Estado debe proponer que la ciudad sea un foco de atracción y consolidación económica, social y política en el afán de fortalecer el poder para el príncipe y las instituciones que crea reforme y/o transforme en el destino de la búsqueda de la felicidad pública.

La visión de gobierno en la regulación económica de la ciudad se extiende hacia lo rural cuya intervención de la policía abarca la producción, estímulo, control vigilancia, abasto, distribución y destino final de mercaderías, crédito administración de impuestos, de insumos y proveedores que participen en el circuito mercantil de este sector, incluyendo minería y ganadería y otros bienes y servicios del campo.

El principio de la intervención económica del Estado es construir un macizo reglamentario que no obstaculice el buen desempeño de la economía en beneficio de los sujetos que participen para ello.

Otros de los factores económicos que se atribuye el Estado Absolutista alemán para florecer el orden productivo en las ciudades, es el manejo inteligente y moderado en los renglones de precios, carestía, intereses e impuestos sobre las mercancías vitales para una convivencia social sana y, con ciertos rasgos de igualdad en la diversidad de la calidad de vida en el reino.

Justi formula un círculo virtuoso en donde dos variables se conjugan, en una ambientación dinámica para el logro de la felicidad del Estado y la de los súbditos, estos elementos son los cultos y las creencias religiosas y espirituales de la gente y, el otro, es la autoridad juiciosa y respetuosa a ellos por parte del Estado. La religión es lo que pone a los súbditos en posición de cumplir sus deberes con mayor exactitud y no puede el Estado prometerse ser dichoso cuando la creencia en Dios está en él olvidado.

En el reino de Prusia, la policía, educación y las ciencias eran valores que cuidar y proteger antes de ser servicios públicos que administrar.

La ciencia y la enseñanza son en Justi bienes culturales que requieren una prioridad de alta consideración, señala sin tapujos que “un pueblo ignorante está sujeto a cometer todos los días mil errores en su gobierno”.

El apartado que da término al trabajo de la Ciencia de la Policía de Justi, lo dedica a la administración de Justicia en la Ciudad. Este aspecto de la justicia es también una tarea primordial de la Policía: garantizar una justicia expedita, oportuna, imparcial y eficaz.

- **Apuntes de la obra de Juan Enrique Amadeus Von Justi**

En cuanto al régimen administrativo de la Ciudad en el Estado Absolutista el análisis caminaría en tres ángulos políticos, primero, como forma de organización del poder; en segundo, desde un mirador jurídico-constitucional y tercero, en el eje de la certeza de la policía (Administración Pública)

En la secuencia el primero de ellos enfatiza la forma de estructurar y dar funcionamiento del poder en sus tres escenarios:

- 1) El éxito del absolutismo en el siglo XVII fue que se podría ver como un poder sin límites y arbitrario por parte del príncipe hacia sus súbditos. En esta afirmación, los legistas del soberano no tenían fronteras para sus leyes u órdenes, quizás los que pudieran existir y existieran fueran las acciones de los reinos vecinos y la actuación de la iglesia. Justi es muy cuidadoso del trato que da a los extranjeros y la influencia de la religión, en donde subraya el respeto por los extranjeros a quienes les propone garantías importantes para estimular y ampliar sus inversiones incluso menciona otorgarles títulos y la nacionalidad o naturalización y en el perfil espiritual; el pensador alemán, focaliza la tarea de la policía bajo un régimen de respeto a la creencia y costumbre de los súbditos.
- 2) Se puede afirmar que se inicia una separación entre la moral y el poder, con lo cual, se siembra el primer germen de la laicidad en la política, hechos influenciados por la reforma de Lutero y la incipiente construcción de los pilares constitucionales del Estado; la primera sin duda fue una gran animadora del poder absoluto del príncipe.
- 3) El cambio reformista apoya al príncipe en los senderos de la justificación en el uso casi indiscriminado del poder entre sus súbditos, argumentando la eficacia de la policía en el mantenimiento de la seguridad, paz, bienestar y orden en busca de la felicidad. Todo ello tiene como escenario a la ciudad vista en un enjambre de ideas en ebullición.

En el segundo ángulo, la importancia radica en el contorno jurídico-constitucional que sienta el vigor de las instituciones ciudadanas a través de dos corrientes de mediación: el cristianismo como doctrina y de la iglesia romana como institución política de donde observa su fundamentación de racionalidad y de eficiencia jurídica y administrativa: es un derecho creado por el príncipe a través del cual fortalece el poder dentro y fuera del Estado y por tanto se atribuye un sentido de soberanía que lo legitima.

En un tercer ángulo, la Ciencia de la Policía adapta o acomoda su organización, estructura y funcionamiento a los designios del poder del príncipe en los términos siguientes:

Con el surgimiento y desarrollo de estas instituciones de gobierno mesocrático y absoluto se realiza, como es notorio, un tipo de

administración que en un cierto sentido representa las condiciones necesarias para que los nuevos poderes políticos puedan afirmarse, estabilizarse y mantenerse. En esta perspectiva, que los primeros sectores administrativos que se desarrollan, son el militar y el financiero y que contemporáneamente, se asiste al progresivo monopolio de la función jurisdiccional en la persona del soberano. La organización de gobierno real tiende a articularse y difundirse de manera uniforme en el territorio, mediante la creación de estructuras de administración periférica. (Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Paquino, 1995, pág. 19)

La obra de Von Justi termina por vincular las aportaciones de gobierno y de policía de las ciudades alemanas y las líneas argumentativas señeras en la teoría administrativa de los centros urbanos.

### 3. Segundo paradigma: la Administración Pública en la Ciudad Moderna

El presente capítulo pretende demostrar algunos pasajes por donde transita la Ciencia de la Policía en su afán evolutivo hacia la Ciencia de la Administración, el autor más destacado de esta materia es Lorenzo Von Stein (1815) quien a la par de Von Justi aportaron al conocimiento de la Policía, la esencia, los estudios y experiencias de primera mano que vinieron a enriquecer la Ciencia de la Policía en la gestión de las ciudades y a fijar el futuro de la Administración Pública en su natal Alemania.

Los problemas que tuvieron ascendencia en el tránsito de la Ciencia de la Policía a la teoría de la administración fueron:

- La Ciencia de la Policía fue perdiendo vigor con el paso del tiempo entre finales del siglo XVIII y el primer y segundo cuarto del siglo XIX.
- La Ciencia de la Policía no tuvo una raigambre en el sentido jurídico, ello la alejaba de los textos de derecho político y por tanto la separó inexorablemente a la Policía del Derecho.
- El escenario de los países vecinos animó a los estudiosos alemanes a considerar con mayor rapidez y apego a los aires constitucionales que soplaban en Inglaterra y Francia, Estados que motivaron el pensamiento

administrativo de Von Stein, quien elevó la doctrina de la administración a ciencia sistémica.

- El producto del continuo histórico y científico fue la teoría de la administración que observó de los principios del derecho administrativo y de la Policía, este binomio apuntaló una conjunción inseparable en el tiempo y con la guía de Stein pudo demostrar que las cuestiones positivas y prácticas de la administración son capaces de recibir un tratamiento científico.

En la fórmula “por la Constitución llegamos a la Administración” (Stein2016, p. 154), como resultado se da inicio a una serie de incertidumbres que hay que dar cara, la primera es ubicar al ciudadano como sujeto bienhechor de la actuación del Estado y de las policias” de las ciudades.

La segunda es partiendo de la premisa de que el ciudadano es eje del destino de la administración, el pensador alemán configura todo un proyecto político, jurídico, reglamentario y administrativo para fijar el destino del Estado, pero también, el de la administración, los rasgos más acusados de ese novedoso sistema giran en torno a cuando menos seis motores de movimiento a observar:

- 1) La idea del Estado es la esencia de la personalidad individual que se transforma en la prioridad de la comunidad y ésta en la personalidad del Estado.
- 2) El concepto de Administración como esfera de la vida orgánica del Estado y por tanto de la ciudad.
- 3) En cuanto al gobierno, Stein fundamenta su pensamiento en tres puntos cardinales: a) el derecho constitucional; b) la autoadministración; y c) el sistema de asociaciones. El primero es la base de conducción y los dos restantes son el estímulo del individuo en su convivencia con la comunidad.
- 4) La administración de la economía social. La pretensión es fijar las claves en la búsqueda del bienestar y la equidad social de la población a través del rol del Estado en la relación trabajo y capital.

5) La administración y la vida social. El sistema de administración social descansa en:

- La libertad social es la tarea esencial de la legislación y el gobierno.
- El combate a la penuria social en las ciudades es el *leitmotiv* de la autoadministración.
- El motor de las asociaciones es la consolidación del desarrollo social.

La libertad social encierra en su contexto a la familia, al derecho gentilicio, al derecho sucesorio, los mayorazgos y al derecho profesional.

El último reto se atiende con:

6) El sistema de asistencia a los pobres. La visión de Stein en cuanto a la administración de las ciudades contempla el rubro de atención a los más vulnerables y quienes no tienen cabida o son excluidos de las exigencias del modelo capitalista.

En Von Stein el tema de la pobreza cubre –en la teoría de la administración- un buen espacio de análisis y propuestas para su atención, destaco tres factores:

1. Incorpora aspectos legislativos.
2. Los cuerpos institucionales autónomos de asistencia, permanencia de medios para subsidiar como son los socorros, el impuesto de los pobres locales y regionales y los impuestos legales y de apoyo que generan los parlamentos regionales.
3. El sistema de asociaciones asistenciales.

Los modelos en ciudades en cuanto a su orientación social son evolutivos y, de la realidad alemana se manifiestan en varios flancos, la primera de ellas es la expresión teórica y práctica en la dirección de la política económica que tenía un fuerte acento mercantilista y cameralista (Roll 2017, p. 192); y la segunda se da en la vida administrativa, donde el enfoque alemán va caminando con mayor euforia en la consideración de un derecho administrativo más apegado a los modelos prescriptivos donde dicta el funcionar entre el ciudadano y la Ciencia de la Policía que a su vez evoluciona a la Administración Pública.

La contribución de Von Stein se observa en la profundización del derecho administrativo como garante de la acción legal y no caprichosa de la administración frente a sus tareas y a la procuración del bienestar ciudadano. El tránsito de la Ciencia de la Policía encuentra en el innovador alemán su gran promotor y aliado quien concluye que todo el quehacer del Estado es administración.

Von Stein es el primer publi-administrativista que avizora el principio del fin del paradigma administrativo de la Policía y establece los primigenios orígenes del nuevo paradigma de la Ciencia de la Administración.

En su texto *Teoría de la Administración* se consigna este tránsito entre ambas disciplinas públicas. Este recorrido se inicia hacia finales del siglo XVIII con el ocaso del absolutismo como régimen político.

La semilla sembrada por Stein terminará de germinar con el ascenso de los gobiernos constitucionales en Francia con el arranque del nuevo paradigma: la Administración Pública.

#### 4. Hacia una teoría administrativa de la Ciudad Moderna: Una aportación de Charles–Jean Bonnin Siglo XIX

En el mundo del pensamiento de las ciencias sociales, el autor Charles-Jean Bonnin, es una figura señera, sus logros y contribuciones a la fortaleza como ciencia de la Administración Pública, son dignos de hacer mención.

Los principios de Administración Pública marcan en su vida un lindero que dio luces al gobierno francés, sus innovaciones en la organización del poder imperial y sus ahíncos por dotar a la Administración del Estado, irradiaron todo el territorio galo, son únicas sus propuestas en la gestión municipal y de las ciudades. De ahí es donde pende nuestro anhelo de incorporar algunas tesis de su trabajo en la teoría administrativa de la ciudad. Bonnin no dedicó su obra a esta teoría, pero vaya que sí la endulzó y le dio herramientas para su andar.

Charles-Jean Bonnin nos ofrece en su obra cumbre *Principios de la Administración Pública*, un nutrido inventario de la experiencia francesa en

abono a la naturaleza científica de nuestra disciplina, así como sus afanes por abrirle paso a esta ciencia entre las ciencias sociales, es decir, el autor galó luchó con talento y perseverancia en dotar al objeto de estudio, las categorías de conocimiento, el andamiaje metodológico, los conceptos básicos y con un buen número de leyes que enmarcan y enriquecen el escenario donde se desenvuelve el espíritu y las acciones de gobierno y de la gestión para construir una Ciencia Administrativa al servicio de la comunidad.

La Administración Pública vino a consolidar, como instrumento de gobierno, la hegemonía del poder político de Napoleón Bonaparte. El código administrativo de Bonnin coadyuvó con enorme eficacia, al control, mantenimiento, expansión y permanencia en el tiempo futuro, el código se suma a la narrativa jurídica coronada en el código Napoleónico.

Bonnin contribuye con su Código al acercamiento de una teoría administrativa de la ciudad, se continúa con un camino fructífero que ligado a la voluntad política del Rey Sol (Luis XIV) y a la reconstrucción y transformación de París, llevada a cabo por el Prefecto George Eugène Haussman bajo el auspicio del Segundo Imperio de Napoleón.

París dejó su aire nauseabundo de vida medieval para convertirse en una urbe moderna y grandiosa, con sus monumentos y su manojito de bellos puentes sobre el Sena le ganó el título de *ville lumière* (Ciudad Luz)

La importancia de los principios de Bonnin fue reemplazar a la Ciencia de la Policía caracterizada por un esquema autoritario de regulación de los procesos de gobierno, establecido en una jungla de leyes confinada en la enigmática oscuridad de los procedimientos administrativos. En su lugar, se implantó un sistema de derecho administrativo a través del cual se desterró la arbitrariedad y la discreción ilimitada que caracterizó al marco jurídico precedente (Bonnin 2016, p. 19)

La gestión de las ciudades se ve favorecida con el espíritu republicano que iba invadiendo Europa los primeros pasos de la nueva Ciencia de la Administración Pública se va alejando paulatinamente del diseño personal de los monarcas y

comienza el ascenso del Estado de derecho que va ir asentando el basamento de un régimen jurídico impersonal e imparcial plagado de un modelo de reglas abstractas de derecho administrativo que el parisino calificó como “moral de la Administración Pública.” (p. 21)

Acometo tres contribuciones que impactaron en las policias de las ciudades francesas por su relevancia, va primero el código administrativo como estructura organizativa, el siguiente, es la disensión entre el gobierno y la Administración Pública para dar su lugar a la decisión política y el lugar propio de la ejecución operativa, el tercio es la definición y las cualidades científicas de la Administración Pública, que obligan al aparato público a evitar la improvisación y estimular rutinas de trabajo en los servicios de la ciudad.

Bonnin, advierte la “existencia perenne de la ancestral constitución administrativa de Francia”; y deduce la necesidad de un código administrativo que estableciera reglas fijas para conducir la nueva administración, articulando un “conjunto de leyes que se estatuyen en provecho de los ciudadanos en lo referente a sus asuntos comunes, la propiedad de todos y la riqueza pública, así como sobre sus acciones y actos de orden público. (p. 93)

El código es un escaparate que privilegia la legalidad, le da vigencia a las garantías del ciudadano frente a la autoridad fortaleciendo la vida en comunidad y concentra las líneas argumentativas de las relaciones económicas entre los individuos y regula la actuación de los depositarios del poder.

El innovador mediterráneo dibuja un trinomio conceptual que define la naturaleza política del Estado, el gobierno y la administración; el primero lo califica como la organización de la población; el segundo del interés público en el eje motivo y objeto de su existencia y permanencia, para la administración el interés común en su causa existencial. “gobernar es distinguir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente” (p 103)

La definición de la Administración Pública, como cuerpo técnico y especializado posee dos cualidades; una pasiva como voluntad de la ley y una activa como órgano ejecutor.

En su originalidad la Administración Pública se define como la “gestión de los asuntos comunes del ciudadano como miembro del Estado” (p. 106)

Por tal motivo, la aplicación de un Código Administrativo era pertinente y quizás indispensable para la vida francesa que iba construyendo su ideal republicano y su paso a la consolidación de un Estado Moderno, eficaz, ordenado, legal y con un amplio camino por recorrer en materia de justicia.

De ahí la ingente premura del código administrativo como un valladar que acabara con la confusión, ineficiencia y desorden en la gestión del Estado. El código se suma a la existencia de los códigos civiles y penales<sup>2</sup>, así como el código político que “es aquel cuyo objeto especial es la institución del Estado, como el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano; y el cuerpo legislativo y el gobierno lo que todavía llamamos leyes constitucionales” (p. 170)

En tanto, el código administrativo “tiene por objeto especial la organización, competencia y atribuciones de la autoridad secundaria siendo el vínculo entre el gobierno y la administración es el primer grado del orden administrativo; después de él vienen las prefecturas, subprefectura y los ayuntamientos, que son el ultimo grado del orden administrativo” (p.170)

Por ser la esencia del trabajo de tesis enlisto algunos de los principios generales de administración a saber:

- Se gobierna a las personas y se administran las cosas.
- La ley administrativa es la que se estatuye sobre el ciudadano como miembro del Estado, para su persona y sobre la propiedad como elemento de la riqueza pública, obliga hasta el extranjero que reside en el imperio.
- En Administración, la aplicación de las leyes está en la acción, el examen y el juicio.

---

<sup>2</sup> El Código Civil, El Sistema fiscal moderno, El Código Penal, La Legión de Honor, Los sistemas educacionales y administrativos y hasta un presupuesto equilibrado en tiempos de guerra. Napoleón ordenó la creación de los primeros pavimentos y el primer servicio de bomberos en París. (Fuentes, 1992, p. 257)

- La aplicación de las leyes en las ciudades, pueblos y comunidades es propia de los prefectos, subprefectos y alcaldes y el examen y juicio de los diversos consejos establecidos por la ley.
- A cada instante de su vida, el ciudadano está sujeto a la acción de la administración.
- La acción está en la fuerza y la fuerza radica en la unidad.
- Los agentes del gobierno, salvo los ministros, no pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones, más que en virtud de una decisión del Consejo de Estado.
- El Consejo de Estado tiene competencia en los asuntos de Alta Policía Administrativa cuando le son remitidos por el emperador y cuando el emperador consideró conveniente hacer examinar por su consejo la conducta de algún funcionario inculpado.
- De su administración nacerán las razones que harán amar los ciudadanos al gobierno bajo el que viven (p. 177)

Se percibe en Bonnin un enorme énfasis en la naturaleza objeto y quehacer de la Administración Pública en separar esa línea delgada resultante de la justicia, pero en la misión de la institución estatal y/o ciudadana es cubrir el escenario de vida del individuo en lo particular como en común.

Desde la vigilancia de la Policía sobre la limpieza de las calles hasta el movimiento y dirección de los ejércitos de tierra y mar hasta las concepciones del talento en las relaciones políticas y comerciales de las naciones todo es administración.

El apartado más atractivo y atrayente del código administrativo de Charles Jean Bonnin es el problema que atañe al gobierno y a la Administración Pública temas que Justi y Stein desarrollan, pero no con la extensión, precisión y visión política del creador mediterráneo.

Vale como método definir las cualidades de ambas categorías de conocimiento para valorar su esencia, en que contrastan y la resultante en sus relaciones e influencia recíproca.

El gobierno atesora los atributos de dirección y mando, así como la vigilancia y evaluación de la práctica administrativa.

La administración concentra su contenido y su movimiento en la división de la acción del gobierno en todo el territorio y en la aplicación directa del ordenamiento jurídico y legal del Estado.

El despliegue y visión del creador galo acerca de la vitalidad de la Administración Pública lo ubica en un lugar preponderante dentro del estudio de esta disciplina. La visión del francés acerca de la vitalidad de la Administración Pública y que aún sigue vigente al definir a ésta como la “autoridad común que [...] ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como las personas, bienes y acciones como interesantes al orden público (Bonnin 1834, 911, citado por Guerrero 2000, p. 2)

Sin duda, el científico social Charles-Jean Bonnin es considerado el padre del nuevo paradigma de la Ciencia de la Administración Pública y que tantos beneficios procuró a los fines de la ciudad como objeto de racionalidad.

##### 5. Hacia una teoría administrativa mexicana de la ciudad moderna (siglo XIX): Una aportación de Simón Tadeo Ortiz Ayala

El México del siglo XIX tenía frente a sí, como nación y Estado independiente, un suculento menú de problemas a resolver. Uno de los más apremiantes era el diseño de un gobierno que diera certeza y esperanza en el tiempo por venir. La fórmula radicaba en encontrar las claves para una organización del poder político que diera confianza, provocara la unidad nacional y fuera la cimiento de las instituciones nacionales.

Estos retos no fueron superados y el país cayó en un abismo de asonadas, golpes de Estado, diversos ensayos centralistas y federalistas y demás pasajes que atenderemos más adelante.

Por ahora, vale aventurar en la suerte que corrió la Ciudad de México (CDMX) en su gobierno y administración.

Uno de los pensadores publi-administrativistas fue Simón Tadeo Ortiz Ayala, quien se ocupó de disuadir el problema de la ciudad de México en su vertiente administrativa, sus reflexiones apuntan a dibujar una Ciudad Moderna donde la mano del Estado era de vital importancia en el logro de los fines de convivencia, orden y eficacia.

Tadeo Ortiz (1788-1833), fue diplomático, periodista y escritor político y un fino observador del acontecer de los hechos históricos. Su texto es un trabajo que dedicó al emperador Agustín de Iturbide denominado: Resumen de la Estadística del Imperio Mexicano.

En el estudio preliminar el autor sentencia que, “el problema de la ciudad era la organización política que... “fue interpretado como la fórmula de solución unívoca” entre liberalismo y a las pretensiones del grupo conservador. <sup>3</sup> (Ortiz, 1968, p. VI)

Tadeo Ortiz político liberal, fue admirador del viajero prusiano Alexander Von Humboldt quien escribió que la América Española necesitaba menos impuestos, más comercio, una clase media y un mejor gobierno. Ortiz fue un estudioso de la Geografía y de la Estadística -materia fundacional de la Ciencia de la Policía, de la Administración Pública- y de la economía política –lector de Adam Smith-, influenciado por la época y por tanto partidario de la justicia social, la moral y la protección de los indígenas campesinos y los trabajadores mineros, simpatizante de la educación gratuita, de la ciencia como herramienta del Estado para el buen gobierno.

A su paso por los Estados Unidos (Nueva Orleans), refrenda su convicción en el constitucionalismo al contemplar en la cotidianidad el armonioso desarrollo de la democracia. Le impactó el naciente y recién inaugurado régimen presidencial-republicano, asimismo quedó gratamente admirado por el sistema federal, inventado como forma de gobierno del vecino país y perspectiva legal de la promoción del Distrito de Columbia como sede de los poderes nacionales.

---

<sup>3</sup> Con toda razón el problema estratégico a definir era la consolidación de la forma de organizar el poder.

A su regreso a México se incorporó a la lucha independentista y al triunfo de ésta colaboró con Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide y otros líderes libertadores. Ortiz estaba convencido que para los males sociales – desigualdad, concentración de la propiedad, explotación, pobreza- era mejor confiar en un gobierno liberal activo y protector que pudiera resolver estos problemas, proporcionando al pueblo, propiedad, educación, oficio e industria-. (p, XVI)

El tema de la población resultaba relevante porque ya a finales del siglo XVII y durante el XVIII y sobre todo el XIX, las escuelas cameralistas de las Ciencias de la Policía y la Administración Pública (Justi, Stein y Bonnin) le daban un coeficiente digno de mención en la gestión pública gubernamental , de ahí que Tadeo Ortiz seguramente influenciado en Francia y España puso particular atención a este asunto primordial para el buen gobierno y anota “hasta 1793 ningún magistrado se había ocupado de la Estadística de México, porque ninguno se interesó en tan importante negocio; empero el celoso y benemérito virrey, Conde de Revillagigedo, deseoso de conocer el bien administrar el país que se le confió, se decidió a formar un censo, valiéndose de todo poder y eficacia de su autoridad y celo (4 483 509 habitantes)” (p.13)

La CDMX en la mente de nuestro autor, es una narrativa creativa que, sin poder comprobarlo, tiene líneas coincidentes con Von Justi en cuanto a la Estética urbana y al cuidado permanente de la autoridad para su traza, embellecimiento y funcionalidad como centro de reunión de ciudadanos. Atajemos algunos argumentos de Tadeo Ortiz.

El político-liberal atrae la atención de la ingente conveniencia de un “plan general de la ciudad, que debe levantarse y seguirse sin variar una línea...” Considera necesario realizar reformas y levantar “nuevas construcciones con el fin de hacerla más estética y funcional; su confianza en el rápido progreso de la nación lo hace prever para el futuro de una gran capital y así, su primera observación es para los legisladores, pide una ley que reglamente su administración tomando en cuenta que se trata de los intereses y destinos futuros de una población que con el tiempo aglomerará millones de habitantes y, que no muy tarde abrazará un área extensa” (p. 53)

En el panorama administrativo advierte que solo desconcentrando las funciones de la autoridad central se podrán hacer frente a los problemas y realizar los proyectos que enuncia para ello frasea:

“La Policía de la capital de la federación, para poder sostenerse inalterable y aun aspirar a sus mejoras progresivas, necesita de una administración especial, que separada de las atenciones de la administración política y municipal, cuide únicamente del buen orden, salubridad y embellecimiento de una población destinada por su situación geográfica y posición política, a ejercer un grande influjo en el mundo civilizado.

La orientación urbana que fija la autoridad gubernamental, debe encaminarse hacia una visión más holística y complementaria en donde “la Ciudad de México necesita de nuevos establecimientos públicos indispensables a su fomento, salubridad, comodidades y embellecimiento, y en suma, de un nuevo y arreglado orden de cosas, considerado como la metrópoli de una nación independiente y libre, residencia de las autoridades supremas y ministros extranjeros, centro de las ciencias, artes e industrias que es preciso cultivar” (p. 54)

Indicamos la creación de un prefecto superior de policía, y un consejo de ediles aplicados a las mejoras de la administración de salubridad, policía, seguridad, fomento y embellecimiento de la capital.

Nuestro autor acomete un modelo de organización y distribución funcional desconcentrado que debe atender con oportunidad las demandas de la comunidad acercando físicamente la acción administrativa.

Con la firmeza de adoptar la planificación como una actividad regida por la autoridad, y contagiado por su experiencia de vida en las principales ciudades del viejo mundo y algunas norteamericanas, Tadeo Ortiz insiste en que: “Mientras todo esto se planifica, tiempo es ya que el gobierno piense en la fundación y buena dirección de una universidad, [...] fundar colegios o liceos donde se les enseñe a la juventud los idiomas antiguos y modernos, academias de todas las artes, especialmente las útiles como la hidráulica, mecánica y agricultura, hospicios, casas de corrección y beneficencia, hospitales y cementerios (pp. 23-33)

Al final, el autor no alberga ninguna duda que la acción del Estado y el ejercicio de las Ciencias de la Policía son imprescindibles en la rectoría y conducción directa y activa de las tareas que se enlistan, de ahí pues, que la aportación de este teórico visionario mexicano abone a la construcción de una teoría administrativa de la Ciudad.

6. Aportaciones a la teoría Administrativa de la Ciudad Moderna de José Luis de la Santa Rita de la Rosa Oteyza (Luis de la Rosa) [1804-1856]

El segundo momento estelar en la zaga de la Ciencia de la Policía se personifica en Luis de la Rosa, personaje notable en su trayectoria político-administrativa, transitó por los tres poderes públicos del Estado.

De la Rosa, es un político con una dilatada experiencia administrativa que vierte en su obra escrita perlada más por la evidencia que por el estudio, la investigación y el conocimiento sistemático. De ahí que los preceptos incorporados en este punto de la tesis destacan este presupuesto. La Ciencia de la Policía en el México del siglo XIX está preñada de experiencia más que de ciencia.

De su obra, rescatamos el objeto de estudio que es “establecer los principios de una buena administración (Chanes, 2000, p.325)

La intención del autor zacatecano es ubicar los fines del gobierno de aquellos que persigue la administración, con ello afirma que “un buen gobierno requiere de una buena administración”. (González, 2010, pp. 223)

Una buena administración es la que dirige a la sociedad y la encamina para su desarrollo, prosperidad y bienestar, basado esto último en la instrucción y en la inteligencia de quien dirige los asuntos públicos, que tiene como meta el interés público, de similar énfasis debe promover las ciencias y la difusión de conocimientos útiles, rematando que una buena administración “jamás puede apoyarse en la inmoralidad” (2010, p. 326)

Concebía a la Administración Pública ligada a las clases sociales, a sus anhelos y necesidades. Sus pilares son la instrucción y la inteligencia como medios de trabajo, Pero una buena administración debe permitir también la disensión sobre los problemas nacionales, ya que este recurso del poder

político desarrollado pacíficamente por los individuos coadyuva a resolverlos creando una relación entre gobernantes y gobernados (Rives, 2015, p. 117)

## ALGUNAS CONSIDERACIONES DE LA CIUDAD MODERNA

La Ciudad Moderna enfrentó varios problemas en su consolidación, aparte de los administrativos que ya vimos, surgen los del orden económico, donde flota la pujanza de la actividad comercial a lo largo de Europa, la necesidad y la urgencia del intercambio de mercancías, bienes, servicios, manufacturas e innovaciones para la mejoría de la productividad, refuerza el auge de centros urbanos de primera importancia como Florencia, Venecia, París y Londres que arraigan las transformaciones Globales del mercado y el poder de los príncipes.

El comercio sembró los derroteros de las nuevas *cités* y a la par brotaron ideas políticas y sociales que anunciaban recientes luces para el entendimiento, la razón y la violencia, de ahí el protagonismo de los trabajos de Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Tocqueville y otros exponentes de la filosofía, economía y derecho que deslumbran al mundo con sus percepciones sobre la ley de la naturaleza, el equilibrio y la organización del poder político, la relación contractual de gobernantes-gobernados y demás aportaciones de Mirabeau, Locke, Hume, Montesquieu y Rousseau, éste último cuya contribución al definir la ciudadanía como institución moral y política que asienta al idealismo democrático (Academia de Centros Históricos, 1999, p. 21)

Rousseau insiste en su obra señera *El contrato social* con la fórmula ciudad-Estado-Nación ha transitado en una confusión conceptual donde él aclara que la “persona pública” es quien detona en su interrelación como ciudadanos el factor que le da vida a la ciudad, a la república y al Estado (1988, p. 16)

El análisis teórico del devenir de la ciudad desde su concepción moderna del siglo XVI al siglo XIX en Europa, la motivación de ello radica en la importancia de acontecimientos emanados después del eclipse oscurantista de la Edad Media. Este enorme gajo en la vida del mundo, tuvo en su seno un buen número de circunstancias favorecedoras de la idea de la Ciudad Moderna, las luces incendiarias de esta gran aventura humana en donde el **zoon politikón** tuvo como aliado inmejorable el espacio territorial de la ciudad que consagró en sus fronteras el nacimiento, florecimiento y defunción de un sinfín de hechos sociales y políticos relevantes para el progreso de los ideales políticos del

hombre, así como aquellos movimientos sociales y culturales empáticos (Rifkin 2010) en el continuo civilizatorio.

Anoto para su comprensión uno de ellos:

- Agudizan su crisis tres instituciones centrales en la Edad Media, que por el empuje de la modernidad tienen que reformarse, ajustarse y de plano eliminarse, me refiero al papado, el imperio y el feudalismo.

Favorece para efectos de la construcción de la Teoría Administrativa de la Ciudad, apostillar la experiencia de la Comuna de París de la cual el profesor Omar Guerrero (2010, 35-41) califica como una “Administración sin Estado”; las líneas luminosas que la lección francesa postula que :

La comuna representó un hito en la historia, al disparar una sociedad que subsistió sin Estado, sin ventanillas burocráticas, pero con una gestión pública atenta y eficaz, a su vez fue un laboratorio social en donde se cumple la hipótesis marxista de supresión del Estado.

La organización del poder descansa en una institución que conjunta en un órgano colegiado; las tareas legislativas y Ejecutivas. Mantuvo las líneas de la centralización administrativa afirmando la separación entre lo público y lo eclesiástico, los funcionarios de justicia y de la administración eran electos y estaban sujetos a la revocación, la ciudad administraba los servicios de seguridad, impuestos, aduanas, mercados y demás ligados al bienestar de la comunidad; la educación desde la primaria hasta la profesional era gratuita.

Sin duda, la vivencia administrativa de la comuna representa un solo ejemplo sin explosión en otros ámbitos de Europa, pero quizás en cierta similitud ocurrió en Paraguay bajo la iniciativa jesuita de las “misiones o reducciones” del siglo XVIII.

El siglo XIX cuando la Revolución Industrial y Tecnológica apoyada por fuertes inyecciones de capital originó un estadio del modelo capitalista, ahora con su calificativo de “moderno”. Y bajo el incipiente paradigma Global de esa época en el cobijo de la tesis de tejer una red de ciudades propicias al comercio

europeo y la consideración del patrón oro y el equilibrio con base en el rigor económico lograr igualar las fuerzas políticas y de defensa entre las naciones (Polanyi, 2017)

En paralelo a esta acción de incrementar la producción mediante el uso de la maquinaria, se adicionaron otras creaciones intelectuales como la imprenta, pólvora y brújula.

El apogeo comercial, con una visión mundial, en los primeros cincuenta años del siglo XIX se articularía en un perfil de redes comerciales basado en los conglomerados urbanos que de acuerdo con su geografía mercantil y financiera permite la importancia de las siguientes ciudades:

- Lisboa comercia esclavos, oro y marfil;
- Sevilla concentra el mayor flujo comercial con América;
- Nuremberg se especializa en libros, mapas e instrumentos musicales;
- Milán en la industria textil, armas y productos agrícolas;
- Estambul es el puente estratégico de comercio entre el oriente y el occidente.

En el panorama Global europeo el dominio económico, social y político brota en seis países, Alemania, Italia, Holanda, Francia, Inglaterra y España, en donde se fecundan y predominan las formas liberales y democráticas como producto de las alianzas entre la nobleza y la burguesía, dando entrada a un nuevo Estado y a una Sociedad Estamental como resultante de la fuerza de una novedosa economía, basada en la moneda y el metal (oro)

El Estado Moderno es posible bajo estas bases con la presencia de un Estado Territorial delimitado y cercado de fronteras.

Igual suerte corrió la Ciencia y la Cultura, emana el predominio de la razón, el conocimiento científico y los criterios de verdad. Vale subrayar que la ciencia se incorpora en esa época y hasta nuestros días como sustento de toda crítica al orden existente.

El escritor Carlos Fuentes, expresa que “la Ilustración fue una nueva era en donde el futuro fue aclamado: El hombre era perfectible, le bastaba aplicar su

razón a las tareas de progreso. La felicidad en la tierra era posible gracias a la ciencia, la educación y el desarrollo económico (1992, p.227)

El Renacimiento en Italia, el Humanismo en Inglaterra y el Protestantismo en las tierras teutonas son los tres pilares de las novedosas reglas del juego de este cambio de dimensiones profundas y radicales.

Con el Renacimiento se reivindica al hombre como centro del Universo. El Humanismo erige al ser humano como valor supremo y se edifica la necesidad de una vida pragmática y más utilitaria.

La Reforma Religiosa con el Protestantismo se expresó como una búsqueda más interiorista, más espiritual e incluso adoptó tintes señalados en los ideales nacionalistas.

La mención de los anteriores movimientos estelares juega las veces de las venas donde fluyen las ideas fundacionales de la Revolución Francesa como una revolución de orden político que introduce en la agenda mundial el devenir futuro de Francia, Europa y América.

En las postrimerías del siglo XVIII en Inglaterra, los inventos en los procesos de manufactura dan surgimiento a la Revolución Industrial con el pensamiento liberal a cuestas en donde el telar mecánico, el barco y la locomotora de vapor expanden en una acción centrífuga el comercio, modificando los parámetros de tiempo y distancia y asentando los peldaños del crecimiento de nuevas ciudades. Las ideas y las prácticas políticas se diversifican y enriquecen con la emergencia del Parlamentarismo como régimen político de gobierno.

Aparece el Urbanismo Barroco que rescata lo social sobre lo individual, de tal manera que la ciudad se representa como una sociedad de edificaciones con cierta armonía y un espíritu de unidad.

La ciudad, por exigencia del orden económico, inicia la urbanización con la construcción de grandes y amplias avenidas, pobladas de establecimientos comerciales y, aparecen por primera vez en las ciudades, los jardines públicos como espacio abierto para disfrute de la comunidad.

Al siglo XVIII se le conoce como “el Siglo del Urbanismo Moderno” donde el interés público se impone sobre el privado, por ejemplo en Francia se establece

el cargo de Policía para la administración de las ciudades (agua, alimentos, tránsito, banquetas, numeración oficial, nomenclatura de calles y alumbrado público) Empero, en este siglo surgen las primeras ciudades obreras e industriales y los primeros deterioros de la vida urbana: el hacinamiento, marginación, aparición de los cinturones de miseria, comienza la especulación de la tierra y el transporte público como resultado de la expansión territorial de las ciudades.

En el siglo XIX consolidada la imagen urbana de las ciudades como resultado del comercio, del mercado y del ascenso de la burguesía y del Estado Policía donde empieza la lucha por definir la existencia del hombre en ellas –como sujeto social e individual a la vez–. La ideología marxista abona la idea de la enajenación del ser humano y la división de la sociedad en clases sociales irreconciliables por la carga materialista que las define, ergo, el modo capitalista continúa en innovar los procesos de producción dando pie al modelo “fordista” cuyos antecedentes se toman de las teorías de tiempos y movimientos de Henry Fayol en Francia y Frederick Taylor en EE. UU. y llevadas a cabo por Henry Ford, en su famosa línea T de producción de autos en serie, a principios del siglo XX y que va a tener una inusitada familiaridad con la pretensión fayolista de industrializar al Estado.

La ciudad industrial-comercial capitalista fragmenta el territorio de la ciudad e inicia la degradación del medio ambiente al ubicar las factorías al margen de los ríos. La manufactura se acelera con el cambio tecnológico de energía de carbón a electricidad (Rifkin 2010)

En la lógica de la acumulación y la preeminencia de la economía sobre la política, la ciudad se transforma en una mercancía, la tierra centra el juego de la Ley de la Oferta y la Demanda donde prima la especulación y la voraz rentabilidad cuya ecuación nos lleva a la exclusión inevitable hacia los márgenes de lo urbano a capas de la población, ello da sustento a la categoría sociológica del “marginalismo urbano” y que sin duda es una medalla opaca al mérito de los reacomodos propios de los ajustes del Capitalismo como modelo predominante.

## **D) La Ciudad en el siglo XX. Hacia la innovación tecnológica**

La apuesta de la ciudad en los tres primeros tercios de siglo XX, fue sin discusión el boom de los centros urbanos en el mundo y de manera particular, el de las ciudades latinoamericanas, en México la urbe pasa de metrópoli a megalópolis, donde se señalan las variables incontenibles de la demografía, la extensión territorial y los primeros atisbos del quebradizo deterioro ambiental, sin dejar a un lado la crecida de las zonas marginales como cinturones de la Ciudad de México.

La megalópolis rebasa con mucho las expectativas urbanas, legales y administrativas, se acepta su ingobernabilidad, como resultante de las fuerzas del desequilibrio producido por los modelos económicos excluyentes y los gobiernos incapaces de planificar y de poner orden en los sistemas regulatorios.

La tormenta perfecta se desencadenó entre los años cincuenta y los ochentas: sistemas reglamentarios porosos, nula planificación real, políticas económicas erróneas, Estados fallidos y administraciones corruptas y clientelares.

El convulso siglo XX da cabida entonces a las denominadas ciudades industrial, posindustrial y tecnológica, frutos de la fuerza mercantil y las comunicaciones que alientan el comercio, producción y libre intercambio y, como resultado de ello, destacan nuevas categorías políticas, sociales, tecnológicas y protagonizan intelectuales de talla mundial, observemos solo algunas líneas para potenciar el desenvolvimiento de los centros urbanos y su correlato intelectual:

Con la influencia de distintas epistemologías sobre la sociedad moderna, descolla el pensamiento de Carlos Marx, Max Weber y Durkheim, que han orientado la óptica de la llamada sociología urbana de Luis Wirth, Robert Redfield, Manuel Castells, entre otros. A la primera gama de posturas derivadas de la ciudad industrial pertenecen temas tan variados como la división social del trabajo, la conciencia de clase, la dominación, la legitimidad, la solidaridad orgánica.

A la segunda, en el contexto de la ciudad postindustrial, le es afín la oposición campo-ciudad, comunidad-sociedad, folk-urbano y la relación

individuo-sociedad, en la tendencia a la hegemonización de la ciudad sobre el campo (Lefebvre, Redfield), lo mismo que la espacialidad de las relaciones sociales (Castells, citados por Lezama)

La tercera irrumpe gracias a Internet, como la ciudad tecnológica, informacional e inteligente, destaca Sassen.

Como una especie de corolario a las ideas mostradas, adiciono la idea de Hannah Arendt quien enfatiza que la acción como esencia de la condición humana pega en el blanco al decir “el trazado objetivo de la ciudad y de la trama de relaciones humanas tienen en la acción política el pilar que sostiene el vivir juntos en un espacio común (Arendt 2015, p. 70)

#### 1. Apuntes acerca de varias escuelas de pensamiento de la ciudad SXX.

El perfil más acusado en las escuelas de pensamiento es el de la sociología urbana donde se plantea como incertidumbre la relación de los modos de producción dominantes y su influencia en el destino del hombre, éste categorizado como sujeto activo, y la ciudad como espacio público deliberativo garante del bienestar.

El cuestionamiento sociológico alcanza también a configurar diversos derroteros como el derecho a la ciudad, la diferenciación de clases y otras ideas que lindan los intercambios centro- periferia en la escena económica.

Por último, se indica el enigma del hombre como actor activo de los beneficios que conlleva la convivencia contradictoria en la ciudad.

La oportunidad de incorporar las tesis y características relevantes de las escuelas de pensamiento ciudadano, permite completar la evolución del concepto de ciudad. Corresponde a la Escuela Culturalista (Simmel, principalmente) fijar el vértice de la conducta social del individuo para comprobar de manera empírica la evidente reciprocidad entre la economía y la mentalidad citadina que deforma o distorsiona los contenidos humanos de las relaciones sociales. Por su parte, la Escuela de Chicago abre un caudal de pensamiento centrado

en el ciudadano y el medio ambiente dando paso al paradigma ecologista clásico iniciado por Robert Park, Roderick McKenzie y Ernest Burgess.

Una de las tesis de mayor aliento es la perteneciente a la Escuela Francesa (Lefévre) con temas conspicuos e innovadores como lo son el derecho a la ciudad, los fenómenos urbanos en sus dimensiones sociales y la industrialización como factor inductor de los procesos de urbanización. Dentro de las aportaciones intelectuales de pensadores latinoamericanos, la Escuela Marginalista Latinoamericana se manifestó como un vibrante ejemplo de las ausencias de gobierno y de administración urbana que postraron el bienestar colectivo. Su tesis central radica en el desarrollo e impacto en aspectos de gobernabilidad y Policía de la Ciudad atañe a rubros como la pobreza, desempleo e informalidad, precariedad de la vivienda y movilidad, por mencionar solo unos cuantos.

Como se advierte, las novedades que nos presentan las diferentes escuelas en la elaboración y permanente raigambre de las ciudades (europeas, americanas y latinoamericanas) las agrupamos en el siguiente fresco: marcan particulares diferencias en el tránsito de los centros urbanos de la antigüedad hacia los actuales donde el elemento fructo es el individuo como sujeto social y político; el papel del actor social es protagónico en el devenir de los destinos ciudadanos, nos recuerda a la experiencia del ágora griega.

Señalan como incertidumbre los futuros del ciudadano y del individuo mundial ante las acechanzas manifiestas de la Globalización que peligran la sustentabilidad del globo terráqueo en su conjunto. Ponderan como fórmula hegemónica la expansión del capital, la innovación tecnológica, la concentración de riqueza y a la desigualdad ineficiente en su correlato de diferenciación social, pobreza y exclusión.

La conclusión es que la misión de las escuelas de pensamiento, si bien aciertan en los diagnósticos y en sus resultados científicos acerca de la interpretación de la realidad de las ciudades, no alcanzan a ser lo suficientemente vinculatorios en los marcos legales y normativos de muchos

países y por lo tanto los efectos de sus investigaciones se ven disminuidos. Quizás la más afortunada es el impacto producido por la escuela.

## 2. Hacia la innovación tecnológica en la gestión de las ciudades.

La premisa focal de incluir en la tesis doctoral el tema de la Era de la Información, tiene como horizonte el de disponer de una plataforma de las nuevas herramientas de análisis teórico y empírico acerca del novedoso y enigmático objeto de estudio de la ciudad.

La pertinencia del tema es ofrecer los nuevos retos del gobierno y administración de la CDMX como Ciudad Global, para otorgar en una original teoría del espacio, y con ella se avance en la elaboración e interpretación de los nuevos acontecimientos de la Era de la Información.

El incipiente concepto de Ciudad Informacional irrumpe en el macizo conceptual con inéditas categorías, a saber: “la ciudad de nuestra sociedad tecnológica está hecha de nuestro potencial de productividad y nuestra capacidad de destrucción, también de proezas tecnológicas y de nuestras miserias sociales, de nuestros sueños y nuestras pesadillas, por lo tanto, en su presentación inicial, la Ciudad Informacional es nuestra circunstancia.”<sup>4</sup> (Castells, 1995: 19)

En este punto pretendo establecer las claves que nos ayuden a localizar la necesidad, relevancia, evidencia e importancia de los resortes estratégicos que expliquen las secuencias que han transformado las ideas tradicionales de espacio y tiempo de nuestras vidas e instituciones en un sistema Global.

Observemos los cuadros o piezas que están enmarcando la fascinante realidad actual como la articulación espacial del poder y por ende la concentración de la riqueza en el orbe (el ofensivo 1% de la población) se crean y difunden vía la

---

<sup>4</sup> Categoría de estudio acuñada por Manuel Castells (1989). La Ciudad Informacional. Tecnologías de la Información, reestructuración económica y proceso urbano-regional. Alianza Editorial, Madrid, Edic. castellano 1995.

mediatización de valores, modas e iconos deportivos y artísticos, el caso más socorrido son los futbolistas Leo Messi y Cristiano Ronaldo.

Las manifestaciones migratorias sin par en la historia, léase las embestidas de habitantes africanos hacia Europa, en contraste el capital transnacional anima en su diversificación la compra, fusiones, y extinción de corporativos transnacionales, principalmente en el mercado de telecomunicaciones y el farmacéutico, esto produce por un lado miseria, y, por el otro, concentración abusiva de la riqueza.

Estos episodios apenas son destellos de lo que está sucediendo en el universo. Pero a la zaga de la realidad, están sobresaliendo abstracciones a-históricas del espacio de los flujos del sistema mundial en donde: los poderes políticos se vuelven porosos y pierden eficacia y capacidad de gobierno, el equipamiento urbano arquitectónico cada vez responde menos a la autenticidad del gusto local, dando paso a la estética y funcionalidad Globales, la contradicción entre la identidad local se diluye o afianza con una “identidad líquida” de orden mundial, la creciente distancia social y cultural fractura el desarrollo cotidiano de las sociedades, los descubrimientos científicos y las innovaciones están ampliando la capacidad de la productividad, la arquitectura logística digital ha modificado la noción de la geografía física y política.

La potencialidad de la información preconiza: Una tecnología informacional que anima horizontes ilimitados de creatividad y comunicación, así como un abanico cada vez más rico y variado en las relaciones capitalistas del trabajo, cuyo resultado es menos o nula seguridad social, mayor flexibilidad en la ocupación sin una remuneración justa y redituable

El autor ciñe su investigación al modo de desarrollo informacional y a la reestructuración del capitalismo.

En una visión más amplia, pero con la misma contundencia: el capitalismo impulsa a maximizar beneficios, donde éstos son el motor relevante del crecimiento, gestión, consumo y la innovación.

En resumen, para Castells, las circunstancias históricas crean una convergencia entre cambio social y cambio tecnológico, y la resultante es el

nacimiento de un nuevo escenario tecnológico que abriga nuevas categorías de estudio en muchos ámbitos, incluso en las ciencias sociales, como la administración de las ciudades.

#### A) Las Tecnópolis<sup>5</sup>.

Nuestros autores son Manuel Castells y Peter Hall, quienes han aventurado en el estudio y dimensión de estos centros de conocimiento e innovación tecnológica, a través de un enfoque técnico del estudio a un empírico de un buen número de Tecnópolis distribuidas en todo el mundo.

Las Tecnópolis, para Castells y Hall son centros planificados para la promoción de la industria de alta tecnología, que redefinen las condiciones y los procesos del desarrollo local y regional (1994: 17)

- **Antecedentes y contexto**

Las Tecnópolis tienen su origen en 1989 con el mítico Silicon Valley.

Las ciudades y las regiones están siendo modificadas en su estructura y, condicionadas en su dinámica de crecimiento por la Revolución Tecnológica, vía las TIC y el empuje de la economía Global que funciona en tiempo real como unidad en un espacio mundial.

Por interés específico, me detendré en el análisis descriptivo del renglón que aluden Castells y Hall: en la ladera de la amplitud del capital observamos que el emplazamiento de los nuevos sectores industriales que están utilizando las nuevas tecnologías.

El espacio industrial es Globalmente interdependiente, tanto para los *inputs* como para los mercados que detonan un proceso de reestructuración de dimensiones gigantescas en las ciudades y regiones, ahora las ciudades y regiones se están convirtiendo en agentes decisivos del crecimiento

---

<sup>5</sup> Castells, Manuel y Hall Peter. (1994) Las Tecnópolis del Mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Alianza Editorial, Madrid.

económico, por su lado los gobiernos, en una economía Global, no tienen suficiente poder para actuar sobre sus economías y sociedades. No obstante, las ciudades y regiones son más flexibles a la hora de adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados, de la tecnología y la cultura.

La problemática de las ciudades, si bien tienen menos poder que los gobiernos nacionales, poseen una mayor capacidad de respuesta para generar proyectos de desarrollo con objetivos concretos, para negociar con los corporativos transnacionales, por ello en esa suerte las ciudades son cada vez más una fuente de innovación, de eficiencia y de esfuerzos colectivos que las acercan a ser un lugar mejor para vivir y más efectivo para los negocios pero alejadas del ideal aristotélico, el desafío es si ciudades y regiones no luchan por incorporarse a los circuitos Globales, el riesgo que corren es de ser ciudades ruinosas y abandonadas véase el caso de la ciudad de Detroit (Bartillac 2015), en contraste los ejemplos positivos de esta estrategia de incorporación se tienen en Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y otras ciudades del sudeste asiático que, en cuatro décadas han pasado de ser sociedades agrícolas tradicionales a convertirse en economías altamente competitivas basadas en sectores electrónicos fuertes, con gobiernos de recia presencia en los destinos económicos de sus sociedades.

### **E) LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA (siglo XXI)**

La Ciudad Contemporánea tiene como conflicto a encarar, la creación de un nuevo paradigma en la teoría administrativa que sin desechar el espíritu de la Policía ni dejar a un lado todo el instrumental y fuerza científica de la Administración Pública tradicional, la Ciudad Contemporánea tiene y toma en la NGP varios principios como la sobrevaloración del mercado vis a vis el Estado y la figura del consumo como eje de la relación cliente-ciudadano.

En ese supuesto, las líneas que corren en el entendimiento de la Ciudad Contemporánea se lubrican con el aceite que proporciona la economía Global, en su coeficiente mayor de sólida influencia en su configuración de ciudad-negocios-consumo.

Iniciamos este apartado centrando nuestra mira en un concepto que ha sido muy atrayente para los estudiosos de la ciudad y que no siempre atrapa simpatías, sino que recibe demoledoras críticas, nos referimos al concepto de Ciudad Global.

a) Ciudad Global: idea y concepto<sup>6</sup>

El objetivo de este apartado es aportar un mapa de la Ciudad Global, categoría de conocimiento que invita a ir construyendo su objeto de estudio.

El enfoque a desarrollar es teórico y su narración analítico-descriptiva, procurando interesar al lector en las aguas de la Globalización en su concreción en un territorio dado: la Ciudad.

La Ciudad Global (también llamada ciudad mundial o centro) es un concepto de geografía urbana promovido por la Universidad de Loughborough, en el Reino Unido.

El primer atajo a considerar es entender los cambios de fondo que ofrece la Ciudad Global, no sólo en sus alcances conceptuales, sino en sus alteraciones en la vida individual, social y mundial del hombre y su contexto.

En lo conceptual vale afirmar que la Ciudad Global es un fenómeno reciente que como producto de la Globalización presenta una novedosa centralidad política y urbana, de ahí que la Ciudad Global ahora se define por su rol dentro del juego de la economía mundial, siendo las manifestaciones de esta: los flujos de capital –vía la Revolución Tecnológica- información en tiempo real, intercambio de bienes y servicios en un modelo logístico sin precedentes, desmedido aumento de flujos migratorios y otros sucesos que han venido con gran rapidez cincelandos una transformación en los ángulos de la centralidad económica y financiera, aunque no siempre dentro de las mejores prácticas éticas.

---

<sup>6</sup> Concepto atribuido a la socióloga Saskia Sassen (1991) en su libro *the global city*.

En suma, la Ciudad Global es un nodo en una red del poder de la información que particulariza a las ciudades Globales. Es una mudanza de época donde pesan más los factores cualitativos que los de índole cuantitativo que privilegiaban a los centros urbanos.

El primer referente sin duda, es el faro económico, cuyo reto a enfrentar va más allá de ventajas muy reconocidas por sus promotores, quienes subrayan sus bondades en tanto a la competitividad, la infraestructura y equipamiento de clase mundial, la traslación hacia un centro urbano y/o metropolitano con una tendencia irreversible hacia la tercerización, la financiarización y una sociedad y un gobierno basados en el conocimiento y la innovación, además de la adopción ininterrumpida de nuevas tecnologías logísticas, centros de atracción mundial, avances en la conectividad de personas y productos, garantía de aseguramiento para la inversión en nichos estratégicos de expansión, etc.

El término Ciudad Global, como vimos, se le atribuye a la socióloga Saskia Sassen, autora del libro publicado en 1991, donde afirma que “the things a Global city makes are services and financial goods”, una Ciudad Global proporciona servicios y bienes financieros ( 1991, 5)

En su libro la investigadora holandesa hace referencia para su estudio de Global city a tres ciudades: Londres, Nueva York y Tokio, término con el que contrapone al de megaciudad.

La Ciudad Global es un fenómeno nuevo que surge debido a los efectos de la Globalización y al imparable desbordamiento de la urbanización. La Ciudad Global es ahora el más complejo caso donde la Globalización tiene un efecto directo y tangible en las cuestiones mundiales, a través de algo más allá del medio socioeconómico hasta llegar a tener influencia en los contextos de las culturas y la política.

En el panorama vigente, Londres, New York y Tokio, representan el capitalismo Global. Las características de la Ciudad Global donde podemos poner énfasis son:

- Representan centros de una gran conurbación y poseen una población que configura un área metropolitana.

- Disponen de un sistema de transporte variado y funcional.
- Son sede de diversos centros de negocios y/o de conglomeraciones corporativas, transnacionales y actividades de magnitud o atracción mundial, principalmente en deportes y entretenimiento.
- Conocimiento a nivel internacional de la ciudad. Un ejemplo es nuestro país y la CDMX se identifican por el tequila, los mariachis y por sus zonas arqueológicas.
- Disponen de la infraestructura y equipamiento en telecomunicaciones, centros de negocios, conectividad, aeropuertos de clase mundial y atracciones turísticas a nivel Global.

Un caso que reúne estas características es el estudio de Ga WC (Globalization and World Cities) en 2012, donde califica a la CDMX como un Ciudad Alfa, por sus atributos urbanos, financieros, turísticos y de negocios, calidad de vida, desarrollo urbano, centros religiosos, etc.

Hace bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia. No hay ningún país o grupo que pueda vivir al margen de los demás. Es decir que las distintas formas económicas, culturales y políticas no dejan de entremezclarse y que las evidencias del modelo occidental se deben de justificar de nuevo (Beck p. 24)

Hoy, el gen de lo Global determina relaciones de cooperación e integración mundial que toma como eje la distribución del planeta en bloques comerciales, regiones de la nueva división del trabajo, red de ciudades y países.

La Globalización es, para Beck, un fenómeno esencialmente político en donde el núcleo es la simultaneidad mundial de comunicaciones, flujos y formas de poder, en el que la información, conocimiento, capitales, mercancías, así como las personas atraviesan -mediante las redes- las fronteras geográficas sin aparentes límites.

Son el conjunto de procesos, en virtud de los cuales los Estados-nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. (p. 24)

El conocimiento derivado de la Revolución Tecnológica produce una identidad normada y fragmentada como característica de la Ciudad Global quien ve como ajeno las tradiciones de una sociedad cerrada.

Vale reiterar que la Revolución Tecnológica de las Comunicaciones ha sido el motor o creador del nuevo paradigma de la Globalización.

La base de la Globalización ofrece una doble dimensión: la extensión y la intensidad, es decir, la velocidad de los fenómenos que le son propios, con ello se ha creado un reciente imaginario colectivo, que ha dado origen a una cultura planetaria de masas, cuyo trazo es la pérdida de los referentes fijos y unidimensionales.

En la postura Global, se enfatiza el diseño de políticas económicas cuyo núcleo central es una élite ultra liberal tecnócrata, que funda su poder en la pertenencia a una capa Global que maneja el mismo horizonte axiológico, intelectual y técnico sobre la sociedad y la función que en ella juega la economía, la élite es la interlocutora de los Estados y sociedades promovidas de las agencias multilaterales (FMI, BM, OCDE)

El Globalismo es la construcción ideológica que predica el carácter inevitable e irrevocable de la forma en la que ha sido conducido el proceso de Globalización. El Globalismo representa el dominio del mercado (Beck p. 28)

Las políticas de estabilización y ajuste estructural que transforman de manera radical la centralidad del Estado en el desarrollo social y lo someten a la lógica del mercado, propia de la relación Global, se pusieron en práctica y en el resto del mundo de manera simultánea se constituyeron los primeros pasos en el proceso de Globalización, el ejemplo más sobresaliente fue la irrupción del tercer paradigma administrativo que en México se ha denominado la Nueva Gerencia Pública (NGP)<sup>7</sup>

La nueva tecnología de la NGP se centra en la incorporación de lleno al estudio y aplicación de la categoría de las políticas públicas, siendo estas quienes

---

<sup>7</sup> El investigador Omar Guerrero apunta: “La NGP tiene como base la exploración de soluciones distintas a la prestación directa de servicios del Estado [...] está orientada hacia los resultados con base en conceptos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio” en la Nueva Gerencia Pública, 2004. Fontamara, México, p. 226.

acaparan el escenario de la Administración Pública en la actualidad, como se verá más adelante.

Las principales disciplinas académicas y de investigación que dieron curso a la Revolución Tecnológica y que han ido consolidando su desarrollo como un moderno paradigma civilizatorio: es la lógica formal, la física en estado sólido, la cibernética, la teoría de la información y la física cuántica; y dentro de las ciencias sociales la economía, la ciencia política, el neo constitucionalismo y la nueva gerencia pública.

- **Modelo de Ciudad Global**

El Modelo de la Ciudad Global en Sassen descansa en una serie de hipótesis:

- La primera es que cuanto mayor es la dispersión de las actividades económicas, mayor es la importancia de las funciones corporativas centrales.
- Segunda, cuanto más complejas se vuelvan estas funciones centrales, más probable es que las empresas Globales las externalicen.
- Tercera, cuantos más complejos Globalizados son los mercados de las empresas de servicios, más se organizan sus funciones centrales en economías urbanas concentradas.
- Cuarta, el sector servicios, muy especializado e interconectado es el que se convierte en sector clave en las sociedades Globales.
- Quinta, a medida que el sector servicios se hace más Global (normalmente a través de una red Global de filiales), las transacciones transfronterizas entre ciudades se refuerzan: como resultado, insiste Saskia Sassen podría estar surgiendo un sistema urbano transnacional formado por una docena de ciudades Globales.

Las Ciudades Globales son los nodos de una red Global de flujos de información: la jerarquía de estas ciudades se puede identificar partiendo de su peso relativo en la economía Global. Ya se dijo ciudades como Londres, Tokio, Nueva York, principalmente, y luego la Ciudad de México con su capacidad para distribuir y producir bienes financieros son los pivotes de la jerarquía urbana Global (Baert, 2011: 294-295, citado por Sassen)

La realidad de la arquitectura de las líneas de las Ciudades Globales como se puede apreciar en este modelo, es un hecho que no tiene retorno pero sí tendrán cambios más temprano que tarde.

- **Formación del Sistema de Ciudades Globales**

Saskia Sassen en su ensayo “Situando Ciudades en Circuitos Globales” plantea como objetivo “contribuir a la especificación, tanto empírica como teórica de esta arquitectura organizativa”, hace referencia a la articulación de ciudades con los circuitos Globales, principalmente aquellos de alta competitividad y una señalada agresividad en la utilización tecnológica de vanguardia, sin duda, estamos hablando del mercado financiero mundial y/o Global.

El nuevo sistema se abrirá bajo la premisa del re escalamiento de los emergentes territorios Estratégicos decantados en las configuraciones supranacionales ubicadas en los mercados digitalizados y bloques de libre comercio. La dinámica y los procesos que se territorializan o se sitúan en diferentes escalas pueden ser locales, regionales, nacionales y Globales.

- **Transformación del Estado**

El rol del Estado-Nación en sus relaciones con la economía Global lo condicionan, reducen, adaptan y/o flexibilizan ante los desafíos de la Globalización.

El andamiaje teórico y metodológico nos obliga a delimitar la actuación adaptativa y flexible del Estado, no en términos de supervivencia como institución relevante, sino como un actor de primer orden en la promoción, cultivo y consolidación de los procesos económicos, políticos e incluso culturales que emergen de la propia naturaleza de la Globalización.

Se puede concluir que, en el proceso de adaptación del Estado a las condiciones del mercado Global, es posible llegar a concebirlo como la representación de una facultad técnica administrativa que aventura la implantación de la economía Global corporativa, sin que por ello pierda su capacidad política del ejercicio centralizado del poder, no obstante las

transformaciones que se den y que, por supuesto, provocan la pérdida de cierta soberanía.

b) Smart City.

La Smart City ofrece el siguiente perfil:

La gestión de la Administración Pública del espacio urbano basado en la tecnología de la información se denomina 'ciudad digital' o 'ciudad inteligente'. Valga considerar tres antecedentes históricos para la construcción de este modelo: a) la noción de complejidad en las ciudades, b) la Globalización económica-política y c) el auge de las tecnologías de la información<sup>8</sup>.

La Globalización transformó todos los ámbitos de la vida social, los procesos económicos se volvieron complejos al ser parte de una red mundial, generando espacios destinados para las transacciones económicas, las cuales se denominan *Ciudades Globales*, que a diferencia de las *Ciudades Inteligentes* son centros económicos tanto financieros como de producción.

Las Ciudades Inteligentes, como centros de producción e innovación, desarrollan instituciones educativas encaminadas a crear tecnología en la rama de telecomunicaciones y digitalización de la información.

Para la administración de estas urbes, es fundamental el uso de las herramientas tecnológicas que generen un acercamiento con los ciudadanos y les faciliten la vida, es decir una gran cantidad de trámites burocráticos se realizan a través de las TIC, con lo que los ciudadanos mejoran su calidad de vida.

En los últimos años se buscó la utilización de las herramientas informáticas, no únicamente con la finalidad de mejorar la vida de los habitantes, sino también con el objetivo de coadyuvar en la gestión urbana, con respecto a la movilidad, el uso de energía sostenible, proveer sistemas educativos y hospitales de mayor calidad y promover una nueva forma de política digital, así como la activación económica que pueda traer desarrollo en la localidad y Global.

---

<sup>8</sup> Benítez Gutiérrez, Gabriel, Ciudad digital: paradigma de la Globalización urbana, vol. 27, No. 1, abril 2017, SN.

Elementos que conforman a las Ciudades Digitales o Ciudades Inteligentes son, ser una ciudad sustentable, es decir que deben ser amigables con el medio ambiente por medio de la utilización de tecnologías limpias, su destino es una Ciudad del Conocimiento la cual se basa principalmente en la democratización de la información, para crear nuevos centros industriales, en los cuales se producen herramientas de innovación tecnológica y, finalmente, acceder al diseño de una movilidad inteligente, incentivando el uso del transporte público sobre los vehículos privados con la finalidad de no dañar el medio ambiente.

## EXAMEN CRÍTICO A CASTELLS Y SASSEN

- El enfoque social de Castells corre el riesgo de tener sociedades cliente (consumidoras) El correlato político, es que si la información, la innovación y la tecnología es un nuevo poder que influye en los modelos de desarrollo la suerte que corren los estados, las ciudades y las sociedades los convierten en categorías vulnerables al mercado y a los instintos del capitalismo salvaje.
- El Estado debe procurar devolver el sentido original al mercado que favorezca un consumo o una relación de oferta y demanda reguladas en áreas sensibles que eviten que el mercado determine las sociedades cliente.
- A Sassen el peligro grave que ya se da es la práctica brutal de la financiarización (agentes financieros, no bancos) que generan movilidad de grandes flujos financieros en los nodos de las ciudades Globales que producen altos índices de rentabilidad gracias a la especulación y por lo tanto, no generan riqueza que pueda ser susceptible de distribución de la misma en las ciudades donde operan , trayendo consigo un desequilibrio en las finanzas reales de ellas por la coexistencia de unas finanzas virtuales que ejecutan sin regulación firme por parte de los Estados.
- El Estado está en desventaja en sus modelos de reglamentación fiscal y controles bancarios.
- No hay inversión productiva sino simplemente especulativa y a corto plazo.

¿Por qué los Estados no impulsan con mayor ahínco la regulación de esta nueva categorización Global que es la financiarización? Posibles respuestas: 1) Que estas empresas trasnacionales, Globales, pueden influir en el financiamiento de campañas políticas para gobernantes/gerentes a modo y por ende compran favores de políticos a modo.

- ¿Por qué no se han gestado en ciudades que sabiendo estas circunstancias no se unen para poner un contrapeso a esta situación?

Por lo tanto, los procesos de concentración económica son cada vez mayores en el vis a vis en las tendencias de desigualdad social que incrementan los indicadores de pobreza y pobreza extrema (Stiglitz, en Polanyi) De ahí que la resultante como propuesta es que gobierno y ciudades incorporen modelos de negociación política robustos que les permitan salvaguardar progresivamente el interés público.

## APARTADO DOS LA CDMX: HISTORIA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

### 1. El rasgo político y urbano de la Gran Tenochtitlan

En un sucinto recorrido histórico comenzaremos subrayando lo siguiente: en su vertiente de la sucesión de los tlatoani en el poder Acamapichtli fue el primer señor de los mexicas y durante su reinado la ciudad comenzó a mejorar y a incrementar su población, durante este periodo se construyeron los edificios más importantes de la ciudad, poco tiempo después hace su aparición Huizilfhuitl sucesor de Acampachtli quien sobresalió por los servicios guerreros que proporcionó a Tezozomoc además que logró convencerlo para que redujera los impuestos a México, esto favoreció su desarrollo económico . El islote poseía enormes ventajas defensivas, pero a la vez se pusieron de manifiesto problemas fundamentales que afectaron la posibilidad de expansión urbana entre los que se encontraron el abastecimiento de agua potable, la insuficiencia de tierras cultivables y la siempre amenaza de inundaciones que, a la fecha, continúan año tras año.

Durante el reinado de Izcoátl la duda estaba en armar una estrategia guerrera a través de una jugada política magistral cifrada en la negociación de una triple alianza Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, lograda esta vencieron a Azcapotzalco y posteriormente a Xochimilco y Coyoacán quienes formaban parte de aquel señorío, tales conquistas les aportaron tierras más productivas lo que condujo al afianzamiento de la autonomía y el desarrollo urbano de Tenochtitlan, así pues, con el dominio de las zonas ribereñas de los lagos, diseñaron un extenso y complejo sistema de acequias, diques, albarradones, calzadas y acueductos que les dio el control hidráulico de la cuenca e incrementaron la construcción de chinampas que fueron utilizadas para el cultivo de hortalizas y casas habitación, también construyeron amplios canales de navegación que fueron básicos en su consolidación económica y fortaleció su dominio militar.

En el reinado de Axayácatl hay una ruptura de relaciones entre México y Tlatelolco, los tenochcas se apoderaron de Tlatelolco quien a partir de 1476 forma parte de Tenochtitlan ampliando así la riqueza. Cada vez que se obtenía

una victoria, se tenía como ritual ampliar y reconstruir el Templo Mayor como las acontecidas en 1470 y 1485. Pero las necesidades crecientes de la ciudad que se tenían de consumo de agua, provocó que el nivel de la laguna comenzará a descender por lo que en el tiempo de Ahuizotl se ideó traer agua por medio de un acueducto desde los manantiales de Coyoacán y Huitzilopochco, lo que hizo posible que el nivel del lago aumentara y llegara a México pero desafortunadamente el aumento del caudal fue demasiado e inundó la ciudad con terribles resultados, lo que hizo necesario cerrar los manantiales con cal y canto, una vez terminada la inundación, se restauró en su totalidad la ciudad reconstruyéndose nuevamente el Templo Mayor, los palacios, los templos de los barrios y las acequias siendo esta la nueva ciudad remodelada que los conquistadores encontraron.

Durante el periodo de Moctezuma es el tiempo de construcción de Tenochtitlan y la reconstrucción de los edificios de la ciudad que vinieron a sustituir las antiguas construcciones de lodo y carrizo, es allí en ese preciso momento que se efectúa la obra más importante, la del Templo Mayor, cuyo vigor religioso tenía una concepción urbana sin par, de ahí partían cuatro calzadas que estaban orientadas a los cuatro puntos cardinales. Ello resolvía el problema del control militar y los suministros.

## 2. El atributo de gobierno.

La gran Tenochtitlan/CDMX emergió de entre los cinco lagos de la zona lacustre del Valle de México, sus características orográficas, hidráulicas, urbanas, religiosas, administrativas y de gobierno le dieron una singularidad en cuanto a belleza y magnificencia situada entre las más hermosas del mundo, según los conquistadores semejante a Venecia y Constantinopla.

La gran ciudad contaba con una población en 1519 de casi 200,000 habitantes que se asentaban en 15 km<sup>2</sup>, coronada la ciudad una hebra de volcanes: el Ajusco, con una cima de 4,000 m, el Popocatepetl con una elevación de más de 5,000 m y el Iztaccihuatl con alrededor de 4,200 m, ello propiciaba un clima subtropical inmejorable, la zona era apta para la obtención de materiales de construcción y otros menesteres, los alrededores boscosos ofrecían la madera de pino y encino en grandes cantidades, en los mismos bosques poblaban

pumas, venados, tejones, coyotes y otros animales de diversa especie garantizando la caza, con los lagos la pesca y con sus sistemas de chinampas la agricultura rica en hortalizas y legumbres; los lagos y lagunas se extendían en una superficie de 2,000 km<sup>2</sup> el entramado de ellos lo conformaban: Xaltocan y Zumpango en el norte, Xochimilco y Chalco en el sur y el lago de Texcoco en el centro.

La lógica política y de gobierno se estructuró con el siguiente diseño: Los calpullis organizaban su población y recibieron la instrucción de asentarse en “cuatro pares” que serían el origen de los grandes distritos en que quedaría dividida Tenochtitlan: Moyotla –que en la época colonial se llamaría San Juan-, Tepepan –Que sería San Pablo-, Atzcualco –San Sebastián- y Cuepopan – Santa María de la Redonda-. Al parecer, no se trataba solo de circunscripciones territoriales; de acuerdo con la crónica Mexicayotl (De Alvarado, p. 74, en Escalante y Alcántara, p. 25) Cada parcialidad formó una organización política y administrativa autónoma denominada señorío.

Las instituciones de gobierno se basaban en raíces gentilicias, familiares, guerreras y religiosas, eran entre otras:

- Tlayacatl, era la agrupación de los 4 calpullis.
- Teomamaque, era de los principales y el otro de ancianos, cuya tarea fundamental era la elección del Tlatoani.
- La Amalgama gentilicia de linajes reales tenía un mecanismo bastante sencillo y común entre los nobles, la práctica describe así: Acamapichtli, primer soberano mexica (1367-1396), era nieto del señor de Culhuacan, pero también lo era del caudillo mexica Opochtzin. Este noble culhua-mexica reunía en sí mismo las dos fuentes de legitimidad necesarias: el parentesco étnico y la sangre real, por lo cual fue electo como tlatoani por el consejo de ancianos de los cuatro *tlayácatl* de Tenochtitlan. Con esto México-Tenochtitlan se convirtió en un verdadero *altépetl*; es decir, en un Estado étnico complejo con un gobierno o *tlatocayotl* (organización de señores) autónomo.

Un hecho relevante en el tastocamiento de la decisión en el seno de los consejos fue el acontecido en 1427 donde el fraseo de Álvaro Tezozomoc y Torquemada enfatiza:

Tras el triunfo sobre Azcapotzalco (1427), México Tenochtitlan se convirtió en una ciudad-Estado independiente y los capitanes destacados fueron premiados con tierras situadas fuera de la isla, en la orilla occidental, que les serían trabajadas de por vida por las comunidades que en un principio las poseían. “El consejo de ancianos de los cuatro tlayácatl parece haber tomado un papel secundario a partir de entonces, si bien trataba de influir en el nombramiento de los gobernantes todavía en tiempos de Ahuizotl (1486-1502)” La decisión sobre la elección de un nuevo tlatoani empezó a recaer en un nuevo consejo formado ahora solo por nobles, sobre todo por aquellos que habían ganado la guerra, una junta palaciega llamada Tlatocan (Citado Escalante y Alcántara 2012, p. 30)

La tarea política básica era mantener la estabilidad y evolución de las instituciones Mexicas por medio de una forma de organización dual jurídico-administrativa que hoy conocemos como centralización y descentralización y que nuestros ancestros aztecas con el paso del tiempo como civilización hegemónica manejaba con oportunidad, eficacia y resultados, su mecánica era:

La coexistencia de una estructura política centralizada –cuyos órganos de administración y gobierno estaban acaparados por la nobleza- con las formas de organización interna de las comunidades de tipo gentilicio en las que se concentraba la población.

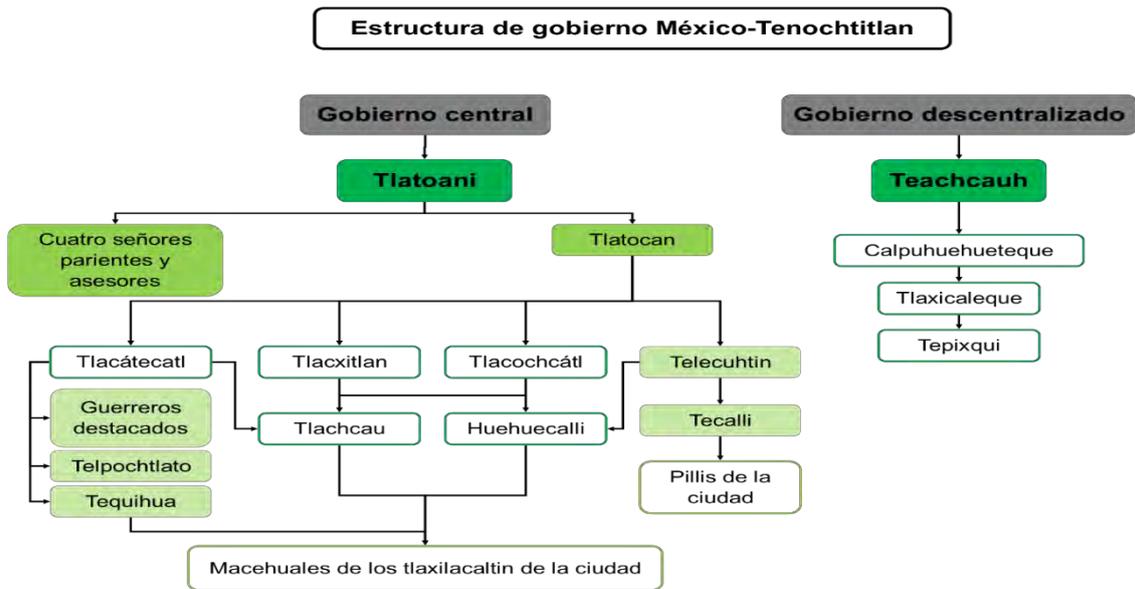
El modelo de descentralización atendía un problema de control político y de cobro de tributos, el cual funcionaba bajo esta lógica:

La organización interna del *tlaxilacalli* en Tenochtitlan repetía al parecer un esquema gentilicio de consejo y principal que la propia nobleza había copiado (tlatocan y tlatoani) En defecto, las fuentes señalan que existían “ancianos del barrio” (calpuhuehuetque), así como un jefe perteneciente a una familia de mayor prestigio al cual suele denominársele *teachcauh* o *tiachcau*. Además, cada barrio contaba con un grupo de funcionarios, nombrados por el propio consejo de ancianos, a quienes se da el nombre de *tlaxicaleque* (“encargados del *tlaxilacalli*”), y de las labores de administración, seguimiento, cuidado, asistencia y control sobre los asuntos internos del barrio, todos con diferentes encargos –incluyendo a mujeres- en torno de uno o varios jefes electos

llamados cada uno *tepixqui* (“guardian”) En tanto que miembros del *calpulli* protegían los intereses de la comunidad actuando como un consejo de representantes del barrio ante las instancias y funcionarios del Tlatocáyotl, e incluso ante el tlayacatl y el propio señor del *calpulli* (p. 34)

El dominio se ejercía por conducto del gobierno central que podía interferir y ejercer cierta autoridad en la vida de los barrios eran los funcionarios que, aun siendo oriundos del *tlaxilacalli*, debían su nombramiento directamente al Tlatoani, se reunían con él para realizar las tareas que les encomendaba y además recibían alimentos del palacio. Parece ser el caso del *calpixqui*, encargado de recaudar tributo; *el tepochtlato*, autoridad de la *telPOCHcalli*; al *achcauhtli*, que actuaba como capitán del barrio en las campañas militares y dirigía los preparativos para ellas; quizá también del *teopixqui*, encargado del templo comunal, y el propio *tiachcauh*, cuyo cargo debía ser confirmado por el tlatoani y a quien el gobierno central encomendaba que supervisará el adiestramiento militar de los jóvenes.

En consecuencia, amén a su conocimiento de la incertidumbre hidráulica, la ciudad de Tenochtitlan debe su esplendor político y hegemónico sobre otros pueblos a la férrea vocación guerrera potenciada por la alianza con Tacuba y Texcoco y por su protagonismo de vanguardia en la construcción de un sistema jurídico de primer nivel y con la creación y fortalecimiento de sus instituciones de gobierno. En el siguiente cuadro se puede observar la organización del poder.



Reelaboración basada en Escalante y Alcántara (p.32).

### 3. La otra mirada: Conquista y Colonia

La Conquista española ocasionó el encuentro de dos civilizaciones muy distintas: la europea que tenía rasgos culturales y de forma de vida, domesticó el ganado, utilizó los ejes y pernos para el transporte, era diestro en la navegación ultramarina, inventó espadas de acero, condensó libros impresos y construyó catedrales. La vida mesoamericana tenía cordajes y buenos sistemas de ensamble (en piedra, madera, cestería), era una navegación de cabotaje, utilizó cuchillos de vidrio, elaboró libros manuscritos, códices y edificó pirámides.

Nuestros antepasados del otro lado del mar traían un dios único bárbaro y benévolo; era el verdadero Dios. Nuestros naturales de este lado del mar tenían dioses de infinitos rostros iracundos y alegres: eran verdaderos dioses. Unos y otros eran capaces de matar en nombre de esos dioses.

En general, se identificaron como casi semejantes en la creencia divina, lo cual no evitó que el sistema implantado tras la conquista favoreciera la explotación económica de los indios, el aprovechamiento de sus riquezas y la disolución de muchas, aunque no todas, sus instituciones y costumbres (p.111)

Hernán Cortés impuso al Municipio como forma de gobierno, el primero fue en la Villa Rica de la Veracruz -1519-, y el segundo en Coyoacán.

La evangelización en 1524, organizó a la Nueva España en diócesis: Tlaxcala, México, Michoacán y Oaxaca. La labor principal de los misioneros fue implantar la fe cristiana, congregaron a los indígenas en nuevas poblaciones, levantaron conventos, capillas e iglesias construyeron caminos, puentes, acueductos, hospitales y escuelas. En poco más de cuarenta años habían incrustado en la mentalidad de millones de indígenas el cristianismo a sangre y fuego. Parece que el lema era: religión sí, educación no.

La organización gubernamental instaurada en la Colonia se basaba en la corte del virrey, los alcaldes, regidores, estancieros, hacendados, en comendadores y mineros, ávidos de riqueza y de poder. Se erigieron ciudades como Guanajuato y Zacatecas por su peso en la minería. De hecho la geografía novohispana se configuró en torno a la extracción de minerales.

En vigencia de las primeras ordenanzas en torno a la retícula en la edificación de las ciudades, la gestión edilicia además de las tareas urbanas tuvo, entre otras más, las siguientes:

- 1) Los Municipios podrían redactar ordenanzas y las ciudades legislar sobre asuntos prioritarios, previa autorización del Virreinato.
- 2) El patrimonio del Municipio se constituía por: bienes comunales y bienes propios (arbitrios)

Los conquistadores reedificaron la ciudad y en ella se asentaron los nuevos poderes como medida de prestigio político y simbólico, como cabeza del territorio sometido. Las calzadas y los acueductos se repararon, se limpiaron las calles, se restablecieron las instalaciones que la antigua ciudad tenía y se agregaron otras necesarias para la vida española tomando en cuenta la introducción del ganado el que modificó los medios de producción y de transporte, se construyó un edificio al que se le llamó “Las Ataranzas” cuyo objetivo era el de fortificar la ciudad y los bergantines. Los conquistadores delinearon en forma cuadrangular del área que sería habitada por ellos dejando la plaza mayor al centro y les repartieron solares a la población indígena a la que se le segregó fuera del cuadrilátero español constituyendo una ciudad aledaña.

Así, Hernán Cortés en sus cartas de 1525 establece para las poblaciones, lo siguiente: *comenzaréis luego con mucha diligencia a limpiar el sitio de esta villa que yo dejo trazado, y después de limpio, por la traza que yo dejo hecha, señalaréis los lugares públicos que en ella están señalados, así como plaza e iglesia, casa de cabildo, cárcel, matadero, hospital casa de contratación..., y después señalaréis a cada uno de los vecinos de la dicha villa solares la parte que yo en la dicha traza dejo señalado; y los que después vinieren se les deje con solares, prosiguiendo por la dicha traza; y trabajareis mucho en que las calles vayan derechas* (Mazariegos, 1987, p.26)

A los edificios se les dio mayor altura para que sirvieran de fortaleza esto dio un sello de Ciudadela a la Ciudad, las instituciones se establecieron paulatinamente primero fueron las civiles como el cabildo, la cárcel, la horca y la picota así como el hospital de la purísima concepción fundado por Cortés, después se construyeron las instituciones religiosas pues hasta 1525 la única capilla que se encontraba en uso era la de la casa de Cortés; así pues en 1530 se creó el arzobispado de México.

Funcionaron las “parcialidades” para atender la justicia entre los indígenas en donde había jueces protectores de su misma raza nombrados por el virrey y la ciudad fue dividida en dos partes una regida por la parcialidad de Santiago Tlatelolco y la otra por la de San Juan Tenochtitlan en donde se alojaban sus administraciones en edificios que los naturales denominaban *Tecpan* (palacio) Los barrios llamados calpullis con su templo y colegio fueron nulificados en el ámbito español y se construyó sobre ellos iglesias, capillas y ermitas.

Los cambios realizados por el crecimiento de la ciudad pronto hicieron sentir sus efectos en la alteración ecológica que modificó el régimen de lluvias y generó la disecación sistemática del lago de Texcoco, tan es así que la ciudad pierde en el siglo XVII su esquema radial de la isla de Tenochtitlán convirtiéndose ya en una península con calles reticulares y manzanas rectangulares que ocasionalmente se rompen por el curso irregular de alguna acequia pero la plaza mayor continuó siendo el núcleo central y en donde sobresalen la majestuosa catedral, como el edificio de mayor altura y el extenso palacio de los virreyes ocupando todo el lado oriente; templos de dimensiones considerables con altas torres que muestran el afianzamiento y

capacidad económica de la corporación religiosa en donde su importancia se nota de manera clara en plazas y calles que se identifican por nombres de santos.

Cabe resaltar que en la colonia la sociedad civil era básicamente estamental y la situación de las personas se dan en relación a sus actividades económicas, a su tipo de ocupación, por su nacimiento o por pertenecer a grupos preestablecidos. Había reglas estrictas en la distribución territorial de las órdenes religiosas pues las parroquias se encargaban del registro de nacimientos, defunciones y matrimonios lo que contribuía al control espiritual, político y fiscal de la población. Ningún espacio urbano ni actividad quedaba fuera de la vinculación con la religión.

Las casas señoriales de nobles novohispanos, comerciantes y terratenientes. Se encontraban en las principales calles de acceso a la ciudad como lo fue Tacuba, Plateros, de la Moneda y otras. En contraparte las viviendas de tipo colectivo conocidas como vecindades se difundieron desde sus inicios en el siglo XVII lo que representó una fuerte suma de ingresos a los conventos que las alquilaban.

Un sector importante de la época y en constante crecimiento lo fue la burocracia en el siglo XVIII el real palacio había incrementado sus edificios para alojar a la secretaría del virreinato, la real audiencia, juzgado de bienes de difuntos, el tribunal de los reales azogues, las contadurías de tributos y alcabalas, el tribunal de consulado, entre otros.

El ayuntamiento de la ciudad tenía asiento en las casas de cabildo y la diputación, en ese lugar despachaban el corregidor y los doce regidores, así también en ese mismo edificio se ubicaba la alhóndiga que era el lugar de almacenaje de maíz, el trigo y la harina que entraban a la ciudad formando así núcleos urbanos importantes; la organización estamental y corporativa regía la vida de los ciudadanos.

Los cargos burocráticos eran subastados por la Corona a particulares como forma de arrendamiento con lo cual participaron en la Administración Pública este tipo de puestos los adquirieron grupos económicamente sobresalientes,

entre los que se encontraban los comerciantes, mineros o agricultores en los que recayó el control y dirección de la administración citadina colonial.

La corona por su parte tuvo bajo su control los ramos más rentables y los estratégicos con la creación de los estancos del tabaco, los naipes, la pólvora, etc. A la vez se edificó la fábrica real de puros y cigarros.

Las ramas económicas iban encaminadas a elevar la productividad de la Nueva España por lo que se crearon tres instituciones educativas y de investigación de enorme importancia: el real colegio de minas, el jardín botánico para el fomento de la agricultura y selección de las especies del país y la Real Academia de San Carlos para el cultivo de las bellas artes y oficios.

En el período que abraza los años de 1789 a 1794 Revillagigedo realiza el más ambicioso programa de obras públicas y ordena colocar placas con los nombres de las calles, las mandó empedrar, arregló la alameda y dio inicio al servicio de limpia, las calles empezaron a lucir con una tendencia afrancesada, las acequias fueron cerradas y solo quedó como vía navegable, para la introducción de productos, la real acequia que llegaba hasta el desembarcadero de Roldán (en la Merced)

A finales del siglo XVIII, la influencia del centralismo administrativo francés se dejó sentir en la organización política de los territorios colonizados con la implementación de la reforma borbónica, que dio paso a la aparición de las intendencias. En 1786, con ellas se intentaba combatir los vicios de la administración hacendaria y la falta de organización administrativa en el funcionamiento de los cabildos.

La reforma también regulaba los asuntos municipales generales, hacendarios, de guerra, justicia y policía y obligaba a los ayuntamientos a sujetarse a las disposiciones hacendarias emitidas por doce intendentes, distribuidos en la Nueva España.

El Virreinato fue la fórmula real para organizar América, esta figura rememora la vieja idea de la *civitas* romana. Por su naturaleza de desconcentración administrativa, el titular era el Virrey, nombrado directamente por el Monarca y por lo tanto en su calidad de representante de éste, fungía como autoridad

máxima en el territorio que se le asignaba, teniendo como tarea primordial administrar los intereses de la Corona Española.

Para Roberto Rives (2013), 5 eran las áreas de competencia del Virrey:

- Como gobernador para los asuntos de la elevada responsabilidad gubernamental y de administración civil.
- Como Presidente de la Academia en la impartición de la Justicia.
- Como Capitán General, en el ámbito militar.
- Como Superintendente para administrar la Hacienda.
- Como Vice-patrono en la atención de los aspectos religiosos y
- Añado la facultad de nombramiento del corregidor de la ciudad.

Finalmente, se instruyeron las provincias internas y el sistema urbano de las intendencias como forma indispensable de la organización centralizada.

#### 4. Origen y evolución de la organización político-jurídica y constitucional del D.F./CDMX

##### A) Antecedentes

El acertijo a resolver, poblaba la mente de los mexicanos ahora independientes y dueños de su destino, era sobre la definición de la organización política, las voces se multiplicaban y eran diversas y a veces contrarias unas de otras sólo había una voz uniforme y férrea, la de la Iglesia.

Personajes ilustres como el Síndico Primo de Verdad en 1808 proclama, por primera vez en la historia de la CDMX la autonomía del Ayuntamiento de la ciudad frente a la Corona que no tenía rey, su lucha es aplastada y él salvajemente asesinado junto con otros regidores que le apoyaban. La idea autonómica había fracasado, por el momento.

De esa fecha los fantasmas de la autonomía del Ayuntamiento recorrieron y alentaron los propósitos de hacer una ciudad libre en la organización del poder. Ese sentimiento autónomo nunca desapareció del alma del imaginario colectivo.

Con el establecimiento y puesta en vigor de la Constitución de 1824, se crea jurídicamente el Distrito Federal, como capital del México independiente, de

aquellos años a los días que corren suman 193 años. El adjetivo político que encierra o da marco a la coexistencia del D.F. y los poderes de la Unión son de control y sujeción de estos últimos sobre el primero.

Tres son los gajos históricos que dan cuenta de la zaga del D.F., primero cubre gran parte del siglo XIX; el siguiente ocupa el siglo XX y el final de la serie con el Globalizado mundo del siglo XXI.

Durante el inicio como país independiente el paradigma administrativo que prevaleció en la gestión de la ciudad fue el aplicado bajo los cánones de la Ciencia de la Policía.

#### B) El Tormentoso Siglo XIX

El país se introduce como nación independiente en las aguas agitadas del siglo XIX, caracterizado por las luchas entre conservadores y liberales; entre centralistas y federalistas y con la acechanza de los intervencionismos de las potencias extranjeras cuyo argumento era imponer los modelos monárquicos y/o republicanos. Pero la gran batalla fue entre las clases políticas nacionales y la imperial de Maximiliano contra un enemigo común y muy poderoso: la Iglesia.

Con este escenario, nada amigable, el país transcurrió por los siguientes pasajes:

- Una Monarquía Constitucional (Agustín I) y un Triunvirato de 1821-1823.
- La primera Constitución Federal (1824-1836) Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero; Francisco Bocanegra; Pedro Vélez; Lucas Alamán; Luis Quintanar; Anastasio Bustamante; José Ciriaco; Valentín Gómez Farías (tres primeros periodos); Antonio López de Santa Ana (los primeros períodos de once) y Miguel Francisco Barragán.
- La república centralista de las siete leyes (1836-1843) y las bases orgánicas 1843-1846 con José Joaquín de Herrera tres periodos; Mariano Paredes y José Mariano Salas primer periodo de dos (1846)
- De vuelta la forma de Gobierno Federal en plena ocupación del ejército americano (1846-1853) bajo la presidencia de Pedro María Anaya en sus dos periodos; Manuel de la Peña, dos periodos; José Mariano Buenaventura; Juan Loreto; Manuel Antonio Lombardi.

- El retorno del régimen central (1853-1854) Manuel Antonio Lombardi.
- Otra vez el Federalismo (1854-1856) hasta 1857 con Martín Carrera; Rómulo Díaz; Juan Nepomuceno Álvarez e Ignacio Comonfort 21 de enero de 1858.
- Régimen Conservador encabezado por Félix María Zuluaga; Manuel Robles.
- Régimen Federal, Benito Pablo Juárez García (1858-1872)
- Segundo Imperio (1865-1867) Maximiliano de Habsburgo.
- República restaurada con Benito Pablo Juárez (1858- 1872). Sebastián Lerdo; José María Iglesias; José de la Cruz Porfirio Díaz Mori; Juan Nepomuceno Méndez y Manuel González (1884)

#### C) Acta Constitutiva de la Federación de 1824

El Acta Constitutiva del 31 de enero y jurada el 3 de febrero de 1824 el desafío era establecer los elementos fundamentales de la estructura constitucional y estatal de México ello se alcanzó cimentando: el principio federalista que consolida la unión, la división de poderes donde se fija la supremacía del Legislativo (bicameral) y la soberanía nacional cuyo asiento teórico se nutre de la fórmula de la cosoberanía categorizada por Alexis de Tocqueville.

El Acta enfatizó la forma en que se integraría la nación, a saber:

Artículo 1º. La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España.

En ella se incorporaron los estados que integrarían parte de la Federación, lo cual sería modificado en el texto final de la Constitución federal de 1824:

Artículo 7º. Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de

las provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango, y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles (el de Tlaxcala); el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el Nuevo Santander que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Huazacoalco, volverán a las que antes han pertenecido. La laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Salta a la vista la no mención de algún territorio donde se puedan albergar los poderes de la Federación; empero, el Constituyente dejó abierta la puerta para la formación de nuevos estados o bien para modificar los ya existentes, como se ve en el ordenamiento siguiente:

Artículo 8º. En la Constitución se podrá aumentar el número de los estados.

El Distrito en el que residirían los poderes de la Federación se consigna por primera vez en la Constitución Federal de 1824 como una facultad del Congreso, no se denominaría Distrito Federal, más tarde por medio de decreto adquirió dicha denominación.

En el ámbito administrativo y de gobierno se crearon las comisiones por decreto del 21 de septiembre en cada una de las entidades federativas que suplen a Intendencias (peninsulares) lo que significó una reorganización de la administración pública.

Con esta práctica se nombraría a un comisario<sup>9</sup> cuyo protagonismo fue la base

---

<sup>9</sup> Jean Bonnin es el creador de la figura del Comisario cuya naturaleza dentro del Estado moderno tiene el carácter temporal, revocable y con funciones específicas, en RAP, No. 41, enero- marzo 1980, pp.76-88. Citado por Rives, 2015, p.49.

de la formación y desarrollo de la Administración Pública. Con esta figura se conforman las primeras organizaciones por delegación y de administración en una demarcación geográfica delimitada y coordinada desde el Distrito Federal.

#### D) Constitución Federal de 1824: simiente del Distrito Federal

El Federalismo surgido en Estados Unidos rápidamente se extendió en América, los gobiernos se estructuraron bajo los cánones de esta doctrina política. En América Latina encuentra su influencia, principalmente, en Argentina, Brasil, Venezuela y México.

En este contexto, el primer Distrito Federal surgió en Estados Unidos. Por el año 1800, se estableció la capital federal en un distrito o territorio denominado Columbia, y su capital fue la ciudad de Washington. Actualmente el Distrito de Columbia no es un Estado o Municipio, debido a que su autonomía deriva del Congreso Federal y no de la Constitución Federal.

La historia de la Ciudad de México, el Distrito Federal o el Departamento de México se encuentra vinculada a los momentos históricos del país, especialmente en la formación del nuevo Estado independiente en 1821. La CDMX y sus habitantes fueron parte de distintos momentos de movilización; en un primer momento hacia 1812 participaron en la elección de ayuntamientos constitucionales; más tarde las elites entronaron a Agustín de Iturbide en 1822; para el año de 1828 apoyaron la rebelión de la Acordada incluyendo dentro de la misma el asalto al mercado del Parián ubicado en la Plaza Mayor.

Hay varias razones por las que se entrelazan los poderes federales y el D.F.; la primera es la superposición de los espacios e instituciones dentro del mismo lugar; la segunda son los distintos conflictos propios del período; la tercera son los múltiples pronunciamientos militares, así como las pugnas entre elites, la participación de los ciudadanos en procesos electorales y los movimientos poco estructurados de grupos sociales, todas estas convergen y adquieren sentido dentro de un mismo espacio, la ciudad<sup>10</sup>.

Bajo ese marco se puede hablar en México del Distrito Federal, concebido

---

<sup>10</sup> La complejidad del estudio de la ciudad, es la coexistencia de tres ámbitos de gobierno dentro de un mismo espacio, estos desenvuelven sus actividades dentro de la misma y conviven el gobierno local (relativo propiamente al ámbito municipal), el gobierno del Distrito o Departamento y el gobierno general o Federal que está en manos del Poder Ejecutivo.

como la circunscripción territorial que sirve como sede o lugar donde residen los poderes federales y órganos de Gobierno Federal (Madrado, 1987: 245). Sus características son diferentes en todos los países porque influyen múltiples aspectos como las condiciones sociales, políticas, culturales, entre otras.

En México, el antecedente remoto de esta figura, se encuentra en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, cuyo artículo 44 señala la existencia de un cuerpo representativo de la soberanía del pueblo denominado Supremo Congreso Mexicano, y dos corporaciones, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia; y en relación a ello, el artículo 45 determina que estas tres corporaciones han de residir en un mismo lugar, que fijaría el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno. Y cuando las circunstancias no lo permitan, podrían separarse por el tiempo y la distancia que aprobare el mismo Congreso.

En los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, con los que se consuma la Independencia, se estableció que el emperador fijaría su corte en México, lugar que fungiría como la capital del Imperio, convirtiéndose así la Ciudad de México en la capital del país; más tarde, una vez derrocado el Imperio, se abriría el debate sobre la pertinencia de un Distrito y la residencia de los Poderes Federales.

Sin embargo, la decisión del Congreso sobre la permanencia de la Ciudad como Capital de la República y sede de los Poderes de la Federación fue difícil, debido a que se enfrentaban a la resistencia del Estado de México. Es así que la Administración y la “Policía” de la ciudad se constituyó en un espacio de conflicto entre los distintos actores políticos; por lo que las disputas entre los tres ámbitos gubernamentales fueron constantes, dichos conflictos tenían dos vertientes, por un lado la defensa de la legitimidad política y la esfera de acción como una forma de defender el espacio de control y de autoridad de cada ámbito gubernamental; por otro lado se fundaba la tradición, las prácticas administrativas tradicionales y de buen gobierno<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Las prácticas de buen gobierno hacen referencia a la defensa de facultades y competencias implícitas en la noción de “Policía” a la que apeló la corporación municipal, pero que las nuevas leyes establecían como competencias de las autoridades superiores al mismo tiempo.

Así mismo con la adopción del Federalismo en los primeros años de vida independiente, también se refuerza la idea de la Ciudad de México como la capital de la nueva República Mexicana, pues de acuerdo a la Constitución de 1824 y a los decretos del 2 y 18 de noviembre del mismo año, se designa al Distrito Federal como sede de los Poderes de la Federación.

De este modo los municipios de México, Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Azcapotzalco, Tacuba Iztacalco, Mixcoac, Iztapalapa, Popotla, La Ladrillera, Nativitas y Mexicaltzingo integraron el Distrito Federal y el puesto de gobernador quedó designado directamente por el Ejecutivo. El 23 de noviembre de 1824 Guadalupe Victoria designa a José María Mendivil.

La Administración y Policía de la Ciudad se constituyeron en espacios de conflicto, debido a los constantes enfrentamientos entre los actores políticos. Las relaciones entre los miembros del ayuntamiento y el gobernador se volvieron ásperas, los desacuerdos surgieron a partir de la publicación del bando de policía, ya que hizo patente el lugar del ayuntamiento dentro de la cadena de mando, subordinado al gobernador.

Es importante señalar que en el antiguo régimen el término “Policía”<sup>12</sup> dentro de la Administración cubre muchas actividades, así como facultades de control y coacción sobre la población urbana, por lo que no sorprende que los miembros del ayuntamiento buscaran conservar sus atribuciones.

El Distrito germina en nuestro país con la Constitución Federal de 1824, dentro de las facultades exclusivas del Congreso General, donde se especificaba el territorio que sería la residencia de los supremos poderes de la Federación, el cuerpo normativo apuntó:

Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son:

(...)

XXVIII. *Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes* de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un Estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

---

<sup>12</sup> *Op. cit.*, Diccionario de Jurisprudencia.

Si bien el artículo 5º de la Constitución, en su apartado denominado “De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo”, no se expresa la sede de los poderes de la Unión, si se atiende a la división geográfica de la República, así el artículo 50 confiere al Congreso facultades para admitir, erigir o unir estados, o bien arreglar únicamente sus límites.

Por otra parte, de los diferentes cuerpos constitucionales se desprende que la fracción XXVIII del artículo en análisis constituye el precedente más remoto del Distrito Federal (Rodríguez, 1992: 27) lo que en su momento ocasionó que se generara un debate para determinar la sede de los poderes federales, así el 22 y 23 de julio de 1824, durante los trabajos del Congreso Constituyente, existió una corriente que se inclinaba porque fuera la ciudad de Querétaro, mientras que otros preferían a la ciudad de México.

En el contexto, durante 1824 el Poder Ejecutivo del Distrito Federal recaía en un gobernador, quien era designado por el Presidente de la República, en tanto que el Poder Legislativo se entronizaba en el Congreso General y el Poder Judicial en la Suprema Corte. Los ayuntamientos que integraban el Distrito Federal se siguieron conservando, entre ellos la Ciudad de México, para esa época Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco no formaban parte de este territorio. De esta manera, los tres poderes mencionados eran locales en el Distrito y federales en el país<sup>13</sup>.

E) Decreto de 18 de noviembre de 1824. Disputa de la sede de los poderes La disputa sobre la sede de los Poderes entre Querétaro y la Ciudad de México se resolvió con este decreto,<sup>14</sup> el cual señala a México como el Distrito donde residirían los supremos Poderes de la Federación, además se fijó el lugar y su demarcación:

(...)

1. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la

---

<sup>13</sup> Fuentes Galindo, Fernando, 1948 *Organización constitucional del Distrito Federal*, México, UNAM, Tesis profesional, p. 134, en Rodríguez *Op. cit.*, p. 231.

<sup>14</sup> Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, consultable en: <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/>

plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

2. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que pugnen con la presente.

El 20 de noviembre se le asigna al Distrito Federal una superficie comprendida en un círculo de dos leguas que se aproximan a 9 kilómetros de radio, cuyo centro fue la Plaza Mayor<sup>15</sup>, la superficie fue tomada del territorio del Estado de México.

Vale hacer hincapié que la creación jurídica del Distrito Federal y por tanto hacerlo coexistir con el territorio de la CDMX y el propio de la Federación como asiento de los Poderes Federales; iba a traer consigo de manera inevitable una colisión de competencias – que a la fecha 2018- no se ha resuelto cabalmente.

En el contexto más amplio del que formó parte el gobierno de la municipalidad, los conflictos asociados con las modificaciones en la organización política del país supusieron modificaciones en la reorganización territorial y el cambio frecuente de los gobernadores del Distrito Federal, vista como una expresión de inestabilidad política propia del período.

El primer botón de muestra lo originó el Bando de Policía y Buen Gobierno del 7 de febrero de 1825 que establece en el Distrito un Cuerpo de Policía Municipal bajo el título de Celadores Públicos atribución que se reservó el gobernador del Distrito Federal (Pérez Toledo, 2013, p.233, citando a Manuel Dublán y José María Lozano)

Durante casi 10 años de entrada en vigor la Constitución de 1824, en 1833, el presidente Valentín Gómez Farías incorpora a su programa liberal algunas medidas que fortalecen la administración del Distrito Federal, de entre ellas sobresalen tres: la primera es dotar al Ayuntamiento de atribuciones (1831) de naturaleza electiva para la organización de los sufragios locales; segunda, el 23 de octubre de 1833 que ordena organizar e implementar escuelas primarias en

---

<sup>15</sup> Cfr. Decreto de 18 de noviembre de 1824; Lira González, Andrés, 1974 “La creación del Distrito Federal”, en *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento*, vol. II, México, Departamento del Distrito Federal, p. 65; Burgoa, Ignacio, 1997 *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Porrúa, pp. 946-947.

el territorio del Distrito Federal, con una clara tendencia educativa hacia el fortalecimiento laico de enseñanza y el conocimiento; la tercera y última corresponde al 24 de diciembre de 1833, donde se declara, en suspenso por su evidente ilegalidad, hasta la renovación del Congreso, las ventas, enajenaciones, y reducciones que se hubieran verificado de bienes y fincas regulares del D.F.

#### F) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 erigieron una República centralista y un Supremo Poder Conservador. Con estas Leyes desaparece el Distrito Federal pero su territorio prevalece y se incorpora al Departamento de México, que era presidido por un Gobernador, quien a su vez era nombrado directamente por el Presidente y posteriormente lo fue a propuesta de la Asamblea Departamental.<sup>16</sup> El Distrito también mantuvo su organización municipal. Los Estados desaparecieron al convertirse en Departamentos.

El Distrito Federal como tal no estuvo vigente en esta etapa constitucional, ni en las Bases Orgánicas, puesto que su territorio formó parte del Departamento de México por Ley del 30 de diciembre de 1836; no obstante, al cambio centralista las atribuciones del Ayuntamiento siguen cumpliendo con lo dicho en las ordenanzas municipales de 1840 que le daba competencia en la Policía de Salubridad, de comodidad y ornato, de orden y seguridad. Con esto se enfatiza el control político administrativo del Gobierno Nacional sobre el Ayuntamiento de la Ciudad de México, dejando cierta autonomía.

Otra de las leyes imponía la organización del Supremo Poder Ejecutivo, encabezado por un presidente electo en forma indirecta quien tenía, entre otras, facultades de nombramiento y renovación de los titulares de la Administración Pública, gobernadores y funcionarios, por supuesto, que entre ellas se encontraba el gobernador del Departamento de México (D.F.)

Uno de los ordenamientos, dividía el país en departamentos, distritos y partidos. Los departamentos disponían de una Junta Departamental con una fuerza administrativa que invadía esferas económicas y educativas. Cada distrito lo dirigía un Prefecto y un Subprefecto y los ayuntamientos se

---

<sup>16</sup> Cárdenas, op. cit. p. 28 y Rodríguez op. cit. p. 232.

organizaban por alcaldes, regidores y síndicos.

Finalmente, para el doctor Roberto Rives (2015, p.76) las obligaciones y facultades de los ayuntamientos, sujetas al subprefecto y por su medio al Prefecto y al gobernador eran:

La Policía de Salubridad, comodidad, ornato y seguridad. Limpieza de calles, mercados y plazas públicas, procuración de cementerios, cárceles, hospitales y beneficencias, alumbrado y medidas. Administración e Inversión con recursos propios y arbitrios y otras actividades ligadas a la administración y gobierno de la ciudad.

#### G) La aventura centralista con las bases orgánicas de 1843

En las Bases Orgánicas se adopta el gobierno centralista, pero se suprime el Supremo Poder Conservador y se le otorgan al Presidente facultades absolutas para gobernar, en ellas no se alude al ente territorial denominado Distrito o Distrito Federal.

En 1843 se restaura el Distrito de México; entonces es en el año 1847 que cobra otra vez vigencia de nuevo el Distrito Federal, pero con algunas variantes en su regulación, en relación a como se había legislado en la Constitución de 1824.

En el mes de febrero de 1838 el brillante pensador y político conservador Lucas Alamán en su estudio “Examen de la Organización General de la Administración Pública”.<sup>17</sup> Subraya los males en la organización administrativa y propone, entre otros mecanismos, aquellos que tienen que observar los ayuntamientos para dotarles de una función específica que nutra una acción de reorganización municipal, subrayando la necesidad de apoyarlos con más recursos económicos. Alamán utiliza su trabajo para apuntalar su apoyo al régimen centralista, cerrando la puerta a la autonomía de la ciudad.

El 18 de octubre de 1841 a través de una circular la estructura, organización y funcionamiento de la Administración Pública se reorganizó en sus cuatro ministerios, de ellos el de Gobernación se incorpora al ministerio de Relaciones Exteriores. Con esta reforma de quehacer público las tareas y asuntos del Departamento de México se ajustan al marco normativo de la Gobernación

---

<sup>17</sup> Consultar la RAP, No. 50, pp. 68-77.

quien atenderá todas las actividades de la Policía donde destacan la salubridad y la estadística nacional, el desagüe de Huehuetoca, los montepíos, arbitrios municipales, tranquilidad pública y aquellas propias de las ciudades, esta reorganización no será duradera y por tanto no tendrá el carácter de permanente.

Más temprano que tarde se establece las bases de organización política de la República de 1843, las cuales fueron expedidas por una junta de 37 notables quienes en cinco meses constituyeron a éstas con su expedición el 6 de junio de 1843.

En el cuerpo de las bases rebautiza el ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía que aguantó con esa denominación hasta 1853.

El proceso de transformación de la ciudad atravesó dos etapas: la primera fue de estancamiento en la gestión de obras y servicios que se prolongó hasta 1860; la segunda se dio en 1867 impulsada por las élites políticas porfirianas, iniciando su remasterización como ciudad cosmopolita.

#### H) Acta Constitutiva y de Reformas de 18/05/1847. El D.F como Entidad Federativa

Permite reinstalar la Constitución Federal de 1824, cuya vigencia había sido interrumpida por las Leyes Constitucionales; ergo, vuelve a disponer del Distrito Federal, pero con algunos cambios.

El Acta ratifica a la Ciudad de México como Distrito Federal, que de acuerdo al artículo sexto señaló que la Ciudad de México sea Distrito Federal y tendrá voto en la elección del presidente, y nombrará dos senadores (Tena 1975, p. 232)

Las reformas permiten que el Distrito Federal sea equiparado con las entidades federativas con algunas restricciones, ya que se le brinda la oportunidad de representación en el Senado. Su Ejecutivo, representado por el Gobernador sigue siendo nombrado por el Presidente de la República, en tanto que la ciudad de México mantiene su organización política municipal y ocho cuarteles mayores o prefecturas (Tena 1975, p.232)

Hacia el año 1853, en el país se vislumbra un ambiente de cambio, en esta época Santa Ana asume nuevamente el poder y desconoce el Acta Constitutiva

y de Reformas de 1847, cambia el gobierno a un orden central y desaparece el Distrito Federal; la Ciudad de México se convierte en un Ayuntamiento, que se integraría con un presidente, doce regidores y un síndico, cuya regulación se asentaría en la Ordenanza Provincial del Ayuntamiento de México de 2 de mayo de 1853 (p. 233)

Santa Ana es derrotado al concluir la Revolución de Ayutla, y poco tiempo después se convocó a un Congreso Constituyente para definir al modelo de Sistema Federal que debía implementarse en el país. Esta convocatoria provocó un nuevo debate pues abrió el espacio para discutir el lugar donde deberían arraigarse los Poderes Federales. En una ocasión anterior ya se había propuesto Querétaro y la ciudad de México, que volvieron a estar en la mesa de negociación, pero en esta ocasión se añadió Aguascalientes. Esta discusión terminó por inclinarse nuevamente hacia la Ciudad de México, pues los argumentos que defendieron dicha propuesta fueron de corte político, histórico, económico y geográfico suficientes para convencer sobre su viabilidad (p. 233)

A lo largo de la década de 1840 se organizaron distintos movimientos para restaurar el régimen federalista, pero fue a finales de 1846 que se pudo lograr mediante un pronunciamiento militar, éste se dio en medio de la guerra contra Estados Unidos, es así que se regresó al Federalismo y se restableció el Distrito Federal. Entre agosto de 1846 a septiembre de 1847 con el fin de la guerra con los Estados Unidos, el Ayuntamiento de la Ciudad de México tuvo una reorganización en diferentes ámbitos con la finalidad de mantener la tranquilidad pública.

La guerra abrió un espacio de protagonismo para el Ayuntamiento ya que se hacía frente a la ocupación estadounidense, así mismo también se debía ocupar de los trabajos de fortificación además de dar cara a la crisis urbana provocada por la salida de los poderes de la Federación y la invasión extranjera, por ello la Administración de la ciudad quedó en manos de una Asamblea Municipal.

Los conflictos derivados de los levantamientos militares y de la constante inestabilidad política asociados con la lucha entre liberales y conservadores de las siguientes dos décadas incidieron directamente en la organización de la

ciudad y de los municipios que formaron parte del Distrito Federal. En 1853 aprovechando el receso de las legislaturas de los estados<sup>18</sup>, Antonio López de Santa Ana centralizó el poder junto con otros miembros de la élite que pensaban que una Monarquía era la mejor opción política para el país.

I) Decreto de 16 de febrero de 1854. Expansión territorial del D.F.

La dictadura de Santa Ana respetó el Distrito Federal en tanto que éste no tenía una legislatura propia, pero sí modificó su extensión territorial, dividiéndolo en prefecturas sujetas al gobernador del Distrito Federal el cual tendría tratamiento de excelencia como se había establecido en 1830.

El Decreto de 16 de febrero expandió la superficie del Distrito Federal de 220.6 km<sup>2</sup> hasta aproximadamente 1,700 km<sup>2</sup>, para lograr este aumento se anexaron zonas rurales y montañosas del Estado de México, además se instauraron ayuntamientos en las prefecturas y distritos; por lo que aumentó de ocho a once prefecturas el área del Distrito de México, en donde Tacubaya y Tlalnepantla se incorporaron a su territorio.

El Distrito estaría presidido por un Gobernador designado por el Presidente de la República, que sustituyó al Ayuntamiento, lo que permitió que se eliminara el derecho de elección de sus habitantes; de ahí que, las municipalidades se encontraban gobernadas por intendentes nombrados por el Supremo Gobierno.

Dos años después, en 1856 se determinó que la Suprema Corte de Justicia supervisaría al gobernador en sus tareas oficiales y comunes (p. 233)

J) Constitución de 1857: definición territorial y de Gobierno del Distrito Federal, bajo dos proyectos de Nación

Los primeros debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, versaban sobre la disyuntiva de expedir una nueva Constitución o restablecer la de 1824; resolviéndose en favor de la primera opción. Así, el 16 de junio de 1856 se presentó al Congreso el proyecto de Constitución que, principalmente, estaba orientada por las ideas de una forma de gobierno democrático-popular, soberanía depositada en órganos federales y estatales, y la división tripartita del Poder (Machorro, 1959: 40)

---

<sup>18</sup> "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución" en 1853.

En los años posteriores a la Revolución de Ayutla que puso fin a la dictadura de Santa Ana y hasta 1857 se dispuso que el país se organizará en una República representativa democrática federativa, la Ciudad de México conservó su lugar como capital y sede de los poderes federales, lo que mantuvo condicionada la Administración de la Ciudad a la Federación.

Con esta estructura, la Constitución de 1857<sup>19</sup> refrendó el Sistema Federal, por lo que continúa la definición territorial y competencial de la Federación, se erigieron nuevos estados, se redistribuyó el régimen de atribuciones de éstos y de la Federación para subrayar prohibiciones al ámbito estatal. Al respecto, se aprecia:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja-California.

En cuanto al tema de la residencia de los poderes federales, existieron diversas posturas en el seno del Congreso Constituyente; en un sentido, se sostuvo que el entonces Distrito Federal permaneciera como sede de los poderes y, en contraste, se trasladara a otro lugar, entre estos, la ciudad de Querétaro, Aguascalientes o Tlalpan (Mc Gowan 2013, p. 29) Sin embargo, prevaleció el posicionamiento de que no se cambiará la residencia, y se votó a favor de los términos del proyecto de la Constitución que contemplaba la posible creación del Estado del Valle de México.

De forma literal, esta disposición constitucional contemplaba:

Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

---

<sup>19</sup> El 17 de febrero de 1857 el Congreso cerró formalmente sus sesiones y el 11 de marzo de esa misma anualidad, se promulgó la Constitución.

Es decir, el Estado del Valle de México era un sujeto jurídico-político *condicionado*, que se erigiría solo *si los Supremos Poderes Federales se trasladasen a otro lugar*. Para tal efecto, el Constituyente de 1857 facultó al Congreso General –originalmente unicameral–, para decretar el posible traslado de residencia (artículo 72, fracción V) Siendo una de las diversas facultades en materia de ordenación territorial que tenía el Poder Legislativo.

La narrativa, destaca dos cuestiones importantes. En principio, de facto no se concretó el *Estado del Valle de México*, toda vez que nunca se alcanzó una mayoría que propusiera el cambio de residencia de los poderes federales. Y la segunda, la creación de este estado no implicaría alguna modificación territorial, porque conforme a los términos de la disposición constitucional, mantendría la extensión del Distrito Federal que, para ese entonces, era la superficie en círculo de dos leguas por radio y el recién incorporado partido de Tlalpan (p. 24)

La previsión constitucional en apariencia reconcilia las dos posturas enconadas respecto de la residencia de los poderes federales. Por lo tanto, su implementación concedió la razón al sector que sostenía que se mantuvieran en el Distrito Federal.

Vale distinguir que el *traslado* de poderes podría ser de forma provisional o permanente. En su primer aspecto, se efectuó en distintas ocasiones, en específico por las revueltas armadas durante la Guerra de Tres años y la Intervención Francesa; por lo cual, no significaron un *desplazamiento territorial permanente* del Distrito Federal, y con ello, la creación del Estado del Valle de México.

En el marco del enfrentamiento entre liberales y conservadores, así como la guerra de Reforma, en julio de 1858, el bando conservador decretó la desaparición del Distrito Federal e instauró el Departamento de México, integrándose en 1859 junto con Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla.

Los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal fue un lugar común de discusión del Constituyente de 1857. Al final, el texto constitucional facultó al Congreso General (artículo 72, fracción VI) para regular el régimen interior de éste, reconociendo que los ciudadanos elegirían popularmente a las

autoridades políticas.

Para la fecha que se analiza, este era el marco jurídico constitucional del Distrito Federal, el cual se vio afectado por los vaivenes políticos de la época. Al respecto, cabe recordar que con el diseño del Plan de Tacubaya, el grupo conservador llegó al poder y desconoció el texto constitucional de 1857. En lo que interesa, mediante una circular expedida el 20 de marzo de 1858, (Cruz 2008, p. 37) el general Félix Zuloaga reinstaló el sistema centralista, de tal forma que los recién creados estados de la Federación se convirtieron en *departamentos* y, por decreto de 16 de julio, el *Distrito de México*.

Siguiendo a la naturaleza del Régimen Centralista, existía una concentración absoluta del poder y sujeción de los denominados departamentos al gobierno establecido en la capital. El Distrito de México estaba a cargo de un gobernador, que era designado por el Gobierno Central, además de varias prefecturas (Rodríguez 1992, p. 237)

El episodio transitoriamente concluye con la emergencia del gobierno de Benito Juárez, en 1861 y la recuperación de la Ciudad de México. Periodo en el que se reivindica la vigencia de la Constitución de 1857 y, con ello, se reinstala la figura del Distrito Federal y se decretó la reducción de los límites territoriales establecidos en 1854, el 6 de mayo de 1861<sup>20</sup>.

Dichas transformaciones están asociadas al proceso de desamortización, secularización y nacionalización de la propiedad, modificando el modelo urbano de ciudad conventual o levítica (predominaban los edificios religiosos). Es así que por medio de las leyes de desamortización y nacionalización, el Poder Ejecutivo del ámbito Federal y del Local, en este caso el gobernador del Distrito Federal emprendieron el derrumbe de edificios monásticos, la apertura de calles y la realización de obras de utilidad pública.

*Este proceso se acompañó de la ampliación del espacio habitacional, de la reutilización de edificios religiosos para establecer oficinas públicas, así como para beneficiar el desarrollo de la propiedad privada, lo que no significó de modo alguno*

---

<sup>20</sup> Los años que duró la intervención y hasta la instauración del Segundo Imperio estuvo vigente la organización del territorio dispuesta en 1862 por Anastasio Parrodi.

*menor concentración de la propiedad, pero sí la transformación espacial y arquitectónica de la ciudad (Rodríguez Kuri 2012, p. 228)*

A través de una serie de decretos, se determinaron diversos tópicos políticos y administrativos del Distrito Federal; en especial, el de 23 de febrero de 1861 distribuyó los ramos de la Administración Pública, señalando que su gobierno estaría a cargo de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

Como parte del impulso modernizador durante las décadas de 1850 y 1860 se buscó establecer un modelo de gobierno y administración inscrito dentro de un marco jurídico racional y moderno, en ese sentido:

*Quizá más temprano que el resto del país y por su carácter de sede de los poderes superiores, el ayuntamiento capitalino aprendió a hacer más administración y menos política, aunque siguiera participando en la organización de las elecciones locales y generales (Rodríguez Kuri 2013, p. 247)*

Posteriormente, a la letra de los decretos de 4 y 6 de mayo del mismo año, se determinó que el Ayuntamiento de la capital se integraría por veinte regidores y dos procuradores. Asimismo, que su territorio estaba organizado por una municipalidad y cuatro partidos (Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya) En la municipalidad de México, las funciones de autoridad local eran desempeñadas por un gobernador, quien a su vez nombraba a los prefectos encargados de los partidos y formaba el presupuesto de cada uno de ellos.<sup>21</sup>

Como se ve, en principio se atribuía la facultad de gobierno a la Secretaría, los decretos siguientes, dejaban entrever que el Distrito Federal continuaría a cargo de un Gobernador, que era designado.

El 10 de abril de 1864, Maximiliano de Habsburgo renunció a sus derechos sobre la corona de Austria y aceptó la firma de los tratados de Miramar, con

---

<sup>21</sup> *Documentos, discursos y correspondencia*. Selección y notas de Jorge L. Tamayo, Disco compacto editado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 2006. Versión electrónica para su consulta de Aurelio López López.

ello se decretó el segundo Imperio Mexicano (Cruz 2008, p. 45) Durante este periodo, el Distrito Federal de nueva cuenta adquiere la calidad de Distrito de México, que se encuentra subsumido al Departamento del Valle de México. Se rige por un subprefecto nombrado por el prefecto de éste, con la aprobación imperial. En consecuencia, el Emperador Maximiliano tenía la facultad de nombrar y remover al Alcalde de la capital del Imperio (Rodríguez 1992, p. 235)

Al respecto, podría asegurarse que el Distrito Federal dejó de existir, pues en ese lapso de tiempo, era el Departamento del Valle de México la figura jurídica que se reconocía por el Estatuto Provisional del Imperio. Este régimen se conservó hasta el triunfo de las fuerzas republicanas en 1867, año en que puede decirse que, desapareció la figura del Valle de México, bien como Distrito o Departamento.

Bajo la óptica de configurar los espacios territoriales de los integrantes de la Federación, se siguieron erigiendo nuevos estados. Así, por nombrar, en 1869 el artículo 43 de la Constitución fue adicionado en dos ocasiones, con motivo del reconocimiento de los estados de Hidalgo y Morelos<sup>22</sup>.

En el período de 1821 a 1867, la ciudad y su administración fueron relativamente estables a pesar de los conflictos económicos y políticos que enfrentaba el país, quizá con excepción de los momentos de ocupación militar y movilidad política dentro de la capital. Dicha estabilidad relativa parece reflejarse con la solvencia económica en una época complicada para la Hacienda Pública.

La dinámica legislativa que configuró el D.F. deviene por dos afluentes:

- 1) La intervención del Ejecutivo Federal en la organización política, administrativa y judicial; y
- 2) Por la narrativa del artículo 46 constitucional que apunta a decir “El Estado del Valle de México se formará del territorio que ahora comprende [...] pero la creación sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar. El sentido del artículo para

---

<sup>22</sup> Una puntual referencia de como el extenso territorio del Estado de México, se fue *desmembrando*, para dar origen a los estados de Querétaro, Distrito Federal, Guerrero, Morelos e Hidalgo, así como la incorporación definitiva de Calpulalpan a Tlaxcala; se encuentra en McGowan, Gerald L. (2013), *El Estado del Valle de México. 1824-1917*, México, Fondo editorial Estado de México, El Colegio Mexiquense, 105p.

la maestra Carmen Sáez (2011) dejaba tanto a los poderes federales como el D.F. en una absoluta indefensión” (pp. 48-51)

#### K) La Modernización de la CDMX, Época Porfirista

En la voz de la doctora Georgette José “Dos son las imágenes, aparentemente estáticas, con las que la memoria histórica colectiva mexicana puede recordar al general Porfirio Díaz y el régimen autoritario y presidencialista que construyó:

Unas quedaron plasmadas en las fotografías y películas tomadas durante la celebración del centenario de la Independencia en septiembre de 1910; otras fueron construidas por los muralistas Clemente Orozco, Diego Rivera y David Alfaro Siqueiros. En las primeras, el general Díaz aparece vestido con su uniforme militar de gala, cubierto el pecho de medallas y condecoraciones, y con la banda presidencial bien ceñida alrededor de su cuerpo. En las otras contemplaciones la imagen de un anciano con ochenta años a cuestas, senil, cansado, agotado, igual que el régimen al que dio su nombre” (2006, p.81)

Las ciudades en el gobierno porfirista fueron el eje toral de la modernización, con un tufillo afrancesado heredado de los Habsburgo. El embellecimiento en el país de las urbes más beneficiadas fue: Guadalajara, Puebla, Veracruz, Monterrey, San Luis Potosí y Toluca; y mención exclusiva fue la CDMX.

En esta última se realizaron obras públicas, edificaciones, monumentos, teatros, museos, salones de baile, centros de esparcimiento, obras viales y demás que se enfocaron en legitimar el gobierno porfirista, también es cierto que la CDMX se fragmentó urbana y socialmente entre las diversas clases socioeconómicas.

La normativa de la época se puede asociar a una amplia y diversa regulación que tenía como signo el control y la diferenciación entre las clases, los servicios públicos de infraestructura se centraron en dotar de agua potable, drenaje, obras para evitar inundaciones y el desagüe de aguas negras, así como la instalación de alumbrado público eléctrico y pavimentación de calles, en cuanto a obras de urbanización favorecieron la movilidad, los paseos dominicales y el embellecimiento de la ciudad. Destacan la terminación del paseo de la Reforma, iniciado por Maximiliano, la construcción de la alameda, ampliación

de calles y calzadas con la visión financiera preferentemente, se consolidó una moderna red de comunicaciones que se centralizó en el origen y destino de las líneas ferroviarias así como de la instalación de una red telefónica, telegráfica y de correos.

La aglomeración urbana como producto de las oleadas de migrantes sintetiza en los datos siguientes: “En 1878 la ciudad contaba con 241 mil habitantes, para 1890 tenía más 324 mil para 1900 con 542 mil y en 1910 rebasó los 720 mil. El crecimiento emparejado a la explosión geográfica: si en 1858 la capital ocupaba 8.5 km<sup>2</sup>, en 1910 se amplió hasta llegar a 40 km<sup>2</sup>; así creció con casi cinco veces en tan solo cincuenta años (Speckman, 2006, p.202), en referencia a los monumentos sobresale la Columna de la Independencia, conocida por todos como el Ángel, los tranvías eléctricos fueron una innovación en 1900 que suplieron el transporte de tracción animal, los paseos que destacaron fue Chapultepec y paseo de la Reforma antes llamado paseo de la Emperatriz y luego de Degollado, en estos sitios se recreaban las clases altas de la ciudad, dejando el zócalo para las clases medias y bajas, la capital de la república se consolidó como centro político, económico, cultural, de enseñanza superior con la recién constituida Universidad Nacional – en 1910 – centro de los principales artistas y otros donde emergía la burguesía luciendo las modas europeas y americanas, del mismo modo la CDMX se convirtió en la plataforma de los deportes ciclistas, de la afición taurina, el fútbol y el beisbol.

La sociedad pudiente se organizaba y se divertía en los diversos clubes, sociedades científicas, literarias y los country clubs; para los estratos bajos había salones de baile donde se practicaba el danzón, estos sitios estaban fuertemente normados la venta de bebidas. La CDMX se vio favorecida por la llegada de las innovaciones tecnológicas y científicas. Vale recordar la famosa llamada telefónica que realizó Don Porfirio Díaz con Graham Bell en ocasión de la inauguración de la primera línea telefónica. Con estas obras la reglamentación férrea y una administración altamente centralizada atrajeron diversas inversiones extranjeras convirtiendo a la CDMX en una ciudad contemporánea, cosmopolita y moderna, en 1900, se concluyó el desagüe del Valle de México y con esta obra se desterraron las inundaciones en la Ciudad, a menos por un tiempo.

El lapso porfirista significó la cúspide del paradigma de la ciencia de la policía, y su estandarte emblemático lo fue la Ciudad de México, en su majestuosidad y modernidad como una metrópoli cosmopolita.

El crecimiento de la mancha urbana de la ciudad se moldea en tres etapas que comprenden los años de 1858 a 1883 la de 1884 a 1899 y la tercera de 1900 a 1910. En la primera etapa el despliegue es lento y se dirige hacia el noroeste con la creación de las colonias Barroso, Santa María y Guerrero, sus calles fueron amplias con una traza simétrica y habitada por personas de clase media y media alta, este fue un periodo de estancamiento económico en donde el Ayuntamiento por su interés de propiciar la expansión de la ciudad otorgó grandes facilidades a fraccionadores.

El segundo lapso la tendencia de la ciudad se da al noroeste con la formación de las colonias de Morelos, La Bolsa, Díaz de León, Rastro, Maza y Valle Gómez habitadas por obreros de bajos recursos en donde se enfrentan grandes problemas de servicios y salubridad, en esta etapa los promotores de tales colonias siguen de igual manera operando individualmente y no se registran cambios en las políticas gubernamentales ni en reglamentos para su orden y a pesar de las carencias su poblamiento fue muy rápido.

La tercera fase, el sur poniente registra gran impulso en donde surgen colonias para clases altas provistas de sistemas altamente perfeccionados de servicios, tales colonias son Juárez, Cuauhtémoc, Roma y Condesa que rompen la tradicional traza de retícula dirigida hacia los puntos cardinales siguiendo un diseño diagonal al resto de la ciudad y paralelo al Paseo de la Reforma, es en esos lugares donde se construyen las residencias de la oligarquía Porfirista.

En cambio las colonias en donde habitaban la clase media y baja siguieron enfrentando problemas de servicios.

La falta de una política gubernamental provocó que en muchos fraccionamientos no se cumplieran los requisitos de vialidad, sanidad y seguridad siendo la Administración Pública la que estableció paulatinamente los servicios que los fraccionadores deberían de haber instalado. El crecimiento económico de la nación en el Porfiriato es el reflejo de la ciudad como símbolo del poder unipersonal donde se puede apreciar la construcción de suntuosos

edificios gubernamentales con lo cual se mostraba un Estado consolidado y una administración pública sólida pero corrupta.

## **ALGUNOS COMENTARIOS**

Con el nacimiento del siglo XX, se da por terminado el paradigma administrativo de la Ciencia de la Policía adoptada por el país desde la Independencia, Conquista, la Colonia. Incluso, en el paréntesis imperial de Maximiliano, la administración no tuvo cambios radicales, de hecho, se siguió con las enseñanzas administrativas en la dirección de la Policía de la Ciudad.

El D.F. en todo el siglo XIX mantuvo sus propios rasgos centralistas y sujeto a los vaivenes políticos de los gobiernos en turno. Nunca logró ejercer autonomía de gestión ciudadana empero, sus habitantes gozaban por poco tiempo el derecho a votar.

Sus aportes en materia legislativa fueron limitados y predominaban las reglamentaciones teñidas de mecanismos de control político, financiero y territorial.

La dependencia de las autoridades del D.F. bajo la égida del Presidente de la República, enterró sus aspiraciones de libre albedrío, cercenando sus aspiraciones propias y originales. La centralización administrativa ahogó su evolución y desarrollo plenos.

La administración ciudadana era burocrática y sus innovaciones relevantes se encaminaron hacia obras urbanas y prestación de servicios públicos, como se dijo, en ciertas áreas de la ciudad.

En la línea del tiempo en materia legal, su estatus no observa ningún perfil administrativo moderno, abruma las reformas que eternizan su dependencia y atraso político.

L) El revolucionario Siglo XX: una visión de la CDMX como "La Ciudad del Presidente"

LA CDMX tiene, en el siglo XX, una compleja tarea que cumplir, sus deberes son enfocar sus atribuciones como Ciudad Capital de país, además de mantener su status de sitio político por excelencia, su conglomerado económico y funcionamiento de primer nivel, epicentro de negocios, esencia de la nación y espíritu de libertad y de derechos sociales.

En contraste sus desafíos son aún más complejos, su demografía enloquecida por su atracción de empleo, su creciente polución de medio ambiente, su inseguridad, suciedad, movilidad lenta y contaminante, corrupción, su gobierno y administración burocrática e ineficiente, etc.

En ella conviven la esperanza y el apocalipsis, de ambas, ¿A cuál irle? ¿Esta realidad es producto de su conciencia de autonomía de gobierno? ¿A la subordinación de todo tipo hacia el Ejecutivo Federal? ¿De la lucha de los poderes facticos por imponer y conservar sus privilegios?, por las políticas económicas fallidas que favorecen la concentración de la riqueza que empuja a la informalidad, a la segmentación urbana; los ricos en una parte del sur y del poniente, mientras los pobres en el centro, norte y occidente de la ciudad.

Una ciudad producto del ejercicio miope del poder por un solo partido político en más de setenta años, una megalópolis que no sabe sus límites en la prestación de bienes y servicios públicos.

Esa es la CDMX, pero vayamos paso a paso para entender su drama y/o esplendor desde el mirador jurídico-político-administrativo.

La Constitución de 1917, reguló, las figuras del Federalismo Mexicano, mediante:

El artículo 73 Fracción VI contempló que el D.F. sería gobernado por leyes emanadas del Congreso y no por leyes Constitucionales. Como es el caso del Distrito de Columbia en los EE.UU. Los integrantes del poder judicial por tanto seguirán siendo nombrados por el Congreso de la Unión.

El Poder Ejecutivo se encomendaba a un gobernador nombrado y removido por el Presidente de la República. Dejando a los ciudadanos elegir a los miembros del Ayuntamiento o de los Municipios del D.F. La naturaleza de Estado libre y soberano nunca se le otorgó al D.F., por los riesgos que podía tener el manejo autónomo de la fuerza pública.

En la percepción de profesor Jaime Cárdenas Gracia (2017) la jerarquía jurídico-política y administrativa del D.F, de 1917 a 1996 ha tenido varios episodios, desde su aparición, la Ley Orgánica del D.F (corazón de su existencia operativa) ha sufrido múltiples reformas, en los años de 1928, 1941,

1970 y 1978 (p 63) y, diversas reformas constitucionales que actualizan su responsabilidad mismas de las que daremos cuenta en las páginas siguientes.

#### M) Constitución Política de 1917: La búsqueda de la autonomía

El análisis de la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal conforme al texto constitucional de 1917, parte de forma ineludible de los ordenamientos establecidos bajo la vigencia de la Constitución de 1857, aun cuando Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, haya empezado a reorganizar el gobierno de la capital. En principio, debe mencionarse que era partidario de la institución del municipio libre pero en la realidad no correspondía con la naturaleza del Distrito Federal, por lo que derogó la Ley del Municipio Libre y restableció temporalmente la Ley de Organización Política Municipal de 1903, promulgada por Porfirio Díaz. Con ello cierra la puerta para una eventual y acotada autonomía. El reto era garantizar el control de la capital de país.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 reconoció la existencia de veintiocho estados, el Distrito Federal y los territorios de la Baja California y Quintana Roo. En cuanto a la definición jurídico-constitucional del Distrito Federal, se mantuvo una redacción similar a la del artículo 43 de la Constitución precedente. Como se aprecia:

Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

La redacción de dicho artículo no aventura cosas nuevas, sino muestra cautela. Por su parte, el texto de reciente expedición y acorde con el artículo 27, referente a la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendida dentro de los límites del territorio nacional, facultaba al Distrito Federal para adquirir y poseer los bienes raíces que fueran necesarios para los servicios públicos,

En lo que respecta al gobierno y administración de servicios del Distrito Federal, Carranza promulgó, el 13 de abril de 1917, la Ley de Organización del

Distrito y Territorios Federales<sup>23</sup>, misma que entraría en vigor junto con el texto constitucional, el 1º de mayo; en diversos capítulos regulaba el gobierno del Distrito, las facultades y obligaciones del Gobernador, del Secretario de Gobierno y del Tesorero; y hacía alusión a los servicios que se prestaban a la población del Distrito Federal, los de seguridad pública, caminos y obras públicas, e instrucción.

En el artículo 1º de la referida Ley, se estableció que el Gobierno del Distrito Federal y de cada uno de los territorios de la Federación, estarían a cargo de un Gobernador que dependía del Presidente de la República y sería nombrado y removido por éste. Esto es, el titular del poder ejecutivo no era electo popularmente, por lo que hasta este momento los derechos políticos de los ciudadanos de la capital, seguían disminuidos.

En cuanto a la administración, señalaba que el Municipio Libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal y de los territorios federales (artículo 14 de la mencionada ley) En tal virtud, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se formaba por veinticinco concejales (artículo 51), los cuales sí eran electos popularmente. En tanto que cada una de las demás municipalidades del Distrito Federal quedaron integradas por quince de ellos. Así, coexistieron un gobernador dependiente del Ejecutivo Federal y una organización municipal de elección popular<sup>24</sup>.

Conviene resaltar algunos hechos que signaron la importancia del Ayuntamiento en los tiempos revueltos de 1903 a 1928 en donde esta figura jurídico-político-administrativa navegó por aguas turbulentas sin naufragar pero lesionada por fuertes olas de intereses de los grupos protagónicos de esos tiempos. En ese lapso de tiempo se define como una organización de gobierno dotada de sugerentes atribuciones que la condenan a ser un botín político de los grupos revolucionarios en pugna.

El Ayuntamiento pierde protagonismo y lo condenan al pasar de ser un ejecutivo a instancia de consejo consultivo, de una organización autónoma a

---

<sup>23</sup> Que aparece en la *Revista de Administración Pública. Departamento del Distrito Federal*, México, núm. 61-62, enero-junio, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, pp. 252-264.

<sup>24</sup> Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia", p. 240.

una dependencia de la centralización administrativa, de un protagonismo relevante del gobernador a un cabildo activo en las negociaciones urbanas y de instancia de decisión en asuntos de gestión de servicios.

Como botín político gozaba de la simpatía de algunos revolucionarios que veían al D.F como un sujeto autónomo que los dotaba de todas las ventajas de un Municipio Libre hasta de aquellas que suspiraban por un aparato administrativo subordinado al Ejecutivo Federal; fueron estos últimos simpatizantes de Obregón quienes hicieron prevalecer sus intereses políticos y el peso gravitacional en torno a la cuestión electoral que era responsabilidad del cabildo, le fue arrebatado (Barbosa, 2013, pp. 381-394) La manzana de la discordia era la cuestión electoral.

Otra muestra de esta pugna fue la redacción original de los artículos 52 y 56 le otorgaron representación al Distrito Federal en las Cámaras de Diputados y Senadores, al igual que el resto de las entidades federativas, pero no le dieron autonomía legislativa, ya que el artículo 73 le concedió al Congreso federal la facultad de legislar sobre la capital. El Congreso también tenía la facultad de nombrar a los Magistrados y Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios.

Este esquema de regulación permaneció hasta 1928, fecha en que se reformó el artículo 74, fracción VI, bases 1ª, 2ª y 3ª, de la Constitución Política y se expidió la nueva Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales (31 de diciembre de 1928)

Recordemos que en los primeros años de siglo XX el país empieza a resentir los estragos de un largo y sinuoso camino provocado por una dictadura que cada día iba aflorando sus más acusadas contradicciones: Un lema cada vez más desgastado de “poca política y mucha administración” donde el resultado al final de la jornada era más desigualdad, más corrupción, más un régimen burocrático centralista, una figura presidencial preponderante y tirana y otros signos que dibujaran los límites de un país pujante y con bienestar. Uno de los centros urbanos que se distinguió por la escenografía de estas contradicciones fue la CDMX, donde su estructura de gobierno y administración revistió en carne propia restos de dominación dictatorial al experimentar en su actuación autoritaria la mano inflexible del general oaxaqueño, que consideraba una

afrenta personal el perder el poder político.

Cuatro son los espacios de tiempo que vivió el D.F. en esos vientos finales del porfiriato y los que vinieron producto del ímpetu revolucionario y post revolucionario; El primero de ellos en la clasificación del investigador Mario Barbosa (citado por Rodríguez pp.381-382) corre su suerte de 1903 a 1909, cuyo eje normativo discurre del tránsito del régimen municipal de gobierno hacia la estructura central administrativa que lesiona la ya maltrecha autonomía del ayuntamiento de la capital de la República.

El segundo periodo se gesta de 1909 a 1914 sobresale la lucha intestina de los miembros del Ayuntamiento provocada por asegurar sus espacios de poder de conformidad a sus preferencias y alianzas con los caudillos.

De 1922 a 1923, camina el tercer tramo del D.F. en función de la lucha por la recuperación de las facultades político-administrativas del Ayuntamiento, ello era evidente si advertimos que este, como institución jugaba un importante papel en los procesos de legitimación del régimen triunfante.

La fase final de la zaga de autonomía y subordinación del D.F frente al Ejecutivo Federal en turno fue de los años 1923-1928, donde políticos afines al sonoreense Álvaro Obregón a través de una fuerte embestida mediática vía la prensa diseccionan hasta desaparecer al Ayuntamiento como ente autónomo municipal y en su lugar impulsaban una instancia de gobierno dependiente del Ejecutivo Federal.

El modelo de gestión de la ciudad se sujetó a los principios de la ciencia de la Administración Pública en donde son señeros los trabajos de Lucio Mendieta y Núñez y otros destacados publi-administrativistas nacionales.

La característica principal del paradigma administrativo era configurar a la A.P., bajo un modelo prescriptivo donde el principio de legalidad normó la actuación de la administración de la ciudad y de la Administración Pública Federal con grandes rasgos del esquema weberiano, jerarquizado y con enormes signos de exceso de autoridad y, por tanto, extraordinariamente centralizado, cuyo vértice de decisión único era el titular del Poder Ejecutivo. El diseño administrativo redujo al D.F. a simple ejecutor sin iniciativa reglamentaria y sin libertad presupuestaria

para la operación de los servicios públicos.

- **Primera Ley Orgánica del Distrito Federal, 1928: supresión de los ayuntamientos**

El 28 de abril de 1928, el general Obregón envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales, entre las que se incluía la concerniente al régimen del Distrito Federal, con un doble propósito: suprimir los ayuntamientos y dejar a una Ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente.

El 20 de agosto de 1928 se publicó la reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación, en la que se estableció que el Presidente de la República estaría a cargo del gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercería en términos de la ley respectiva (artículo 73, fracción VI, Base Primera); el mismo titular del Ejecutivo Federal tendría facultad para nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios con la aprobación de la Cámara de Diputados. Esto es, se trató de modificaciones que tenían como finalidad concentrar el poder en la figura del Ejecutivo Federal.

El espíritu del referido artículo, se limitó a legislar en todo lo relacionado con el Distrito Federal y Territorios, de acuerdo a las bases siguientes.<sup>25</sup>

A). Reconocimiento del régimen municipal del Distrito y de los territorios. Cada municipalidad contaría con el territorio y los habitantes suficientes para subsistir con recursos propios y para contribuir a los gastos comunes.

B). Cada municipalidad estaría dirigida por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin excepción.

C). El gobierno del Distrito Federal y de los Territorios estaría a cargo de un gobernador, con dependencia directa del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería en todo momento.

D). El Congreso de la Unión nombraría a los magistrados y jueces de primera instancia.

E). El Presidente de la República nombraría y removería libremente al

---

<sup>25</sup> Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia", p. 241 Y Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", pp. 29-30.

Procurador General que residiría en la Ciudad de México y estaría a cargo de la figura del Ministerio Público.

Además de la Constitución federal, estuvo vigente la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, expedida en diciembre de 1928, que concentraba en el Gobernador del Distrito Federal facultades significativas que no permitían que el régimen municipal establecido en el primer cuerpo normativo fuera eficaz.<sup>26</sup>

La Ley Orgánica definió al órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal, denominándose Departamento del Distrito Federal.<sup>27</sup>

Asimismo, como consecuencia de la reforma en comento, el 31 de diciembre de ese mismo año, se promulgó la reforma a la Ley Orgánica del Distrito Federal que comprendía todas las facultades administrativas y de gobierno que el Presidente de la República ejercería a través de dicho departamento administrativo, que pasaría a formar parte de la Administración Pública Federal.

También dividió al Distrito en trece delegaciones y estableció que el titular del Ejecutivo Federal podría designar y remover al Jefe de Departamento del Distrito. Este último para su buen gobierno se auxiliaría con un Consejo Consultivo y los consejos de cada una de las delegaciones<sup>28</sup>.

La reforma se dio en el contexto de la disputa por la Presidencia de la República, en ese entonces, entre Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón. Así, cuando este último lanzó su candidatura para su reelección, la mayoría de los presidentes municipales del Distrito Federal se le opusieron, por lo que la modificación constitucional se dio en respuesta a este posicionamiento político.

De tal manera que, con esta reforma se modificaron sustancialmente las bases constitucionales sobre las cuales el Congreso podía legislar en lo relativo al Distrito: se estableció que el gobierno del D. F. estaría a cargo del Presidente de la República; se suprimió no sólo la elección popular de los ayuntamientos

---

<sup>26</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", p. 30.

<sup>27</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", p. 30.

<sup>28</sup> Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia", pp. 241-242.

sino su propia existencia y cualquier forma de gobierno representativo en la sede de los poderes federales<sup>29</sup>.

El carácter de este Departamento, como parte de la Administración Pública Federal, fue refrendado por la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del 6 de abril de 1934, siendo ratificado por todas las leyes expedidas con posterioridad, hasta la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1978.<sup>30</sup>

Conviene advertir al lector que el PRI como partido político hegemónico diseñó un original y novedoso mecanismo de repartición del poder en el sistema político mexicano. La práctica consistió de 1940 a 1997, en el reparto de senadurías por el D.F, recaían invariablemente en un senador concedor de las finanzas y hombre del presidente y el otro senador era una posición fuerte de la CTM primero y luego de la CNOP. Este viejo mecanismo del PRI tenía como propósito disponer de una red de control político y administrativo ciudadano a través del equilibrio de fuerzas entre el Ejecutivo y los representantes políticos vía el partido oficial.

- **Segunda ley Orgánica del Distrito Federal, 1941. La CDMX era la capital del D.F**

La Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941 estableció lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes en ese entonces en la capital del país, además, señaló los órganos encargados de las funciones básicas del gobierno de la entidad: la legislativa, la judicial y la del Poder Ejecutivo local. Con ello también se redujo a doce el número de delegaciones.<sup>31</sup>

Las cuales fueron Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena –Contreras–, Cuajimalpa, Tlalpan,

---

<sup>29</sup> Marván Laborde, Ignacio, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano”, México, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, pp. 49-83.

<sup>30</sup> Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, México, Porrúa, 1979, pp. 518-522, en Rodríguez Lozano, Amador, “El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia”, p. 242.

<sup>31</sup> Rodríguez Lozano, Amador, “El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia”, p. 243.

Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac, en cuyas cabeceras habrá un Delegado, encargado de la administración de los servicios públicos locales; en tanto que en las poblaciones que no sean Cabecera de Delegación, habrá un subdelegado que será nombrado y removido por el Delegado respectivo, con aprobación del Jefe del Departamento Central.

La Ciudad de México era la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las delegaciones serán las poblaciones del respectivo nombre<sup>32</sup>, esto es, existía una aparente distinción entre ambas entidades, teniendo la primera una naturaleza similar a la cabecera del Distrito Federal.

- Reforma de 1944, referente al poder Judicial del D.F.

El 21 de septiembre de 1944, se reforman varios artículos de la Constitución Federal como son, los artículos 73, fracción VI, base 4a; 94 y 111. Cuya finalidad, entre otras, fue la de establecer las reglas de permanencia de los jueces del orden común y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios. De esta manera, se establece el procedimiento de destitución de estos funcionarios judiciales, vía solicitud del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados.

- N) Reformas Constitucionales y Leyes Orgánicas del D.F, Creación de las delegaciones Político-Administrativas.

La Ley del 29 de diciembre de 1970 impone cambios radicales en la estructura y bases de operación del Distrito Federal. La Ley Orgánica fue reformada y adicionada para actualizar el marco jurídico e incorporar las reorganizaciones administrativas con la finalidad de propiciar una Administración Pública eficaz y ágil<sup>33</sup>.

El aparato público se fue acrecentando, de manera que en esta tercera Ley Orgánica, el Jefe de Departamento del Distrito Federal se auxiliaría de tres secretarios generales "A", "B" y "C"; un oficial mayor; un Consejo Consultivo; juntas de vecinos; delegados; subdelegados y dieciocho direcciones generales.

Asimismo, al Jefe de Departamento se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias y adoptar las

---

<sup>32</sup> Como lo refiere Mendieta y Nuñez, Lucio, "El Departamento del Distrito Federal", *La administración pública en México*, México, 1942.

<sup>33</sup> Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia", p. 243.

medidas convenientes para una mayor eficiencia, delegando en sus subalternos, de así requerirlo, la representación y responsabilidades ejecutivas, y se creó como órgano auxiliar directo de la jefatura, la Comisión de Planeación Urbana.<sup>34</sup>

Pero la verdadera preocupación política del Presidente Luis Echeverría Álvarez era evitar otro 68 y plantea nuevas reglas del juego entre la sociedad y la autoridad del D.F. la reforma a la ley significó una respuesta técnico-administrativa a las demandas de participación política surgidas del movimiento estudiantil de 1968.

Con la ley orgánica se sepultó la posibilidad de abrir senderos de incorporación de algunas formas de gobierno propio y la ampliación de la representación política en la ciudad. Con esta legislación se clausura la puerta a los derechos políticos, las iniciativas democráticas en la conducción del gobierno de la urbe. A cambio se impulsó un diseño de organización burocrática tomando como eje la figura francesa de la desconcentración política-administrativa que adoptaron las nuevas delegaciones cuyo número ascendió de catorce a dieciséis suprimiendo la noción territorial de la figura de la ciudad de México (ver cuadro)

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*, p. 244.

## Delegaciones del Distrito Federal, 1929-1970

1929	1934	1970
Ciudad de México	Ciudad de México	Álvaro Obregón
Álvaro Obregón	Álvaro Obregón	Azcapotzalco
Azcapotzalco	Azcapotzalco	Benito Juárez
Coyoacán	Coyoacán	Coyoacán
Cuajimalpa	Cuajimalpa	Cuajimalpa
Iztacalco	Gustavo A. Madero	Cuauhtémoc
Iztapalapa	Iztacalco	Gustavo A. Madero
Magdalena Contreras	Iztapalapa	Iztacalco
Milpa Alta	Magdalena Contreras	Iztapalapa
Tláhuac	Milpa Alta	Magdalena Contreras
Tlalpan	Tláhuac	Miguel Hidalgo
Xochimilco	Tlalpan	Milpa Alta
	Xochimilco	Tláhuac
		Tlalpan
		Xochimilco

Fuente: *Diario de debates*, Cámara de Diputados, XXXIII Legislatura, sesión del 27 de diciembre de 1928; XXXIV Legislatura, sesión del 19 de junio de 1931; XXXVI Legislatura, sesión del 29 de diciembre de 1941; *Diario de Debates*, Cámara de Senadores, XLVIII, Legislatura, 10 de diciembre de 1970. Citada por Ariel Rodríguez (2013-425)

Otra modalidad exhibida en la nueva ley era la organización de los habitantes de la metrópoli en juntas de vecinos, jefes de manzana, etc.... las cuales vienen a suplir al consejo consultivo integrado hasta entonces por actores económicos al viejo estilo corporativista de los años treinta y cuarenta.

La lógica política de las divisiones delegacionales tenía como propósito consolidar una línea autoritaria jerarquizada más burocrática que democrática. Se decía que la nueva desconcentración político-administrativa atendería con mayor oportunidad la gestión de las necesidades de la comunidad y posibilitaba al mismo tiempo una dosis mayor de control de las demandas sociales por medio de dos opciones:

1. El partido oficial (PRI) y
2. La Administración Pública del Departamento Central.

En síntesis, la Reforma puso énfasis en cuestiones cívicas y barriales bajo el supuesto de que los ciudadanos coadyuvarían, sin tintes políticos de por medio, a la mejor administración del espacio, las cosas y las demandas sociales pero acotadas a cada delegación territorial con el fin de evitar demandas de orden Global hacia el gobierno del D.F., la consigna política era segmentar y polarizar la relación entre la sociedad y la autoridad.

- **Reforma de 1978 de la Ley Orgánica del D.F, referéndum e iniciativa popular**

Con el ascenso al Poder Ejecutivo Federal de José López Portillo se dan, entre otros, dos hechos relevantes en la vida económica y administrativa del país: el primero es la aceptación de la Alianza para la Producción entre el Estado y los empresarios nacionales; y el segundo es la implementación de la Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social.

El objetivo prioritario del gobierno fue entonces que la Reforma Administrativa dispusiera de los instrumentos administrativos idóneos para: “Promover la cohesión nacional; recuperar la confianza en el país; alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico centradas en organizar la sociedad para elevar la producción y asegurar los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios y satisfacer la demanda de empleo productivo” (Carrillo Castro 1977, RAP 139, p. 476)

Es imperativo calificar a la reforma como el único y último esfuerzo serio de modernizar a la Administración Pública Federal y por tanto, a la del D.F, de esa fecha a la actualidad no se ha presentado ningún intento mayor.

El 6 de diciembre de 1977, se reformó la fracción VI del artículo 73

constitucional para introducir dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular para la expedición de algunas leyes del Distrito Federal; así, se señaló que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinarán, serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que se señalará en la misma ley. Paulatinamente, las referidas formas de participación ciudadana fueron desapareciendo del texto constitucional.<sup>35</sup>

Meses adelante, se expedirá la Ley Orgánica de 28 de diciembre de 1978, cuyo capítulo VI refiere la regulación de la participación política de los ciudadanos. Es de mencionar que a esta ley se le introdujeron las reformas de 16 de diciembre de 1983, las que se centraron en la estructura administrativa del Departamento del Distrito Federal, por lo que se sustituyó la lista de todas las dependencias, por aquellas de más alto nivel, con ello, existieron trece unidades administrativas centrales que dependían del jefe del Departamento y ochenta dependencias que lo auxiliaban en el desempeño eficiente y eficaz de las atribuciones que tenía conferidas.<sup>36</sup>

Sugiero, atendiendo a la preeminencia del Poder Ejecutivo Federal, en los primeros 70 años del siglo XX en la vida del país, resumir el signo de esos tiempos en pleno auge exitoso del modelo de desarrollo estabilizador que domina la escena de México. Don Jesús Reyes Heróles se refería así del Milagro Mexicano: "... escogimos un desarrollo económico deliberado que implicaba la intervención decidida del Estado en la vida económica, corrigiendo los males producidos por las fuerzas económicas en su libre juego [...] expandiendo la inversión pública, adoptando las medidas sociales. Al desarrollo económico deliberado llegamos por los imperativos de la Revolución Mexicana" (1964, RAP 139, pp. 709-719)

- **El terremoto de 1985 en la Ciudad de México**

Considero indispensable y de justicia hacer un alto en la línea del tiempo que hemos hilvanado en este apartado de mi trabajo de investigación desde 1824, para darle cabida, con énfasis vital, a un hecho natural que marco un

---

<sup>35</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", p. 30.

<sup>36</sup> Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, "El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia", p. 244.

parteaguas en la vida de la CDMX y en sus ciudadanos. La gran Tenochtitlan no volvió a ser el espacio público que fue desde su fundación en 1324, hago referencia al terremoto de la mañana del 19 de septiembre de 1985.

En ese amanecer la ciudad sufrió un desastre en sus edificios, en su equipamiento e infraestructura urbana, cultural, de salud, de comunicaciones, en sus conjuntos habitacionales, vecindades y demás instalaciones que la hacían una de las metrópolis más apreciadas en el mundo.

La devastación física de la megalópolis también puso al descubierto una escenografía de ineficiencia administrativa, jurídica y otros ángulos en la gestión gubernamental que estaban enterrados en las profundidades de un régimen y un sistema político autoritario, impune, burocrático corrupto y controlador y poco eficaz socialmente hablando.

En unos cuantos segundos el fenómeno geológico mostró el perfil más siniestro, obsoleto, lento y agónico del modelo de la “dictadura perfecta”.

La ciudadanía salió y tomó la calle para organizarse y dar una respuesta inédita y ejemplar de auxilio y solidaridad frente a la tragedia. Este impulso espontáneo, con el paso de los días se iba convirtiendo en iniciativas, propuestas y formas de participación barrial y vecinal que en coordinación con el gobierno federal y del D.F., lograron consolidar, amén a la tardía respuesta de estos.

De la cohesión de los afectados devino en movimientos ciudadanos que se sumaron a las luchas de Primo de Verdad, del Ayuntamiento del S XIX, a las demandas de los estudiantes del 68 y del 70 había con todo ello germinado la transformación política de la CDMX.

- **Reforma de 1987: asamblea de representantes del D.F**

Mediante la Reforma Constitucional del 10 de agosto de 1987, se crea la Asamblea del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana, la que se integraría con 66 representantes, de los cuales 40 serían electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional.

La Reforma estableció las bases constitucionales para su elección, conformación y atribuciones. Entre sus características encontramos: la pluralidad de sus integrantes que le permitía una composición heterogénea;

sus funciones de órgano deliberativo y reglamentario; la facultad de promover leyes y reglamentos apoyados del derecho de iniciativa popular en materia legislativa.

También sobresalieron sus funciones de gestoría social y comunitaria, de investigación y control de la administración.<sup>37</sup>

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía facultades de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios; recibir los informes trimestrales que debía presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal; citar a los servidores públicos que deban comparecer; convocar a consulta pública sobre determinados temas; formular peticiones a las autoridades administrativas competentes que acuerde el Pleno de la Asamblea; analizar los informes semestrales de los representantes; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia; expedir el Reglamento para su Gobierno Interior; e iniciar leyes o decretos en el Congreso Federal en el ámbito de competencia del Distrito Federal (Artículo 73 constitucional)

Su cuestionamiento era consolidar un primer escalón en la dilatada lucha por ir construyendo un gobierno representativo.

La década de los años ochenta, da un giro mundial que radicaliza las formas, todas del ejercicio de la dominación, fue el inicio de un inédito rostro en las relaciones entre el poder, los hombres, las ciudades, las sociedades, los gobiernos y estados, esa cara novedosa de la civilización se denomina Globalización.

- **Tercer paradigma: La Nueva Gerencia Pública en la CDMX**

La década de los noventa fue para la Administración Pública del D.F, la adopción muy tarde del paradigma neoclásico que brotó en Inglaterra durante el mandato de la dama de hierro Margaret Thatcher y que contagio al republicano Ronald Reagan de EEUU. En la opinión del Premio Nóbel Joseph

---

<sup>37</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", pp. 30-31.

Stiglitz (Polanyi p18) ambos mandatarios animaron las doctrinas del mercado libre en favor de las políticas “demócratas nuevas o “laboristas nuevas.

La influencia fue decisiva, principalmente por la presión ejercida por dos grandes organismos multilaterales financieros, el BM y el FMI, quienes a través del Consenso de Washington cambiaron los rostros de infinidad de aparatos burocráticos en el orbe incluyendo a México en contra, los países asiáticos como Singapur, Malasia y otros se negaron a entrar a ese juego perverso del Consenso y su suerte fue venturosa, no así la nuestra.

En la regencia de Manuel Camacho Solís se inicia la construcción del andamiaje del nuevo paradigma administrativo denominado Nueva Gerencia Pública con la concesión del servicio público del agua potable de la ciudad a empresas privadas que se encargaron del cobro de este bien para hacerlo servicio, después se amplió esta práctica en los gobiernos de izquierda vía las asociaciones público/privadas que aún no están cabalmente reguladas.

La estrategia de la NGP<sup>38</sup> apuntó a ir desmantelando la participación del Estado y/o la ciudad en la prestación de bienes y servicios. Las empresas concesionadas son filiales corporativas transnacionales que dominan el *Know How* o *hardware de servicios públicos* bajo un dogma neoliberal de la no transferencia de tecnología a los gobiernos cliente bajo ninguna circunstancia

### **Reforma de 1993: Estatuto de gobierno del D.F.**

La reforma del 25 de octubre de 1993 ha sido una de las más importantes en la vida jurídica del Distrito Federal, ya que modifica los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 constitucionales, que se refieren a su organización política y de gobierno.

Los temas principales de la reforma son: la sede de los Poderes de la Unión;

---

<sup>38</sup> Omar Guerrero analiza a la NGP como ariete del modelo posburocrático, que suple al modelo weberiano, en donde puntualiza la mudanza a través de los siguientes pasos: “del interés público a los resultados; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la adhesión a las normas más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor ...” op. Cit., pp. 239-242.

los Poderes de la Unión como responsables del gobierno del Distrito Federal; las atribuciones del Ejecutivo y Legislativo en el gobierno del Distrito Federal; la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarían las atribuciones de los poderes de la Unión, las bases de organización, las facultades de los nuevos órganos locales de gobierno como la Asamblea de representantes, el Jefe del Distrito y el Tribunal Superior de Justicia; los derechos y obligaciones de carácter político de sus habitantes, las relativas a la integración del Consejo de Ciudadanos, y el marco jurídico con el que se coordinaría el Distrito Federal con los estados y municipios colindantes;<sup>39</sup>

Como se observa, la facultad genérica para legislar la siguió conservando el Congreso de la Unión, sin embargo, la Asamblea también adquiere esta facultad en determinadas materias que son propias del Distrito Federal.

En cuanto al nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal se experimenta una modificación, ya que dicha facultad de cierta manera quedó compartida entre el Ejecutivo y el Senado (Artículo 76, fracción IX y 122, fracción II de la Constitución). Vale la pena resaltar que el PRI no aceptó la elección directa del Jefe de Gobierno.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal hasta hace poco había sido medianamente estudiada por la doctrina, de tal suerte que algunos la consideraban como un cuasi-Estado o un semi-Estado, o un Estado dentro de otro Estado ya que no contaba con su propia Constitución.

Empero, con la reforma de 1993 se dan los pasos para ir consolidando el gobierno representativo.

### **Reforma de 1996: Asamblea Legislativa del D.F**

El 22 de agosto de 1996, se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, así como el Artículo Tercero Transitorio del “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución, publicado el 3 de septiembre de 1993.

---

<sup>39</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., “Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal”, p. 33.

Esta reforma establece como autoridades del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia. Respecto de la primera, refiere la elección de sus integrantes, los requisitos, la representación proporcional, los periodos de sesiones, sus facultades; en relación al segundo, el tiempo de duración del encargo, los requisitos, permanencia, sus facultades y obligaciones; y del tercero, los requisitos, duración del encargo, suplencias, permanencia, la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal, atribuciones y normas de funcionamiento, impedimentos, sanciones y presupuesto, etc.

La asamblea legislativa al final del día quedó como tal ya que el PRI no aceptó la instalación de un Congreso Local.

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES**

Los gobiernos priistas alcanzaron aciertos importantes en sus setenta años de gobierno del país y del D.F, enlistemos algunos de ellos:

- En materia de grandes obras públicas:
  - La construcción del drenaje profundo
  - La operación de las once primeras líneas del Metro
  - El sistema de agua potable
  - La red vial encabezada por el periférico y el circuito interior, aunque ambas inconclusas
  - La red de ejes viales
  - Edificación de la Basílica de Guadalupe
  - Autódromo de la Magdalena Mixhuca
- Comercio-finanzas-gobierno:
  - La Central de Abasto
  - Las estaciones centrales de autobuses en los cuatro puntos cardinales de la Ciudad
  - La construcción de las plazas y edificios de algunas de las 16 Delegaciones
  - La infraestructura de grandes centros comerciales como Perisur
  - Corredor financiero y comercial de Paseo de la Reforma
- Movilidad

- Red de transportes eléctricos y autobuses: trolebús, Tren Ligero, Metro rueda de acero, peseros y autobuses.
- Se pone en marcha el programa Hoy No Circula.
- En el rubro de la Administración Pública, subrayamos:
  - Se consolidó una Administración Pública basada en el modelo weberiano (piramidal y en extremo jerarquizado) que inicio en los 40`s. Su característica es ser portavoz de la corrupción e impunidad de un sistema político sui generis.

Una regla de oro del Sistema Político Mexicano era la disciplina y obediencia hacia el Presidente de la República. Una práctica que dibujo el largo camino de casi 70 años en el poder era que la lucha por éste-el poder- implicaba una suerte de competencia entre diversos grupos político- administrativos en donde, sus ambiciones por coronar a uno de sus líderes para el puesto mayor trabajaban con ahínco en alguna de las carteras de la Administración Pública, los grupos se esforzaban con su trabajo y dedicación por el bien del país le daban lustre a la gestión burocrática,

Se puede afirmar que los funcionarios públicos eran gente preparada y con un gran sentido de responsabilidad y ética pública en el desempeño de sus tareas, eran un ejemplo de entrega y pundonor, había amor por la camiseta y era un honor ser servidor público, era destacable la vocación de servicio.

La consolidación de este perfil del burócrata empieza a perder brillo con el arribo de los gobiernos panistas en el año 2000 dado que arribaron a los encargos públicos empresarios que no tenían preparación en el ejercicio gubernamental ni vocación de servicio por lo que la Administración Pública fue severamente dañada.

Pero volvamos a la Administración Pública ciudadana que era una réplica de la gestión federal. Citaré algunos ejemplos de su perfil:

- Durante los gobiernos priistas no hay evidencia empírica de un modelo de profesionalización serio, científico y permanente de los servidores públicos. el sistema de botín era la regla a seguir.
- La estructura, organización y funcionamiento del aparato administrativo respondía más a la lealtad individual que a la responsabilidad pública

(Merino, 1996)

- El Estado era el principal empleador del país vía la Administración Pública que en palabras del Doctor Mora se conocía como empleomanía.
- Existía poca evidencia de la continuidad de planes y programas de desarrollo.
- Proliferaban por sexenios esfuerzos de modernización y reformas administrativas, mientras en uno se expandía en otro de contraía.
- Las remuneraciones de la administración citadina siempre eran modestas y en montos eran menores en el *vis a vis* de la Administración Pública Federal.
- La profesionalización, capacitación y adiestramiento del personal era esporádica, discontinua y las más de las veces alejada de afianzar una burocracia moderna y bien preparada.
- La sindicación era corporativa en casi todas las áreas y sectores de la administración sea a nivel central o descentralizado, ésta práctica se extendía hacia el Poder Judicial local.

En el ámbito político-electoral en 1995 se recuerda como un año difícil y complicado producto de la crisis de diciembre de 1994, y dicha crisis económica hizo que el PRI volviera a posponer la elección directa del Jefe de Gobierno, que al final, en 1997 se logró con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas.

En una conclusión simple el D.F. no dispuso en sus largas siete décadas de administraciones priístas de una gestión citadina digna de mención, en términos de modernidad, innovación y desarrollo tecnológico aplicado a la prestación de bienes y servicios ante estas carencias muchas veces el ciudadano por sí mismo suplía en buena medida sus limitaciones y omisiones.

## **APARTADO TRES: LA GLOBALIZACIÓN Y LA CDMX COMO CIUDAD GLOBAL**

### **1. EXORDIO DE LA GLOBALIZACIÓN: DEMOCRACIA Y CAPITALISMO**

La ciudad y la Globalización neoliberal representan un tema difícil de tratar, debido a su propia complejidad y el enfoque a utilizar. La Globalización neoliberal refleja, en la mayoría de sus métodos, un estudio amplio a nivel de Estados-Nación, dejando al margen la referencia específica a nivel local de la ciudad, empero la Ciudad Global es un derivado de su proceso de Globalización.

En esa tesitura, la incorporación de un exordio de la Globalización donde se cuestiona la médula de la democracia y el capitalismo en el estudio de la CDMX, es un desafío. Ergo, la intención es que juegue las veces de un referente insoslayable.

El Globalismo es el fenómeno social, político y económico que ha poblado con mayor intensidad la literatura de las Ciencias Sociales desde los años 80's de siglo XX a la fecha.

Las posturas más conspicuas van desde aquellas que postulan al Globalismo como un hecho histórico iniciado en las postrimerías del siglo XVI con el florecimiento de las ciudades europeas coloreadas por las actividades comerciales y mercantiles y que los autores ponderan como el origen del capitalismo en el seno de los centros urbanos de Lisboa, Sevilla, Londres, Hamburgo, Nuremberg y demás cercanos a los litorales de ríos y mares y, que éste hecho histórico con evidencias no ha cesado de crecer en nuestros días, gracias a los esfuerzos innovaciones aportadas por la tecnología y que bien han favorecido la expansión del capital.

Algunos estudiosos consideran al Globalismo como un continuo proceso del desarrollo del Capitalismo como producto de sus crisis estructurales que lo han obligado a reajustar sus inversiones, alianzas, mercados y el consumo, prueba de ello son las estrategias orientadas hacia el descubrimiento y colonización de lejanos territorios, lo que le permitió dinamizar la etapa mercantilista basada en

la extracción y expoliación de materias primas como el oro y la plata sustraídas del corazón de las minas americanas – México y Perú - .

Posterior a esta fase de esplendor de las metrópolis del viejo mundo, vino el correlato de una proliferación de inventos científicos que lograron la empatía en los avances de la civilización ligando la innovación energética para la producción masiva, el consumo y en el trastocamiento de las relaciones sociales (Rifkin 2010).

Un grupo más de investigadores académicos consignan al Globalismo como un producto del aceleramiento de las fases de acumulación de la riqueza y la inversión en la construcción de caminos férreos terrestres y el equipamiento de puertos fluviales y marítimos haciendo que el comercio al interior de Europa y con los países de ultramar fuese un sistema de redes de intercambio de bienes y productos así como de la distribución de insumos naturales y elaborados que empujaron a las ciudades europeas y americanas en su consolidación como ejes urbanos cuya influencia económica es innegable en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, los ejemplos más señalados lo representan las ciudades de Nueva York, San Paulo, Ciudad de México y otras metrópolis.

El siguiente enjambre de estudiosos ubicó a la Globalización como resultante de los modelos Institucionales de organización legal, administrativa, económica y de orden social que se sustentaron en premisas religiosas – Protestantismo – (Weber 2001), e incluso en las ventajas geográficas y climatológicas, pero el verdadero peso de la fuerza del Institucionalismo fue el respeto y vigencia jurídica de los derechos de propiedad y la eficiente gestión de las Instituciones como clave estratégica en el éxito de las Naciones (Acemoglu 2013)

De regreso al surgimiento y desarrollo del Capitalismo y que dio origen al debate del rol del ser humano en el tráfago de la economía industrial y del modo de Producción Capitalista permitió señalar la enajenación y la constante desigualdad de las clases sociales no solo en su manifestación urbana con el surgimiento de las ciudades industriales en donde germinaron dos hechos que marcaron la vulnerabilidad y cerraron las vías de la calidad de vida en las ciudades y fueron: El hacinamiento poblacional y la fragmentación urbana que trajeron consigo ambos hechos el estudio posterior del individuo como ser

social y como sujeto social-urbano. (Lezama 2014, Simmel 2008, y Lefevre 2000)

Parece que queda claro que el capitalismo forjó una nueva sociedad y novedosas ciudades a partir de la creación de una sociedad civil no política y la creación de un Estado político no civil.

No fue sino hasta el alba de los años 80's del siglo XX donde el Globalismo aportó nuevos referentes y un dilatado cúmulo de novedosas categorías de conocimiento que le dieron un vuelco a los todavía pasos pausados de la Civilización, en donde el centro del debate tenía como litigio el aparente cuestionamiento del protagonismo del Estado-Nación como ente regulador de la Economía, (Ranciere 2000-18), el problema lindaba en que la necesidad histórica ineludible es la conjunción de dos necesidades propias: Una, el crecimiento ilimitado de la riqueza, y la otra, el crecimiento del poder oligárquico.

El nuevo reparto de poderes entre el capitalismo internacional y los *Estados-Naciones* tiende mucho más a reforzar a los Estados que a debilitarlos. Los mismos países que abdican de sus privilegios ante la exigencia de la libre circulación de los capitales, los recobran de inmediato para cerrar sus fronteras a la libre circulación de los pobres del planeta en busca de trabajo: Y la guerra declarada del Estado Benefactor confirma una ambivalencia similar. Se le presenta cómodamente como el fin de una situación de asistencia y como el retorno a la responsabilidad de los individuos y a las iniciativas de la sociedad civil.

Para W. Robinson (2013: 7), la definición del Capitalismo Global constituye una nueva época en la evolución continua del Capitalismo Mundial caracterizada por el surgimiento del Capital verdaderamente trasnacional y un sistema Globalmente integrado de producción y de finanzas, así como por la emergencia de una clase capitalista trasnacional que intenta ejercer su conducción (su dominación) mediante densas redes de instituciones en expansión [...] estamos ante grupos dominantes que han acumulado una cantidad extraordinaria de poder y control trasnacional sobre recursos e

instituciones Globales de gobierno sean nacionales y/o de grandes metrópolis, vistas como sitios de consumo.

Con sus diferencias y algunas semejanzas en cuanto a la visión de la Globalización (Sassen, 2002 y Touraine, 2005) enfatizan a ésta como un mero producto de la expansión natural del Modo de Producción Capitalista donde cuestiona para la primera cierto repliegue del Estado en la Regulación Económica y para el segundo en el arribo de los nuevos sujetos sociales en su rol frente a los nuevos paradigmas que dibujan los efectos de éste fenómeno económico y cultural.

En el ámbito de la vida cultural, la Globalización ha puesto en jaque a las viejas prácticas de identidad y del desarrollo tradicional de los Estados-Nación, los gobiernos democráticos o no, las administraciones públicas abiertas o cerradas, los sistemas políticos mono, bi, tri o pluripartidistas e incluso a las propias sociedades como lo comentan (Bauman 2013, Beck 2008 y Giddens 1990), resalta por supuesto, la concepción de la categoría de Sociedad en Riesgo del sociólogo alemán.

Desde la óptica de la pujante emergencia de las técnicas de la comunicación se acentúan las posturas señeras de (Sartori, 2013) con su análisis del homovidens en el ambiente de una sociedad teledirigida; vale rescatar con igual énfasis la posición de (Jurgen Habermas, 1981) con su influyente texto "Historia y Crítica de la Opinión Pública", donde colorea la categoría del espacio público como un espacio de deliberación de los asuntos de interés público situado entre el poder político y la sociedad, conformada por los medios de información.

Otro referente lo encarna (Manuel Castells, 1997: vol 1) quien incorpora en su investigación "La era de la Información", inéditas y novedosas categorías de conocimiento en las cuales privilegia la irradiación de internet como un sistema infraestructural estratégico en la construcción de la Sociedad-Red que toma como base a las grandes concentraciones urbanas, con ello perfila una renovada estética en las relaciones entre la sociedad y el gobierno en un ambiente dominado por las novísimas redes digitales como el Facebook y otras

que se van adhiriendo a este mundo virtual de incontenible crecimiento y de fuerte rentabilidad e influencia ( léase Cambridge Analytik)

### 1.1 El binomio utópico de la Globalización: la ciudad como factor de la democracia y el crecimiento económico

El objetivo central de la ecuación democracia-crecimiento económico, es identificar valores y cuestionar el modelo de la NGP en la Globalización para la construcción de puentes que faciliten, incentiven y garanticen un encuentro posible, factible y viable entre estas dos variables de la ecuación que resultan relevantes al generar y hablar de bienestar en los países y por ende, en los centros urbanos.

El modelo de la NGP se caracteriza por ser el nuevo paradigma de la teoría administrativa del siglo XXI, que se encamina a impulsar e implementar –vía *rational choice*- las propuestas siguientes: una orientación hacia los presupuestos por resultados, bajo las exigencias de la eficiencia, eficacia y de calidad en el servicio, ello es maximizar las herramientas tecnológicas en aras de la rentabilidad sin importar el sentido social de las administraciones; la sustitución de formas de organización jerarquizadas, fuertemente centralizadas para un contexto de gestión descentralizada, en que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adapten más cerca de un campo de aplicación y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a censar sus necesidades, ya que se privilegia la mencionada teoría del *rational choice*; la posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa por el Estado, susceptible de conducir a resultados más eficaces; una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente en el sector público, gracias a la fijación de objetivos de productividad en el interior de este sector y las organizaciones que lo conforman. (citado por Omar Guerrero, 2003, p 182)

Ahora entonces con las bases previstas por la NGP valen las siguientes interrogantes: ¿Cómo entender esta ecuación Democracia-Crecimiento económico? ¿Qué escenario la determina? ¿Dónde se consolida la Política, los gobiernos y las Administraciones Públicas contemporáneas en la gestión

ciudadina para intervenir en la regulación del mercado en una perspectiva Global?

1989 es un año histórico donde la fórmula D + CE se puso a prueba y sus resultados fueron contrastantes uno de otro en ese año sucedieron varios hechos famosos que sellaron el derrotero, la orientación y consolidación del Estado la NGP y el mercado de las ciudades como centros civilizatorios de la nueva era.

Uno de los sucesos que precipitó el arranque incontenible de la Globalización en todo el mundo, lo fue la caída, en pedazos, del muro de Berlín que fracturó de muerte el ideal del Socialismo con rostro humano, y que desbarrancó la explosión de la Unión Soviética, así como el derrumbamiento en un efecto dominó de los países de Europa del Este, dando paso a la Balcanización de la región.

El desmoronamiento de la URSS, fue también debido a su abandono innovador y a su retraso tecnológico y a la tardía y tibia apertura democrática (González 2005)

Pero la caída del muro de Berlín, símbolo claro del enfrentamiento entre dos ideologías antagónicas: el comunismo y capitalismo, también significó el ascenso del capitalismo como ideología hegemónica hoy día y que sentó las bases del nuevo paradigma de la Nueva Gestión Pública.

El apogeo de las doctrinas neoliberales ocurrió entre 1990 y 1997, después del derrumbamiento del muro y antes de la crisis financiera Global.

Un segundo gran acontecimiento en 1989 que sacudió al mundo fue la aparición de la WEB-Internet, que vino a revolucionar la comunicación individual, laboral, social, industrial, económica-financiera, política, cultural y cambió la vida en las ciudades dándoles un nuevo rostro y dimensión.

La WEB-Internet fincó las bases de apoyo al alicaído Capitalismo que aún no se recuperaba de la crisis de los años 70 y que gracias a la revolución del software pudo asirse a ella con todas sus manos (garras) y lograr ampliar sus mercados, sus áreas de influencia industrial, militar y comercial e incluso

política. A este fenómeno tecnológico se le llegó a denominar “la democracia informacional y/o digital”, así mismo se le atribuye un factor principalísimo en el arranque de la economía Global.

Lo negativo de ello, es que ahora, gracias a Facebook, todos nosotros nos sentimos vigilados y nuestros datos personales se han utilizado para apoyar campañas electorales de ciertos candidatos, un ejemplo de ello es Cambridge Analytik. Este hecho no solo viola nuestra privacidad y, por tanto, lesiona nuestros derechos humanos sino han contribuido a la erosión del juego político-electoral.

Con el Internet se revolucionan las relaciones entre la sociedad y la gestión ciudadana, los gobiernos de los centros urbanos incorporan a la prestación de los servicios públicos a las TICS y la digitalización de los espacios públicos, comenzando con ello la recta hacia la edificación de las ciudades Globales y/o ciudades digitales inteligentes.

Otro gran evento signado en 1989, fue la represión a demandas democráticas por parte de estudiantes chinos en la plaza de Tiananmén, sitio simbólico que elevó la muralla a los sueños de libertad, democracia y justicia que abanderaban los jóvenes universitarios y que el jerarca Deng Xiaoping sepultó de una palada de tierra y cuyo polvo autoritario aún nubla el cielo de la Ciudad Prohibida.

El hecho es catalogado, en un matiz mediático, como el inicio del despegue económico de la China de Mao, al grado que ahora se le conoce a China como la fábrica, el banquero y el tecnólogo del mundo, donde su capitalismo social no deja de ser sorprendente y contradictorio: mercado sí ,democracia no.

El país asiático ha logrado mantener durante más de 10 años consecutivos índices de crecimiento económico de más del 8% en su PIB, por supuesto, la nación de Xi Jim no ha tenido que observar como requisito relevante la modernización de su sistema político.

China finca un éxito económico y no democrático, en una robusta estrategia de planeación quinquenal y un permanente programa de reformas administrativas

en donde el Partido Comunista representa el eje protagónico y único de sus afanes de desarrollo.

El despliegue asiático motivó la expansión Global de la influencia en el comercio y las finanzas mundiales con la consolidación de las ciudades de Hong Kong, Shangai y otras deslumbrantes metrópolis costeras con el atraso casi feudal-agrícola de numerosas ciudades del centro del país

Un acontecimiento determinante de la singularidad del año 1989, fue la instrumentación del Consenso de Washington, que tuvo como base de legitimación el estudio denominado *La Crisis de la Democracia* elaborado por los académicos: el japonés Watanuki, el francés Michel J. Crozier y el estadounidense Samuel Huntington.

El documento dicta una serie de transformaciones cruciales en la matriz de relaciones económicas, administrativas, políticas y sociales a escala mundial.

Un coeficiente clave de ese cambio es el predominio descomunal de la lógica del mercado en el *vis a vis* con el Estado.

En el terreno del management en las ciudades y los países, el Consenso de Washington impuso mudanzas radicales en el marco de la Administración Pública, gracias a la acción coercitiva de dos grandes piezas fundamentales de dominación imperial que son: el Banco Mundial y el FMI.

Con el Consenso se estimuló la incorporación del paradigma de la Nueva Gestión Pública dentro de la Administración Pública, cuya doctrina postburocrática edifica postulados más empíricos que científicos (Omar Guerrero, 2004) como lo son la gestión de la calidad en el servicio, el presupuesto basado en resultados, la auditoría, el control de gestión del desempeño, ejercicio público profesionalizado y agencias públicas autónomas (Aguilar Villanueva 2009, p. 139) Así como también la tendencia a la descentralización de algunas funciones del Estado con la aparición de instituciones autónomas, también llamados Órganos constitucionales del Estado, por ejemplo, en el caso de nuestro país el INE (Instituto Nacional Electoral), el Banco de México, entre otros.

El diseño de estas organizaciones dinamizó las tareas públicas creando un nuevo escenario de relaciones entre el Estado, la sociedad y la Administración Pública.

En México, los postulados de la NGP, comienzan a permear la Administración Pública y sucede una ola de privatizaciones de empresas del Estado, donde la privatización más señalada es la de la empresa pública Teléfonos de México, dando inicio al ascenso en el mundo de los negocios, no sólo en México, sino a nivel mundial, del empresario Carlos Slim. En palabras de W.I. Robinson (2013), es la emergencia de una nueva y poderosa élite política empresarial de magnitud Global.

Carlos Salinas de Gortari (2010), en su entusiasmo privatizador cita al Banco Mundial diciendo que “la privatización de TELMEX puede considerarse muy exitosa [...] el precio de venta fue el adecuado. Sobre todo, si se compara el precio al que las acciones se vendieron durante los años previos a la privatización [...] es claro que México proporciona un ejemplo de éxito excepcional para otros países que consideren o lleven a cabo programas de privatización” y yo añado también la puesta en marcha, de manera indiscriminada de las políticas de liberalización de los mercados, la desregulación administrativa y los modelos de competencia.

La privatización de TELMEX fue la llave maestra que impuso a “TELCEL como la red” en el novedoso y competido mercado de las telecomunicaciones, donde el Estado nunca dejó sola a la empresa sino por el contrario la protegió e incentivó, en palabras de Stiglitz en un capitalismo mafioso o en la frase de la señora Dresser un capitalismo de cuates.

Ahora bien, pasados los hechos coyunturales descritos, ¿Qué es lo que se observa? ¿Qué pasa con la ecuación democracia - crecimiento económico?

De la década de los 80 la literatura política ha cultivado diversos y variados temas pero sin regateos, el que más ha dominado la escena mundial de buena parte de universidades occidentales desde Harvard hasta Tokio, pasando por Londres, París, Nueva York, México y Buenos Aires, es el estudio y el debate de la construcción paradigmática de la Globalización y su correlato en la NGP

y, dentro de la Globalización proliferaron tratados, ensayos, libros, revistas especializadas y un sinnúmero de discursos políticos que tomaron como tema recurrente la relación de la democracia y el crecimiento económico.

Un hecho que vino a energizar con gran fuerza el predominio del mercado sobre el Estado, fue, como se apuntó, el nacimiento de la NGP al final de la década de las 80 en el siglo XX, inaugurando la época neoliberal. Aguilar Villanueva (2009) enlista un nutrido número de administrativistas que forjan este paradigma, en su escrito establece que el término NGP lo acuña Christopher Hood (1989), casi al inicio de las reformas británicas de Margaret Thatcher al frente, le continúan ... con el “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992), el “gobierno empresarial, emprendedor” (Osborne y Gaeber, 1992), “gerencialismo” (Pollití, 1993), “gobierno por el mercado” (Self, 1993), el afán era (...) describir, valorar o criticar los cambios administrativos, directivos y operativos” (p.144)

Recordamos en líneas atrás que para el tema de la CDMX fue en la regencia de Camacho Solís donde se dan algunos pasos en la implementación de este novedoso paradigma.

En el caso de la democracia, ésta deambuló entre la forma de gobierno, el modo de vida, los modelos procedimentales de representación y/o participación políticas; mientras que el crecimiento económico y/o desarrollo se identificó como los deberes de empleo, generación de riqueza, acumulación de capital, bienestar social e inclusión. Ambos hicieron a la A.P. el aparato ejecutor y a su vez índice de gobernabilidad en la actuación de las policías ciudadanas principalmente.

Durante un lapso de más de 25 años: de 1989 a la fecha, se han producido infinidad de eventos en el mundo Globalizado que al parecer lo han hecho más desigual económica y socialmente, menos democrático y con más administraciones públicas irrelevantes en su misión y visión la evidencia empírica es notablemente comprobable en las ciudades y/o metrópolis mexicanas y latinoamericanas.

Empero con los virajes políticos que experimenta el mundo en los días recientes, el proceso de Globalización comienza a observar cambios. Éstos van en un efecto pendular hacia el autoritarismo con novedosos nacionalismos – populistas con un acento hacia economías cerradas que en la Globalización se tenían por superadas.

#### 1.2 Un atisbo institucional de la Democracia y el Crecimiento Económico en una perspectiva de bienestar en la gestión citadina

Ofrezco, en aras de las nuevas formas de la A.P. y/o NGP en la actuación de la gestión de las ciudades, algunas miradas que enriquezcan y den valor a las instituciones administrativas en la fórmula democracia- crecimiento económico:

La primera de ellas corresponde al profesor Juan Carlos León (2009) quien advierte lo siguiente: es un hecho incontrovertible que el desarrollo del capitalismo y la democracia han recorrido juntos, de manera paralela, el camino de la historia en el contexto de la experiencia occidental respecto a la génesis del Estado Liberal como lo conocemos hoy en día. En esencia, pareciera contradictorio hablar de capitalismo y democracia, dado que el capitalismo en su naturaleza incluye en forma intrínseca la desigualdad. Sin embargo, la respuesta tentativa y aún confusa es el referente ciudadano. La intención de esta mirada es poner en el centro del quehacer del Estado la acción del ciudadano para garantizar y/o facilitar la gobernabilidad.

Se rescata la categoría del individuo como sujeto de deberes y derechos; como actor insustituible en la definición democrática (vía el voto) que vigila el quehacer gubernamental de las instituciones estatales que muestran apertura a la transparencia y rendición de cuentas, así como sujeto –no objeto– del crecimiento económico. Es a partir de esta categorización como se busca asegurar procesos políticos, económicos y sociales, transparentes, democráticos e incluyentes.

En la senda de la búsqueda del equilibrio entre forma de gobierno y modelo económico, el dilema Estado-Mercado, siempre debe ser definido por la acción del primero, puesto que se instituye como la estructura administrativa

económica, jurídica y política que organiza la cooperación social territorial con base en un orden legítimo (Heller 1970)

Debida cuenta, es mejor disponer de un gobierno democrático que se ocupe de aquellas cosas de las que el mercado no quiere encargarse o correr el riesgo de contar con un gobierno que ignore por completo las demandas de la gente (Márquez 2009) Con esta apreciación, tomamos en nuestra agenda la labor imperecedera del gobierno en su centralidad del poder político y la disposición de una burocracia para beneficio del interés público.

Conviene aventurarnos, con el fin de ir ampliando los puentes de la A.P. y/o NGP, en las claves de la democracia y del crecimiento que en la consideración de las bondades del modelo democrático del sociólogo inglés Held; resumo en dos tipos generales:

Primero, la democracia directa o participativa (un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente)

Segundo, la democracia Liberal o Representativa (un sistema que comprende a “funcionarios” electos que asumen la “representación” de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del imperio de la Ley. (2007) Las formas novedosas que ha adoptado la A. P. para la inclusión de la ciudadanía con los presupuestos participativos, que cada vez tienen mayor injerencia en el management de las metrópolis.

Por otro lado, el modelo económico, abanderado por su principal instrumento, la política económica, representa el motor insoslayable del crecimiento de cualquier país, para México, Jaime Ros (2015) subraya, en una reseña histórica comparativa las inconsistencias en los modelos económicos seguidos.

En 1980 México era un país con un ingreso medio alto. Su Producto Interno Bruto per cápita era alrededor de la mitad del promedio de los países de mayor ingreso de la OCDE, comparado con el de EEUU el ingreso per cápita era del orden de 40%, este porcentaje, fue el nivel más alto alcanzado desde principios del siglo XIX antes de que empezara el declive relativo de la economía ocurrido durante los primeros 50 años después de la Independencia. Dicho de otro

modo, nunca había estado México desde mediados del siglo XIX tan cerca de los niveles de ingreso de los países ricos como en 1980.

Para 2011, el ingreso por habitante de la nación había caído a menos de 40% de la OCDE y abajo de un tercio de EEUU (el mismo porcentaje que había alcanzado a principios de los años 50's del siglo pasado) el PIB per cápita de México también ha disminuido y de manera más pronunciada en relación con el promedio de los países de ingreso medio alto a solo 40% por arriba, así como respecto al promedio mundial, pasando de 73% a 30%.

La razón de este creciente rezago es que el desempeño de la economía mexicana en términos de crecimiento ha sido en estas tres últimas décadas mediocre y decepcionante. De ahí que en el lapso de 1980 al 2018 el único aumento sostenido ha sido el de los pobres (más de 50 millones de mexicanos) Este panorama de pobreza contradice que en el mismo lapso de tiempo haya crecido de 2 a 10 el número de nacionales ricos en la lista de Forbes. De este hecho se concluye que a más super ricos, más pobres extremos

Una clave más para la democracia y el crecimiento es el papel que juegan las instituciones de gobierno como enlace inseparable entre las categorías mencionadas y que marcan el éxito y/o el fracaso de las naciones y por tanto de sus centros urbanos.

En el apartado de los diseños instituciones tenemos cuatro exponentes: el inicial de ellos es el pionero de los estudios referentes a las instituciones y es Douglas North (1990) con su trabajo de vanguardia "las instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico" donde aboga por el respeto y vigencia de los derechos de propiedad, como semilla de una estructura legal que estimule la visión económica en los marcos rigurosos de un Estado de derecho y de una A.P. como interlocutora insustituible.

El siguiente protagonista es Daron Acemoglu quien sostiene la tesis de cómo las instituciones políticas con voluntad integradora apoyan a las instituciones económicas con carácter inclusivo en donde la innovación y la tecnología resultan indispensables para la prosperidad sostenida en la ventura y/o retraso de las naciones.

Los siguientes dos representantes del institucionalismo son David Arellano y Walter Lepore quienes a través de su texto “Introducción al Debate sobre Democracia, Crecimiento e Instituciones: ¿Dónde queda el poder?” (2009) resaltan la utilidad de las instituciones, el capital humano, las inversiones, la innovación y la generación de empleos como indicadores infaltables en un encuentro virtuoso de la Democracia y el Crecimiento económico.

Por último y no menos importante es incorporar el parecer del profesor Pierre Rosanvallon quien con una fina perspicacia nos plantea novedosas acciones que realiza la Administración Pública en el encuentro de la legitimidad democrática, poniendo la marca en los regímenes con gobierno abierto, cuya base de legitimación es soportada por el voto y en la gestión de las policías.

### 1.3 El Neoliberalismo Globalizador y su influencia en la CDMX

Variadas y complejas son las influencias que ejerce el Neoliberalismo Globalizador en el desenvolvimiento del país y de manera notoria en la vida de la CDMX. Es tan fuerte el efecto del Paradigma Neoliberal no sólo en su perspectiva económica, sino también en su concepción teórica geopolítica que hacen de él todo un programa integral de dominación en muchas fuentes: jurídicas, militar, central y comercial (tratados, acuerdos, líneas de cooperación, etc.)

De allí la pertinencia de subrayar, en la óptica de varios estudiosos los efectos del Neoliberalismo y los impactos de este en la vida nacional y de la propia CDMX en lo político y administrativo.

Se señala de manera breve, pero significativa las principales aportaciones y reflexiones de los expertos occidentales sobre el tema de la Globalización.

La transformación de la sociedad mundial, como lo categoriza Ulrich Beck, es una muestra de los cambios que ha sufrido el orden mundial en el mapa ideológico. Un ejemplo de ello, lo externa Anthony Giddens, cuando explica como el concepto tradicional de familia paso de ser considerado una unidad económica a una versión más romántica y, actualmente podría encajar más como resultado de una necesidad de tipo psicológica.

Por lo anterior, vale señalar que este cambio o este corte con el pasado no ha sido uniforme en todos los países, ya que cada uno se encuentra en una fase distinta de la Globalización.

Por otro lado, los Estados-Nación, como lo vimos, se encuentran hoy en día ante la disyuntiva de responder a las fuerzas económicas superiores a ellas o responder ante quienes los han colocado o mantenido en el poder, precisamente para contrarrestar toda clase de inseguridades resultado de las fluctuaciones económicas. Sobra decir que, la justificación de existencia del Estado recae en dos principios: seguridad patrimonial y seguridad individual. Entonces, estar bajo las reglas de estas fuerzas supone que la justificación del Estado se desmorone, mientras más se agravie la seguridad de toda índole.

Los gobiernos de diversos países se rigen bajo la idea de que el crecimiento económico supondrá el desarrollo económico y social de sus gobernados, que les otorgue como resultado la estabilidad política. Lo cierto es que la Globalización encierra un sinfín de categorías o áreas que reafirman la expansión de este proceso, principalmente en el sistema financiero, de comunicación y la sociedad mundial. Por otro lado, se identifican áreas geográficas dispersas o incluso restringidas a la Globalización que no gozan de los beneficios de esta. La dinámica observada en los últimos años refleja un profundo abismo entre los vanagloriosos beneficios de este proceso Global y los resultados que son cooptados por los países más conservadores o limitados económicamente. No es proceso uniforme, sino polarizado y en el que, se objeta por ventajas Globales y problemas locales. El poder se ejerce en lo Global y las políticas se diseñan en lo local.

Dentro de las ventajas Globales que señalan Ulrich Beck y Elizabeth Beck en cuanto a la tendencia de mayor igualdad en términos jurídicos o de norma. El primero, versa sobre el discurso igualitario poscolonial; el quebranto del dualismo nacional de derechos humanos y derechos ciudadanos; ubican como tercer plano la expansión de modos de vida transnacionales y finalmente; el acortamiento de distancia de los medios de comunicación y tecnologías de transporte.

Partiendo de los planos que impulsan la igualdad en cuanto a normas, podríamos no solo describir lo anterior, sino realizar un método de interpretación sobre los Estados y su papel dentro de la Globalización y el impacto sobre los individuos que conforman la sociedad que dirigen. Adelantándonos a la conclusión principal de este apartado proponemos una mirada diferente, no una disminución, reducción o incluso fin de los Estados a lo largo de la historia, sino una transformación adaptativa de fondo y forma de estos, según las circunstancias político, económico y social.

La primera muestra para la aseveración de un Estado flexible se relaciona con la condición de las personas en todo el mundo. Cómo lo planteaba la pareja Beck, la discriminación entre nativos y extranjeros va disminuyendo e incluso se vuelve difícil reservar derechos a unos sobre otros. De modo similar este fenómeno es observado por la socióloga Saskia Sassen de acuerdo a la interpretación del Dr. Ballesteros Pérez (Batta Fonseca, 2015: 17) sobre el papel de las figuras políticas en los proyectos estatales, entre ellas, la ciudadanía, figura que derrumba la división de ciudadano y extranjero y por ende, permite a esta nueva forma de ciudadanía desnacionalizada o transnacional influir en políticas con alcance Global a través del Estado en el que se encuentren. Por lo tanto, los instrumentos del Estado, ya no se encuentran sujetos a la capacidad del ciudadano nativo, porque esta figura cambia, ya no solo tiene la potencialidad de desarrollar políticas de orden nacional debido a condiciones o factores externos, sino también elaborar políticas con impacto Global.

Lo anterior, nos obliga a revisar el término geocultura utilizado por Immanuel Wallerstein (p 38), la cual es interpretada como una base ideológica Global que sostiene la normalización del funcionamiento y las llamadas estructuraciones del sistema-mundo moderno. La geocultura Global es un catalizador que el sistema-mundo emplea para contrarrestar las contradicciones generadas a partir de la acumulación de capital, las desigualdades, hegemonías, morfologías territoriales.

De acuerdo a lo expuesto, cuestionando la práctica de la democracia, existe un elemento a resaltar analizado por el sociólogo David Held, quien describe a la democracia cosmopolita como resultado de las diferentes redes (un equilibrio

de poderes entre naciones, organizaciones y hombres) A partir de la identificación del camino Estado moderno al gobierno cosmopolita y el cambio de la democracia y del Estado-Nación en el plano Global, la democracia solo se puede concretar garantizando el *accountability* de todos los sistemas de poder relacionados, desde la economía a la política. Tendremos que pensar en el ejercicio de la rendición de cuentas de la democracia derivado de instituciones y procedimientos democráticos con trascendencia Global.

Para hacer efectivo lo anterior, es obligado revisar el concepto del derecho cosmopolita, el cual según David Held, es un derecho público democrático con impacto dentro y fuera de las fronteras, un derecho público de la humanidad, que debe consagrarse en una comunidad democrática cosmopolita como resultado de un consenso, el cual, influya más allá de las fronteras convencionales valiendo el respeto de los derechos y obligaciones (p 57)

El concepto de cosmopolita ofrece una variedad de expresiones, dentro de las cuales, resalta la concepción de la académica de origen británico Mary Kaldor:

“Un cosmopolita sería aquella persona que insistiera tanto en las salvaguardas Globales de los derechos humanos como en una estrategia Global para promover la conservación de las culturas” (p 107)

En la interpretación de esta académica, encontramos una concepción similar a la de David Held, en cuanto a la necesidad de normas e instituciones de carácter internacional que apelen a los derechos de la sociedad mundial. Realiza una interesante división de Estado y gobierno, señalando que la Globalización da apertura a un gobierno Global y no un Estado mundial. Un sistema en el que la sociedad civil, como lo conceptualiza Mary Kaldor, tenga más espacios en el proceso de negociaciones y pactos entre las organizaciones internacionales, gobiernos locales y regionales y estados, con el objeto de que esta sociedad civil sobreviva a los riesgos Globales.

Podemos identificar los mecanismos de la ciudadanía desnacionalizada o transnacional, que permitirán el desarrollo de la gobernanza cosmopolita Global apelando a los derechos humanos y toda ley o norma que garantice la seguridad humana y actúe en contra de las consecuencias paradójicas de la Globalización, un sistema para el control de las actividades del Estado, ( p113)

El concepto de ciudadano no solo se transforma, también las herramientas que trascienden un Estado centralizado y que constituyen parte de los paradigmas de actuación que tienen que crear los gobiernos como parte de las intensificaciones de las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales a nivel mundial.

El siguiente punto relevante, es el que atañe al espacio público, a este espacio de ciudadanos, de convivencia, intercambios, cooperación, responsabilidades compartidas y donde se proclaman valores a favor de la autonomía. En el proceso de la Globalización, Zygmunt Bauman cita a Steven Flusty para comentar que los espacios públicos tradicionales son reemplazados en términos de gestión por entidades privadas, no sin aportaciones o subsidios públicos, pero que abogan por la reserva del derecho de admisión. Lo que finalmente, da lugar a los cambios en la morfología territorial y que conllevan consecuencias culturales, psicológicas y políticas para el resto de ciudadanos que pagan el precio de las contradicciones de la Globalización.

El cambio del concepto y práctica del espacio público en consecuencia ha modificado al entendimiento de la *Ciudad*. La ciudad como espacio público en relación a la seguridad, se alinea con el término peligro, pero un peligro que emana desde el interior de la ciudad originado por los ciudadanos no deseados o menos favorecidos. Como recordamos, si bien, en el sistema-mundo los ciudadanos desnacionalizados y/o transnacionales pueden o tienen mecanismos de protección de sus derechos a través de instituciones de alcance Global, no limita o disminuye la polarización social, económica y política y morfología territorial originados a partir de la concentración de capital y ganancias hacia sectores de la ciudadanía. El espacio urbano se moldea según las necesidades de las élites corporativas. Tenemos no solo un efecto político de carácter normativo, sino un fenómeno que entrecruza diversas áreas y órdenes locales para generar “ventajas transnacionales”.

Estas transformaciones políticas, sociales y económicas han modificado a la Administración Pública, adoptándose como la Nueva Gestión Pública, que también cambia a las mismas políticas públicas. Si bien, en la historia de México pasaron de tener un carácter asistencialista e incluso socialista, pasando por el paternalismo hasta uno de tipo salvaguardia para evitar la

clasificación extrema de precariedad. La Administración Pública se reformó para empoderar dos conceptos “governabilidad” y “governanza”, el primero se refiere a la gerencia pública y el segundo a la acción de gobernar, “el buen gobierno”.

La gobernabilidad como parte de la democracia, tiene un papel diferente al asociado a los Estados contemporáneos -como bien lo señalaba Zygmunt Bauman, la modernidad líquida exige el ajuste de los conceptos establecidos-, ya que, el asegurar la eficacia de los sistemas económicos, políticos y sociales depende de las necesidades del nuevo orden mundial. Asumen un compromiso con la Globalidad y la Globalización, a través de la apertura de las fronteras, relaciones comerciales internacionales, adhesión a instituciones de trascendencia Global, adoptando políticas (públicas) adecuadas. La gobernabilidad local exige un modo de gestión con énfasis en la economía sobre las demás áreas a través de la gobernanza.

La gobernanza alude, ya no al monopolio de los asuntos públicos, sino a una redistribución del poder, invita a la participación de la ciudadanía, ya sea en forma individual o colectiva, trata de consolidar la *Democracia Participativa* y no solo de carácter representativo. De esta manera, los asuntos y servicios públicos rompen con el paradigma de la tarea exclusiva e intransferible del Estado y con ello colocar a la Administración Pública como promotora del intercambio económico de bienes, servicios y mercancías. En el aspecto social, se ajusta y adapta a las necesidades de la ciudadanía, aunque no en todos los aspectos económicos, sino solo en aquellos rubros que promuevan su bienestar individual o colectivo. Del mismo modo, los valores inherentes a la nueva gestión pública adoptan otros, tales como la calidad, inclusión, equidad, buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas (accountability).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los años noventa, adopta un enfoque de priorización en la participación política y las organizaciones de la sociedad civil con el Estado como agente de promoción del desarrollo humano.

El modelo del PNUD ha creado una relación tripartita entre Estado, mercado y sociedad mundial. La nueva Gestión Pública es resultado de un cambio en la

perspectiva tradicional de la Administración Pública: implementación de un modelo con énfasis en los resultados, con un alto sentido de responsabilidad y flexibilidad institucional. Uno de los conceptos concebidos en la Gestión Pública es la que hace referencia al aparato gubernamental: un concepto cada vez menos útil para explicar la acción gubernamental. Sin embargo, otro que tiene mayor eco es el relativo a las redes de agencias gubernamentales, mismas que aluden al conjunto de las agencias gubernamentales, con características propias, tales como, intereses, recursos, competencias, espacios, etc.

Como se menciona, la conceptualización de las políticas públicas es adaptativo a las exigencias de la Globalización, la cual podremos observar a través de la llamada *Gestión Cooperativa*, implica entre muchos otros elementos, la dependencia que se establece entre instituciones del sector público y privado, las que se encuentran en su entorno y la estructura interna de una organización pública, lo anterior hace referencia a las redes inter e intra organizacionales, entre otras. La implementación de nuevos sistemas de formulación, demanda, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, etc., en la que se ve inmiscuida la participación ciudadana es una muestra de la democratización de la Gestión Pública.

La disyuntiva de los Estados recae sobre su actuación frente a los retos que encierra el mercado y sus limitantes en la estabilidad social. Con respecto a los ciudadanos el papel recae sobre la llamada democracia participa, que de acuerdo a David Held (Citado en Armando Pablo González U., 2009: 55)

[...] la democracia directa o participativa, [era] un sistema de elaboración de decisiones referidas a los asuntos públicos en que los ciudadanos están directamente involucrados. Este era el tipo "original" de democracia, que podemos hallar en la Grecia antigua, entre otros lugares.

Lo anterior supone un desafío constante en la forma de hacer política de la sociedad mundial. Pues aunado, a las nuevas formas de comunicación y la "independencia" de los modelos tradicionales de participación ciudadana y los valores, la ciudadanía desnacionalizada o transnacional enfrente también una polarización, entre aquellos que apoyan o llaman a una mayor presencia del Estado en la vida pública y quienes no identifican sus objetivos en las

propuestas políticas y hacen uso de los derechos dentro de esta reconfiguración política, creando nuevos espacios supranacionales con carácter normativo y regulación Global, fuera de las instituciones políticas tradicionales.

Uno de los espacios de discusión y debate en este proceso de Globalización da voz a las empresas extranjeras o transnacionales, quienes fomentan la introducción de nuevas tecnologías y crean nuevos mercados, pero también acentúan la desigualdad social y económica de la ciudadanía. Favoreciendo la presencia del Estado en situaciones de crisis económicas, por ejemplo. También se reconoce el papel del empleo urbano como resultado de la Globalización económica y financiera. La Globalización Económica debe ser entendida como las relaciones comerciales de intercambio de bienes, servicios y mercancías, mientras la de tipo financiera tiene un carácter especulativo.

Esta última tipología de Globalización se presenta en los Estados a través de los siguientes elementos, de acuerdo a Alfredo Jalife (2007: 23) quién centra su crítica a la existencia de una infraestructura bancaria auspiciada por países en condiciones cuasi secretas, el maestro hace hincapié en acciones de orden de los paraísos fiscales, los procesos contables opacos, desregulación impositiva y las burbujas especulativas.

La liberalización comercial, por su parte, es considerada como uno de los orígenes o mecanismos de la Globalización que fomenta y agudiza la pobreza. No obstante, la liberalización comercial puede fomentar el crecimiento económico aparejado de políticas (públicas) con tendencias hacia una igualdad para todos. La realidad ha dibujado un desmantelamiento de derechos sociales y garantías de protección, como lo señala la pareja Beck (Ulrich Beck, 2006: 59)

Un aspecto interesante es el concerniente a la postura escéptica que plantea Anthony Giddens, donde la economía Globalizada no es diferente de la que existía antes, solo que ahora ya no se usan carretas para transportar las materias o productos que no existen en determinado país. Hoy en día utilizamos transportes de tecnología, ya sean aéreos, marítimos, privados o públicos y damos un click en cualquier página para comprar o conseguir

información, lo que en realidad ha cambiado es el modo en que se operan las relaciones de todo tipo. Léase la visión del minorista Amazon.

Los Estados siguen siendo los principales actores políticos a nivel internacional. Si bien, ya no se conciben en la concepción de Max Weber, a excepción del monopolio de la fuerza legítima, el Estado ha sufrido una transformación a lo largo del proceso de la Globalización. Desarrollando mecanismo de mayor impacto económico que de tipo social, recortando el gasto público y de gestión en áreas primordiales para el desarrollo de la ciudadanía en aras de una mayor apertura a las entidades transnacionales. Al mismo tiempo, mientras herramientas de corte económico son restringidos, en el ámbito político se ha brindado apertura a una participación más activa de la ciudadanía como parte inherente de este proceso transformador. El Estado solo ha guardado para sí, su derecho de represión. Ha asegurado las riquezas locales y miserias Globales.

Cuando señala Anthony Giddens que vivimos en un mundo desbocado, en un mundo de transformaciones que afectan cualquier ámbito de nuestra vida y lo razonamos con las 44 cartas desde el mundo líquido, encontramos que el Estado ya no es lo que se planteaba en el siglo XIX, ni será mañana lo que hoy es la sociedad estatal.

[...] Los nuevos amos del mundo no necesitan gobernar en forma directa. Los gobiernos nacionales están encargados de la tarea de administrar los asuntos en su nombre (Citado por Zygmunt Bauman, 2011: 89)

La CDMX aspira a la posmodernidad tecnológica-digital y tiende a convertirse en una Ciudad Global, del conocimiento, de los servicios de calidad del sector terciario, como megalópolis que acaricia la movilidad inteligente y protagonista en la red de ciudades digitales.

Para ello tiene que asumir desafíos y realizar acciones nunca vistas en la historia, la ciudad se aventura a romper el umbral de ser Globalizadora, se sabe que no acaba de florecer como tal, porque permanece anclada a un pasado tradicional que se resiste al uso de las TIC'S, por sistema más que por convicción y voluntad política.

El atorón burocrático la ciñe a la inmovilidad y al conformismo, sus intentos políticos para solidificar la representación política y su ahínco por ampliar y garantizar derechos sociales progresivos continúa en el diseño constitucional. Convienen la implementación de una estrategia encaminada a favorecer la gobernabilidad y la gobernanza.

Los primeros pasos ya se han dado, en la perspectiva de la nueva constitución, se tiene dibujado el deseo de vanguardia social. Se necesita continuar en la transformación de una estructura económica plegada a intereses de toda índole que sepulte la práctica reaccionaria del gatopardismo.

Una ciudad Global en la visión de mediano plazo debe sacudirse las estructuras caducas y conservadoras de una oligarquía pendenciera, abusiva, represora y mediática.

He ir cerrando la brecha de la existencia de algunos saldos negativos que son: el incremento de la pobreza, por tanto la polarización social se ha profundizado de los 80`s a la fecha. Ambos hechos impactan en los deprimidos salarios mínimos del grueso de la población con la congelación casi total de ingreso en la relación capital y trabajo, consecuencia del modelo económico del país.

No obstante al enorme sacrificio en las relaciones laborales y en la economía, la CMX avanzó en el equipamiento de las telecomunicaciones, conectividad e infraestructura urbana como el corredor Santa Fe, Reforma y el nuevo aeropuerto.

En contraste y como una tendencia imparable, lo Global en la CDMX presenta dos fenómenos indeseables, por un lado la alta concentración de todo tipo y como resultado de ello la desmesurada fragmentación urbana, social, cultural etc.

La revolución de la gentrificación como un rostro inhumano y segracionista y hasta clasista se ha plantado en la CDMX, cuyos efectos son devastadores en lo urbano, lo social y lo económico; excluye y crea islas inmobiliarias de alto consumo que no generan tejido social o urbano, sino que lo dislocan, alejando el ideal de Lefebvre del derecho a la ciudad.

El futuro inmediato pone cara a los gobiernos capitalinos varias disyuntiva, una de ellas es, y Saskia Sassen la pregona en la actualidad es la relación entre periferia de la ciudad Global ¿Qué hacer ante las modalidades de segregación social espacial? La respuesta debe ser bajo un imperativo metropolitano/global y no solamente local/parcial.

El otro desafío es integrar las singularidades de las ciudades como la CDMX en el objeto de estudio de la Ciudad Global.

El problema o los problemas a vencer no son fáciles, veremos que se requiere y si nuestro trabajo ofrece algunas aportaciones

## 2. Las singularidades de la gestión citadina en los gobiernos de izquierda de la CDMX 1997-2018.

Vale advertir que los gobiernos de izquierda heredaron un fardo burocrático configurado en 70 años de ejercicio del poder por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), las administraciones priistas no ofrecieron grandes líneas de modernización administrativa no obstante las múltiples promulgaciones de las leyes orgánicas del D.F. y sus múltiples reformas. La suerte administrativa del D.F corrió paralelo a la fortuna de la Administración Pública Federal.

A lo largo de siete décadas, la Administración Pública del continuo D.F.- Departamento del D.F. se condujo en los principios de un modelo prescriptivo y muy rígido que hizo un aparato público jerarquizado, muy ceñido, a la ortodoxia de los modelos racionales de Max Weber y al estilo personal de gobernar del Presidente de la República en turno.

Esta práctica no modeló un estudio sistemático sobre el aparato público del D.F. de ahí que la evidencia empírica no arroja datos permanentes o sistemáticos de una administración moderna, flexible, eficiente y cercana a la gente, dado que nunca fue prioridad, para su jefe superior, llevar a cabo. Por lo tanto, la carga hacia dinamizar y ejercer mecanismos más políticos que administrativos por acciones inerciales la orientaron a ser una gestión citadina más de control político que de gestión administrativa moderna.

De ahí que los gobiernos de izquierda desde 1997 a 2018 mucha de la práctica administrativa priista la mantuvieron, la duda era como disminuir la corrupción y acercar a la población.

Enlistemos como muestra algunos programas y acciones que han configurado su actuación en los primeros años que ejerció el poder:

En cuanto a la Organización de los poderes públicos del D.F., las tareas de naturaleza política fueron:

De 1985 al 2017, se consolidó el modelo de gobierno del D.F. al transitar de un Departamento Administrativo por delegación del Poder Ejecutivo Federal a un gobierno representativo elegido por votación democrática a partir de 1997 y coronado en la Constitución Política de 2018.

Las realizaciones de relevancia legislativa estimularon la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal mediante Decreto Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de Federación (DOF) el 10 de agosto de 1987, hasta su consolidación como Asamblea Legislativa del D.F., en virtud de un nuevo decreto publicado en el DOF el 22 de agosto de 1996 y que modificó el artículo 122 de la Constitución. Se adiciona a esta materia la publicación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial.

De igual forma, cabe destacar la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el 5 de junio de 2016, de acuerdo con el Decreto de reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF el 26 de enero de 2016, en la que recayó la función de elaborar y promulgar la Constitución Política de la CDMX el 31 de enero de 2017, misma que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, de conformidad con el Artículo Primero Transitorio de la misma.

Una tarea siempre controvertida radica en la justicia, de ahí que se mirara hacia una reingeniería del Poder Judicial donde, se creó e institucionalizó el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Distrito Federal, el cual surge por decreto de creación en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994, hecho que reformó el artículo 122 constitucional fracción VII. La

advertencia era ir acabando con la consigna de justicia lenta es injusticia, de ellos los avances no son dignos de mención alguna. La justicia sigue siendo la asignatura pendiente.

Un asunto que ha dado relieve a las administraciones de izquierda es su labor en el terreno de la política-política, de ahí que vale reconocer que el éxito de que han tenido en mantener y conservar el poder primero con el PRD y ahora con MORENA. Son varios los factores que influyen en ello.

El perfil carismático y con cierto aire caudillista de Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador que abanderaron un aire de cambio en los quehaceres políticos de la capital, la estrategia era y es la incorporación de movimientos urbanos en los programas de gobierno y la no corrupción.

Lograron apertura ciudadana vía mecanismos formales del referéndum y otros de democracia participativa fueron bien recibidos, hechos que forjaron una sólida legitimación política en el cumplimiento de las demandas populares, han sido muy escrupulosos en garantizar gobiernos no corruptos y eficaces.

La creación de una estructura partidista en el D.F. como estrategia de movilización política les ha dado dividendos favorables al grado de fortalecer el sentimiento de esperanza y bienestar social, justicia y seguridad pública.

En las más de dos décadas de gestión de los gobiernos emanados del PRD, en contraste, no se han diseñado, promovido, establecido, ejecutado y evaluado ningún modelo administrativo novedoso, científico, competitivo, sistemático y profesional. La evidencia empírica nos demuestra que la administración pública deambula entre la idea y la ocurrencia sin fijar un rumbo, un plan o un programa a seguir a largo plazo

Con la misma suerte las estrategias de profesionalización de los funcionarios públicos y los titulares de los puestos políticos superiores no han dispuesto de un plan y/o programa de formación de cuadros profesionales de alta calidad, moderno y competitivo, esta carencia lastimosa sucede en el gobierno central y dramáticamente se replica con mayor intensidad en las 16 delegaciones del D.F.

Son incipientes y en retraso el uso de las TIC en la administración central y delegacionales, salvo los ejemplos del Registro Civil, el Registro de la Propiedad y el Comercio, y algunos otros, no muchos, por lo tanto, no se tienen sistemas de evaluación del desempeño del personal y de resultados de gobierno a cabalidad.

Emergen planes, programas y/o acciones deshilvanadas de cursos de capacitación y formación. No obstante que el D.F. cuenta con una escuela de Administración Pública (creada el 22 de enero de 2009 mediante la publicación de su ley orgánica en la Gaceta Oficial del D.F.) cuya tarea no ha tenido una trascendencia relevante en la modernización de la Gestión Pública de la Ciudad.

Ningún jefe de gobierno ha intentado modificar radicalmente la estructura y organización de la Ciudad de México. Se continúa con el mismo formato de los 70. En materia de coordinación metropolitana, la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial el 3 de enero de 2008, da origen a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea Legislativa, la cual tiene por objeto sentar las bases de la planeación estratégica para el fomento del desarrollo armónico y sustentable de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del país.

En el plano internacional, la Ciudad está integrada en sistemas y foros de ciudades Globales, su presencia parece significativa y positiva.

En contradicción los gobiernos de izquierda han mantenido a raya casi con buen éxito las prácticas corruptas en la gestión citadina, salvo los casos del tesorero Ponce, adicto a los juegos de azar, y los señores de las ligas Bejarano y Carlos Ímaz. Empero tiempos recientes existen escándalos inmobiliarios en las delegaciones como Benito Juárez y Miguel hidalgo, principalmente ambas con administraciones panistas. Se adicionan también hechos turbios en los verificentros, las grúas y las foto multas y, más recientemente aún prevalece la falta de transparencia en el uso de los recursos para los damnificados del sismo del 19 de septiembre de 2017.

En relación a la construcción de Grandes obras, servicios y eventos públicos, en los últimos 25 años la dimensión de Ciudad Global de la CDMX se

manifiesta a través de la magnitud de las siguientes obras de infraestructura e equipamiento de resonancia mundial. Estos son la edificación de centros corporativos de negocios como Santa Fe (19 de noviembre de 1993), La Torre Mayor, cuyo diseño arquitectónico es de Paul Reichmann quien representa despachos de arquitectura, de amplio reconocimiento mundial y Global, dicha Torre es de George Soros, 1999-2003 se encuentra también la torre BBVA Bancomer (2008-2015) y la consolidación del corredor financiero de Paseo de la Reforma (2007), amén de otros dos o tres rascacielos edificados en la zona.

Se construyó el primer proyecto de gentrificación en la CDMX a cargo de Grupo CARSO, de 2005 a 2013, con la emergencia urbana llamado el Nuevo Polanco o polanquito. La gentrificación del área dislocó el tejido urbano y social de la zona generando exclusión y segregación de los habitantes originarios, quienes se beneficiaron poco y fueron dejados a su suerte.

El Zócalo se ha convertido en una explanada de presentación de eventos masivos musicales, deportivos, de cultura, de recreación, políticos y de manifestaciones civiles, etc.

Se han multiplicado los eventos de renombre Global como el Gran Premio Automovilístico de Fórmula 1. Mención excepcional es la construcción (desde 2015) del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAICM), que, aunque posee inversión federal, tiene un alto impacto en la dimensión Global de la CDMX dado que se quiere consolidar la infraestructura de alta calidad y nivel articulando del nuevo aeropuerto con el centro corporativo de Santa Fe y el centro financiero de Paseo de la Reforma, lo que atisba un símbolo característico en el ranking internacional de las Ciudades Globales.

Con la misma fortuna la construcción de magnas obras de movilidad de fuerte impacto social como la línea 12 del Metro (2017), las 8 líneas del Metro Bus (2004) y numerosas ciclovías (2003) y multiplicidad de espacios públicos conectados a Internet y líneas de TuriBus (marca del grupo ADO, 2002) para atender sitios turísticos de la Ciudad, inaugurando las fórmulas de asociaciones público-privadas para la prestación de estos servicios públicos, se ha ampliado la oferta de museos y centros de espectáculos públicos y privados, como el

Foro Sol (1993), el Museo Soumaya (1994) y el Auditorio Nacional (apertura en 1952 y reconstruido en el periodo de 1988-1991), entre otros.

Desde el gobierno del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas la misión y visión organizacional de la Ciudad se encaminó hacia la ampliación y progresividad de los derechos de primera, segunda y tercera generación, y después con AMLO la implementación y proliferación de programas asistenciales de transferencia de recursos presupuestales hacia las capas ciudadanas más vulnerables.

Destacan las iniciativas de los apoyos a adultos mayores (2001), madres solteras (2000), de conformidad con la Ley de Desarrollo Social de la CDMX, becas y uniformes para estudiantes, creación, ampliación y diversificación de la oferta educativa en los niveles Medio Superior y Superior, y más recientes como los programas de asistencia social de Médico en tu casa (convertido en Ley por la Asamblea Legislativa de la Ciudad en 2015) y Abogado en tu casa (2015).

En el renglón de los derechos sobresalen el LGBTTTIQ (enmienda que inicia en 2009 en el artículo 146 del código civil para el D.F.) y aquellas acciones encaminadas a la protección y cuidado de porciones de la sociedad en condiciones de calle.

En contraste, se tiene casi en el abandono presupuestal y de inversión el drenaje profundo, los sistemas de abastecimiento de agua potable, control de fugas y creación de módulos innovadores de tratamiento de agua y de residuos sólidos.

.De las notas negativas de impacto en la desconfianza ciudadana mencionaremos algunas perlas:

- Burocratismo e ineficiencia administrativa.
- Altos niveles de corrupción e impunidad en todos los ámbitos de gobierno bajo el mandato de Rosario Robles y Miguel Ángel Mancera.
- Sindicación corporativa corrupta.
- Administración pública lenta, poco profesional y corrupta en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

- Los tres Poderes públicos cada vez exhiben los favoritismos en la ocupación de casi todos los puestos públicos a través del sistema de botín que regentean las llamadas tribus, camarillas y algunas familias, etc., acentuando la práctica patrimonialista, poco transparente y carente de una rendición de cuentas a la ciudadanía, este hecho que se refrenda en la cooptación de la Auditoría Superior del D.F., por parte de la Asamblea Legislativa en turno.

### 3. LA CDMX Y SU TRANSFORMACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EL SIGLO XXI

- **1997. Primer Gobierno electo del D.F.**

Tras una vigencia de casi 70 años (1928-1997) la figura organizacional del Departamento del Distrito Federal fue disuelta por Reforma Constitucional, eliminando, al mismo tiempo, la figura de Jefe de Departamento del D.F. para reemplazarlo por un Jefe de Gobierno. Por primera ocasión, en la historia del D.F., fue electo democráticamente el primer Jefe de Gobierno, cuyo nombramiento recayó en el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para el periodo 1997-2002. El reto era abrir cauce a los derechos políticos de la ciudadanía.

Se inaugura con ello el ascenso al poder de un partido de izquierda, denominado Partido de la Revolución Democrática (PRD)

- **Reforma de 1999 para la coordinación metropolitana**

La reforma de 28 de junio de 1999 modifica la fracción XXIX-H y se adiciona una fracción XXIX-I al artículo 73 de la Constitución, con las que otorga al Congreso la facultad para expedir leyes en materia de protección civil, que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Vale llamar la atención que tanto el Congreso como la Asamblea empiezan a asumir su rol de legislador, ésta última ampliando su facultad reglamentaria que solamente tenía asignada en su nacimiento.

Si nosotros observamos el legado de los publi-administrativistas europeos y

nacionales, citados en la era de la Ciencia de la Policía, bien valdría la pena prestar mayor interés al trabajo de la Asamblea para asegurar y garantizar la meta social de las leyes, reglamentos y no meramente su aroma privatizador dentro de un ambiente de alejamiento del Estado de Bienestar.

Los vientos de influencia de la NGP van condicionando el derrotero de la A.P. de la ciudad, el profesor Luis F. Aguilar apostilla el desafío al determinar algunos de los hechos que dieron cabida a la irrupción del nuevo paradigma administrativo público, que intenta resolver, entre otros problemas, los siguientes:

- 1) Déficit fiscal; 2) calidad incierta de los servicios públicos; 3) políticas económicas erróneas; 4) desconfianza ciudadana en la capacidad y seriedad del gobierno; y 5) debilidad de las instituciones del Estado (2009, pp. 139-143)

La moneda sigue en el aire para su cumplimiento.

- **Reforma de 2005: Sistema de Justicia Penal**

El 12 de diciembre de 2005 se reforma el párrafo cuarto y adiciona los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del Artículo 18 de la Constitución, cuyo contenido refiere la implementación de un Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes por parte de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

En esta materia reiteremos que la asignatura sigue pendiente.

- **Reforma de 2007: Acceso a la Información Pública**

El 19 de junio de 2007, se reforma la fracción VI, del artículo 82 de la Constitución, con ello se incorpora entre los requisitos para ser Presidente de la República, el no ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se suprime el término Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo.

El 20 de julio del mismo año, se presenta una nueva reforma, donde se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la

Constitución, cuyo propósito fue establecer los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, que debían regir a la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

El desempeño es irrelevante y oneroso.

- **Reforma de 2009 donde ningún funcionario podía tener un sueldo mayor al del Presidente de la República**

El 24 de agosto de 2009, se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, a regular las remuneraciones de los servidores públicos, de la federación, de los Estados y del Distrito Federal, y de los municipios. La principal determinación consistió en que ningún servidor público podría recibir una remuneración que resultara mayor a la que recibe el Presidente de la República.

En la legislatura actual de septiembre de 2018 ya se aprobó la Ley correspondiente.

- **Reforma de 2010: Consejo de la Judicatura del Distrito Federal**

El 27 de abril de 2010, se reforma la Constitución en la fracción II, de la Base Cuarta del Apartado C, del artículo 122, cuyo contenido refiere la integración del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en ese sentido establece que habrá 2 jueces nombrados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia por mayoría calificada.

La CDMX refuerza su reto se procurar una ciudad de justicia pronta y expedita.

- **Reforma de 2016: valor de la unidad de medida y actualización**

El 27 de enero de 2016 se reforman y adicionan los Artículos 26, 41 y 123 de la Constitución, cuyo propósito fue des-indexar el salario mínimo, es decir, se faculta al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las

obligaciones y supuestos establecidos en las leyes de la federación, las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que deriven de todas las señaladas.

Establece que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Incorpora de esta manera la obligación del Congreso de la Unión para emitir la legislación reglamentaria que determine el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Con esta acción adoptada por la CDMX se rompe la inercia de la contención del salario que permaneció durante la era neoliberal.

- **Reforma constitucional de 2016 y la primera Constitución de la Ciudad de México .El encuentro con la Autonomía.**

Desde el año de 2010 hasta 2014 se presentaron una serie de iniciativas de los distintos grupos parlamentarios del Senado de la República<sup>40</sup> para plantear reformas al régimen normativo del Distrito Federal. Esto porque existen marcadas diferencias entre un Estado de la República y el Distrito Federal, en cuanto a los siguientes aspectos:

- Falta de autonomía en lo concerniente a su régimen interior, por lo que no puede dotarse de una Constitución propia, y
- Existencia de figuras diferenciadas, tales como: un Jefe de Gobierno y delegaciones, en lugar de gobernadores y ayuntamientos; así como, una Asamblea Legislativa –no Congreso- que no interviene en el procedimiento de reformas de la Constitución General.

Por lo que, dichas reformas tuvieron como principal argumento que el Distrito Federal, como entidad federativa *“adoptará características similares a las*

---

<sup>40</sup> Al respecto, véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicado el 28 de abril de 2015, en el Gaceta No. LXII/3SPO-132/54473. Disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/RefPol\\_CDMX/RPCM\\_dictamen.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_dictamen.pdf)

*demás, pero atentos a su condición de sede de los Poderes de la Unión y, por tanto, la Capital de la República Mexicana*<sup>41</sup>.

Las iniciativas, fueron secundadas por agrupaciones y diversos sectores de la sociedad que participaron en una serie de foros y audiencias públicas organizadas por la Comisión del Distrito Federal del Senado, para exponer sus posicionamientos respecto a las propuestas de modificación.

Al tratarse de una reforma constitucional, su proceso de discusión y aprobación es diferenciado, por lo que una vez que se contaba con el proyecto de decreto<sup>42</sup>, el Senado lo remitió a los Congresos de los Estados.

De esta manera, la reforma política de la Ciudad de México que, entre otras cosas, le permitió contar con una Constitución, se publicó el 29 de enero de 2016<sup>43</sup>. En ésta, no sólo se modificó nominalmente al Distrito Federal, para denominarse Ciudad de México, sino dio lugar a nuevas instituciones y funciones.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la Ciudad de México no es un Estado más de la República, sino una entidad federativa, sólo cuando los Poderes Federales se trasladen a otra ciudad, se erigiría en un Estado de la nación, conforme a los artículos 44 y 122 del Decreto.

Como cuestión fundamental de la reforma, se estableció que la Ciudad de México contará con una Constitución Política, que sería elaborada por una Asamblea Constituyente, cuya integración, organización y funcionamiento fue regulado por el régimen transitorio del Decreto de reforma constitucional.

Este órgano se instituyó, de acuerdo a la teoría constitucional, en un poder constituyente, cuya principal característica es que dimana de la voluntad del pueblo, en cuanto titular originario de la soberanía. Como tal, tiene un carácter

---

<sup>41</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicado el 28 de abril de 2015, en el Gaceta No. LXII/3SPO-132/54473, p. 296.

<sup>42</sup> Que fue aprobado en lo general y particular, el 15 de diciembre de 2015, por 73 votos, con 20 en contra y una abstención.

<sup>43</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

originario, extraordinario y transitorio, pues su finalidad específica es la discusión, elaboración y aprobación del texto fundacional de la Ciudad de México; y una vez logrado, desaparece<sup>44</sup>.

Esto es, la Asamblea Constituyente no fue conformada en su integridad por miembros electos popularmente, lo que le suscitó una serie de objeciones y críticas en detrimento de su legitimidad como órgano deliberativo de la norma fundacional de la Ciudad de México.

En el proceso para elegir a los diputados constituyentes solo participaron los partidos políticos nacionales y los ciudadanos a través de las candidaturas independientes. Para ello, el Instituto Nacional Electoral estableció los plazos de las etapas del proceso comicial, así como expidió una serie de lineamientos<sup>45</sup>, conforme a la facultad reglamentaria que le concedió la reforma constitucional.

Como lo señaló la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se trató de: “un auténtico procedimiento electoral de la más alta importancia y trascendencia, y no un ejercicio ordinario de participación ciudadana, precisamente, porque se trata de la integración de un órgano representativo, al que se le encargó la encomienda de elaborar el documento constitutivo en el que se verá reflejada la voluntad del pueblo.”<sup>46</sup>

Conforme a esto, se sostuvo que la Constitución no es sólo un texto jurídico sino también la “expresión de un nivel de desarrollo cultural, instrumento de la representación cultural autónoma de un pueblo, reflejo de su herencia cultural y

---

<sup>44</sup> De ahí la diferencia que existe entre el poder constituyente y los poderes constituidos: a) De naturaleza; el Poder Constituyente es creador y los poderes constituidos son creados; b) Cronológica; el Poder Constituyente es anterior y los constituidos posteriores; c) Funcional; el Poder Constituyente tiene por encomienda hacer la constitución, y los poderes constituidos gobernar. SIEYÉS, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1989.

<sup>45</sup> En particular, el 04 de febrero de 2016 expidió los acuerdos CG52/2016, que corresponde a la convocatoria del proceso electoral, CG53/2016 relativo al plan y calendario integral y el CG54/2016 que aprueba diversas cuestiones sobre radio y televisión. Mismos que fueron impugnados por diversos partidos políticos, concesionarias de televisión y demás ciudadanos, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>46</sup> En el expediente SUP-REP-17/2016 y acumulados, sentencia disponible en el vínculo electrónico [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0023-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0023-2016.pdf)

fundamento de nuevas esperanzas”<sup>47</sup>.

Por lo que, en este proceso, se implementaron *acciones afirmativas*<sup>48</sup> para que se lograra la participación de diversos sectores en la conformación de las decisiones públicas a través de la Constitución, como: los jóvenes e indígenas.

Para cada caso, se estableció la obligación de los partidos políticos a registrar candidaturas en el primer bloque de diez, al menos una fórmula de candidatos jóvenes (con edad entre los 21 a 29 años) y una candidatura indígena, de entre los miembros de los pueblos originarios<sup>49</sup> y comunidades indígenas de la Ciudad. Así como, diversos mecanismos para garantizar el acceso paritario entre hombres y mujeres, a las diputaciones constituyentes.

En cuanto al Proyecto presentado por el Jefe de Gobierno, se trató de un documento elaborado con el apoyo de un grupo de trabajo<sup>50</sup>, integrado por miembros de la sociedad civil y destacados académicos, con la finalidad de representar la pluralidad que caracteriza la Ciudad de México.

Así, la anterior reseña es para dar cuenta del proceso formal de discusión y aprobación de dicho documento fundacional, pero es de trascendencia para este estudio, abordar su contenido sustancial; para ello, es básico partir de la concepción tradicional de constitución que nos aporta la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que en su artículo 16 refiere: “toda sociedad en donde no estén garantizados los derechos y establecida la separación de poderes carece de Constitución”. Esto es, para este fin,

---

<sup>47</sup> HÄBERLE, Peter, *Constitución como norma*, trad. de Ana María Montoya, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2002, p. 73. Citado en la resolución del expediente SUP-REP-17/2016 y acumulados, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>48</sup> En materia político-electoral, se conciben como una herramienta encaminada a garantizar la equidad en el acceso a los cargos de elección popular.

<sup>49</sup> De entre los 145 que existen, según datos de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

<sup>50</sup> Integrado por Porfirio Muñoz Ledo, Rogelio Muñoz Toledo, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Enrique Fernández Fassnacht, Lol Kin Castañeda Badillo, Aidé García Hernández, María Leoba Castañeda Rivas, Juan Luis Alcántara Carrancá, Manuel Granados Covarrubias, Miguel Concha Malo, Mónica González Contró, Carlos Alberto Cruz Santiago, Clara Jusidman Rapoport, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Marta Lamas Encabo, María Guadalupe Loaeza Tovar, Enrique Ortíz Flores, Humberto Lozano Avilés, Ariel Rodríguez Kuri, Ana Laura Magaloni Kerpel, María Rojo Inchaustegui, Xóchitl Libertad Mejía Valderrama, Pedro Salazar Ugarte, Ifigenia Martha Martínez y Hernández, Martha Sánchez Néstor, Mauricio Merino Huerta, Francisco Valdés Ugalde, Juan Antonio Villoro Ruiz, Loretta Ortiz Ahlf y Alicia Ziccardi Contigiani.

habremos de cuestionarnos cuáles son los derechos y cómo se organiza el poder en la Ciudad de México, así como la relevancia de una Administración Pública eficaz y eficiente que vele por el cumplimiento de los derechos pregonados.

### 3.1 El nuevo orden constitucional: La Constitución de la Ciudad de México 2017

Qué tipo de Constitución es con base en los derechos que reconoce y garantiza. Así desde el preámbulo se lee: “Esta Constitución.... Busca la consolidación del Estado garante de los derechos humanos y de las libertades inalienables de las personas”.

Define con un aire Aristotélico que la ciudad “es un espacio civilizatorio, ciudadano, laico y habitable para el ejercicio pleno de sus posibilidades, el disfrute equitativo de sus bienes y la búsqueda de la felicidad

En el primer título de Disposiciones Generales que están dedicadas a la Ciudad de México desahoga en diez artículos el mecanismo de protección y los derechos que reconoce el texto constitucional. Los que por su contenido y alcance en esta materia, la posicionan como una de las más vanguardistas en materia de derechos humanos. De tal modo, que aun siendo una de las constituciones con menos artículos<sup>51</sup>, 71 ordinarios y 39 transitorios, en comparación con sus homólogas de los demás estados de la República, contempla un importante catálogo de derechos humanos.

En principio, distingue que los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, que tienen una dimensión social y son de responsabilidad común (artículo 4.2). Esto conlleva, por un lado, a suscribir el replanteamiento de la perspectiva de los derechos fundamentales, como aquellos que exigen un mero respeto o abstención por parte de los demás y, en particular, de las instituciones; y por otro, a reconocer que los derechos humanos vistos de esta forma exigen una acción positiva que interfiere en el libre juego de los sujetos

---

<sup>51</sup> Después de la Constitución Política del Estado de Querétaro que contiene 40 artículos y la de la Ciudad de Berlín a nivel internacional.

privados<sup>52</sup>. Es decir, el documento se perfila como un Constitución de tipo social.

Conforme a esto, dicha acción positiva generalmente se traducirá en un dar o hacer, en bienes o servicios, que de algún modo exige la participación directa del Estado, y que tienen como finalidad última la construcción de igualdad de hecho. De ahí que, este importante apartado se construye con expresiones tales como: “Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos...”, y añade: “La Ciudad de México garantiza la igualdad sustantiva entre todas las personas sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana. Las autoridades adoptarán medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa”.

En estos términos, el *logro progresivo* –como el mismo texto constitucional lo refiere– requiere de una utilización eficaz de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad (artículo 5.1) Este imperativo legal exige la importancia de contar con una moderna y eficaz administración pública. No es gratuito que el título segundo de la Constitución, alude a la Carta de Derechos, parta de este supuesto para luego enunciar los derechos en particular, pues su realización, en tanto derechos prestacionales, depende de la eficiencia y racionalidad de las políticas públicas y acciones gubernamentales que se emprendan. Incluso, la Ciudad –que la Constitución conceptualiza– de las libertades y derechos, garantista y democrática, establece un derecho a la buena Administración Pública (artículo 7.A), para advertir la relevancia social que tiene esta ciencia.

De igual forma, en el mencionado apartado se señala la creación de instituciones e instrumentación de mecanismos para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, como lo son el *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva*, el *Sistema Integral de Derechos Humanos* y el *Programa de Derechos Humanos*.

---

<sup>52</sup> Véase Prieto Sanchís, Luis, “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en Carbonell, Miguel et al. (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa, UNAM, 2004, p. 19.

Ahora bien, en cuanto a los derechos que reconoce la nueva Constitución, destaca el llamado *derecho a un mínimo vital para* asegurar una vida digna (artículo 9.2), el cual es congruente con el modelo o tipo de texto constitucional al que se perfila, esto es, de carácter social. Ya que conforme con la interpretación judicial que ha hecho el más Alto Tribunal de nuestro país, este derecho.

“coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.”<sup>53</sup>

Esto es, un derecho dirigido a garantizar las condiciones mínimas de subsistencia de las personas para la realización de sus derechos humanos, lo cual se entiende como un elemento sustancial o principio del Estado democrático y social de derecho. Por ello, su establecimiento fue motivo de extendidas discusiones pues exige del gobierno de la Ciudad de México y de sus instituciones, la racionalidad de los recursos económicos y financieros para poder atender, en particular, este derecho.

La Constitución abre un abanico muy amplio y tipifica a la ciudad como un espacio público de naturaleza democrática, educadora y del conocimiento, asiente también su vocación solidaria, productiva, incluyente, habitable y segura. Manifiesta con ahínco la autodeterminación personal, integridad, a la identidad y a la seguridad jurídica, de las familias, sexuales, reproductivos, acceso a la justicia, de creencias, de reunión y asociación, de expresión, de información, de educación, culturales, al deporte, a la vida digna, al cuidado, a la alimentación y a la nutrición, al agua y su saneamiento, medio ambiente sano, a la movilidad, al tiempo libre, entre otros.

Inclusive, en sí mismo, se establece un derecho al espacio público (artículo

---

<sup>53</sup> Tesis 1ª. XCVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, p. 793.

13.D) y derecho a la Ciudad (artículo 12), para enfatizar la condición de bien común y el uso colectivo, comunitario, participativo y equitativo que tiene la metrópoli como tal; fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

Las expectativas de la norma local máxima son ambiciosas y de difícil realización pero a la vez ofrecen una multitud de oportunidades para hacerlas sostenibles y factibles, anoto algunas claves para ir culminando esta aspiración social de la gente:1) Estímulo e incentivos para animar la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas,2) Iniciativas de ley orientadas a recrear una gestión urbana y política eficaz con el acompañamiento de modernidad tecnológica con la aplicación de las Tics,3) Articular por colonia, barrio alcaldía las líneas de una gobernanza sensible, austera, responsable y sobre todo eficaz.

### 3.1.1 La original naturaleza del Poder Público en la Ciudad de México

La Carta de Derechos representa, en el constitucionalismo moderno, un instrumento invaluable para la preservación de las sociedades actuales y la consolidación de los estados democráticos. Sin embargo, otro papel que desempeñan las constituciones es establecer las funciones y determinar la organización del Poder Público, de ahí, que la Constitución puede ser entendida como un “Estatuto orgánico del poder”<sup>54</sup>.

El perfilamiento orgánico de la autoridad se plasma en varios ángulos veamos:

#### “Artículo 1

1. La Ciudad de México es una entidad integrante de la Federación, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.
2. En la Ciudad la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa, a fin de preservar, ampliar, proteger

---

<sup>54</sup> Como lo son la Constitución norteamericana de 1787, que con posteriores enmiendas reconoció su *Bill of Rights*, o la Constitución francesa de 1958 que reconoce vigencia a la Declaración de derechos de 1789.

y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

3. La Ciudad adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social.

4. La Ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa

(...)"

El análisis nos precisa que Ciudad de México no es un Estado como lo conocemos en el Federalismo clásico. En los términos del Decreto de Reforma Constitucional de 29 de enero de 2016, es una Entidad Federativa integrante de la Nación. Vale un recordatorio para acotar en la teoría del Sistema Federal, que no existe una distinción entre estados y entidades federativas, tal y como lo habían asentido las Constituciones Federal y locales, hasta antes de las reformas políticas de la Ciudad de México que dio origen a su proceso constituyente.

De tal modo que, de un examen integral del Decreto de Reforma de 29 de enero, se concluye que el artículo 40 previene que la República Mexicana se compone de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y en contraste la Ciudad de México no predica dichas cualidades. Sin embargo, en el artículo 41 si lo hace, como se aprecia en la siguiente redacción:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y *por los de los Estados y la Ciudad de México*, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

El artículo 122 prescribe "La Ciudad de México es una *Entidad Federativa* que

goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.” Esto es, prevaleció esta determinación en las orientaciones del Poder Constituyente de la Ciudad de México sin interpretar sistemáticamente las previsiones del artículo 40 y 41, de tal suerte, que ésta tiene conforme a su artículo primero la naturaleza jurídica de Entidad Federativa.

En cuanto a la organización política y geográfica de la Ciudad, se estableció que las *demarcaciones territoriales* son la base de la división jurisdiccional y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado *alcaldía* (artículo 52) Las alcaldías como órganos políticos estarán integrados por alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.

En esta configuración, las alcaldías se homologan a los ayuntamientos de los municipios de los Estados, pero con una modalidad la presencia de un concejo como ente de vigilancia y supervisión de los trabajos del alcalde en ese equilibrio funcional las alcaldías conforman su agenda de gobierno y administrativa con las competencias siguientes:

- I. Gobierno y régimen interior;
- II. Obra pública y desarrollo urbano;
- III. Servicios públicos;
- IV. Movilidad;
- V. Vía pública;
- VI. Espacio público;
- VII. Seguridad ciudadana;
- VIII. Desarrollo económico y social;
- IX. Educación, cultura y deporte;
- X. Protección al medio ambiente;
- XI. Asuntos jurídicos;
- XII. Rendición de cuentas y participación social;
- XIII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- XIV. Alcaldía digital; y

XV. Las demás que señalen las leyes.

Las alcaldías pueden asociarse entre sí, para atender asuntos de su demarcación; asimismo, el consejo de alcaldes y alcaldesas formarán el *Cabildo de la Ciudad de México* que es un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno (artículo 54), el cual será presidido por el titular de la Jefatura de Gobierno.

Sujeto a las previsiones de ingresos de la Hacienda Pública de la Ciudad de México, el Congreso aprobará los presupuestos de las alcaldías para el debido cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de las atribuciones asignadas a ellas.

El Gobierno Federal electo para estos efectos entregará los recursos presupuestales vía una nueva figura administrativa denominada comúnmente súper delegado.

En cuanto a la planeación del desarrollo, las alcaldías diseñarán sus propios *programas de gobierno* (artículo 15), que establecerán las metas y objetivos de la acción pública en el ámbito de las demarcaciones territoriales, para dar cumplimiento a lo asentado en la Constitución. Los programas tendrán una duración de tres años, serán obligatorios para la administración pública de la alcaldía y los programas de la misma se sujetarán a sus previsiones. También contribuirán al diseño del *Programa General de Ordenamiento Territorial* que será el instrumento que regulará la transformación de la ciudad y fortalecerá la función social de la misma para su desarrollo sustentable, el cual tendrá una vigencia de quince años, deberá evaluarse y actualizarse cada cinco o cuando ocurran cambios significativos en las condiciones que le dieron origen.

El programa abona en romper la tendencia tecnócrata y oligarca de reducidos grupos de inmobiliarias que han trastocado la imagen urbana, la eficiencia de los servicios públicos como el agua su presencia a distorsionado el mercado inmobiliario haciéndolo especulativo y voraz.

Respecto al uso del espacio público, la Ciudad de México garantiza el derecho a realizar actividades de ocio, esparcimiento, recreativas, artísticas y turísticas, privilegiando el interés público. Las actividades comerciales y de servicios vinculadas con este derecho deberán contar con permiso de las alcaldías. El

Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, en los ámbitos de su competencia, definirán programas de uso, mantenimiento y ampliación del espacio público con la participación ciudadana.

Por otra parte, la Ciudad de México asume la defensa y desarrollo del espacio público. Ésta será una obligación de las autoridades que garantizarán la accesibilidad y diseño universal, seguridad y protección civil, sanidad y funcionalidad para su pleno disfrute.

Es decir, se genera una serie de relaciones de coordinación entre el gobierno de la Ciudad y el de las demarcaciones, los cuales habrán de detallarse una vez que se expidan las leyes secundarias y reglamentarias de las referidas disposiciones constitucionales, en su caso, como lo son la Ley Orgánica de las alcaldías y de Reorganización territorial de la Ciudad de México. El aspecto urbano territorial es sin duda el motor de una política hacia una ciudad Global que garantice orden, y planeación y una gobernabilidad a toda prueba.

El desafío a resolver es cumplir con el anhelo social del Derecho a la ciudad como un derecho emergente tendente a construir una alternativa al modo de producción capitalista a partir de la gestión del espacio urbano.

### 3.1.2 La concepción internacionalista de la CDMX como Ciudad Global

La Constitución Política de la CDMX, en su artículo 20, da una nueva concepción internacionalista de la ciudad, proyectando su imagen hacia un mundo Global interrelacionado, ajustando su actuación dentro de los fenómenos más sentidos del proceso excluyente de la Globalización y, por ello, el espíritu del artículo constitucional en comento irradia los principios humanitarios tradicionales de México.

Se manifiesta como una ciudad con vocación pacifista, solidaria, hospitalaria y de asilo. Activa su presencia y su inserción en el enjambre Global y en las iniciativas novedosas de diversos ámbitos de la gestión de las ciudades a través de las redes que exprofeso se crean, colaboran y consolidan su entramado con acuerdos y otros mecanismos de intercambio de experiencias exitosas y con particular acento en los grandes asuntos Globales como el

cambio climático, las migraciones, los refugiados, la desigualdad y otras modalidades de asilo.

Se manifiesta en el señalado artículo 20 la estrategia de coordinación, colaboración y cooperación intra e intergubernamentales propias del país y con especial énfasis en el concierto internacional, fortaleciendo los lazos culturales y el estímulo y apoyo a las organizaciones civiles y sociales.

Inaugura la CDMX en su Constitución, su vocación abierta de cooperación con un renovado principio de respeto de los derechos humanos, revalorizando y ubicando en el centro de su autonomía de gobierno los fundamentos de los principios rectores de nuestra otrora orgullosa política exterior, con el ahínco de darle vigencia.

El sentimiento internacionalista debe de ir más allá en términos de cooperación y colaboración entre ciudades. Se deben fijar las bases de programas de inversión en cultura cívica y en acciones que eleven la calidad de vida, cerrando las brechas de exclusión social y/o urbana.

### 3.2 La idea de Ciudad Global, una ventana de caracterización mundial

Nueva York, Londres y Tokio son centros de Control Global, de acuerdo a la socióloga Saskia Sassen pueden ser identificadas como Ciudades Globales, donde las actividades financieras y económicas ocupan un lugar preponderante en el Mercado Global. El papel que han jugado estas ciudades ha sido importante en la reorganización de las actividades económicas en la Globalización. Estas ciudades aunque tienen una población significativa no suponen un elemento para que sean por tanto sistemas urbanos y que las casas matrices de las empresas transnacionales o bancas comerciales se instalen en estos lugares. Por lo que, los elementos dominantes en las Ciudades Globales se concentran en el área económica y financiera.

Un elemento sujeto a debate con respecto a los centros financieros es la movilidad internacional del capital, del crecimiento de los flujos financieros, y su posición geográfica. El resultado de ello, Saskia Sassen coloca el ejemplo a Tokio, como el segundo mercado de bolsas de valores más influyente después de Estados Unidos, mientras que Nueva York y Londres son los productores y

exportadores de servicios contables, publicitarios, de consultoría, legales internacionales, ingeniería, informáticos, entre otros. La importante de la Integración Global estriba en la cooperación y la difusión de las nuevas tecnologías, que son para producir, innovar y mejorar los productos o servicios existentes, que se logra muchas veces a través de las fusiones y adquisiciones de empresas.

Por lo anterior, cuando hablamos de una jerarquía urbana Globalizada entendemos que, están en función del poder económico, que se pueden clasificar en la medida de ingreso, de activos y de acciones, así como los pasivos y por supuesto de la movilidad de estos. Ahora bien, el término Ciudad en el proceso de la Globalización tiene diferentes connotaciones, el Dr. Ballesteros señala cuatro funciones que han adquirido las ciudades dentro del Orden Global de acuerdo al análisis de la socióloga Saskia Sassen (Batta Fonseca, 2015: 13):

- Espacios altamente concentrados de conducción de la economía.
- Emplazamientos clave para las finanzas y los servicios especializados.
- Plataformas de producción e innovación para las industrias avanzadas.
- Mercados con gran demanda agregada.

La re-configuración de las metrópolis a través de las dinámicas urbanas les ha valido un nuevo sitio en el esquema de organización económica. La Ciudad como centro de Control Global ha establecido factores o componentes que no siempre corresponden a las élites corporativas, en el sentido de estructuras productivas, procesos económicos y la reproducción del poder. La Ciudad Global, es un punto de conexión transnacional por medio de los núcleos urbanos, que no son necesariamente producto del mercado, sino de una visión de la Dinámica Global concretado en negociaciones políticas.

Tampoco puede no mencionarse que la Ciudad Global como fenómeno del continuo Globalizador no ha sufrido los estragos de este sistema-mundo. Por lo cual, estudiar el comportamiento de las ciudades ha puesto sobre la mesa de discusión posibles categorizaciones en los campos de estudio, ya que, no solo

comparten características económicas o financieras como resultado de acuerdos políticos, sino también han traído aparejado cambios en la condición de los ciudadanos, de su participación política y por supuesto de identidad cultural y otros aspectos importantes en la transformación del papel del Estado en este proceso.

La Ciudad Global no fue instaurada ipso facto, sino más bien, ha requerido trascender desde la era moderna a la liberal. Podríamos señalar esta liberalización, como vimos sobre todo de tipo económico a partir del Consenso de Washington en los años noventa o incluso antes, con políticas macroeconómicas destinadas a recortar el alcance del Estado y dar apertura al libre mercado. Dentro de esta dinámica de la Ciudad Global, es necesario recordar que, las regiones urbanas son otro componente importante del Proceso Globalizador y que explican las interconexiones transnacionales desde un punto regional con Impacto Global (Robinson 2013)

Las Ciudades Globales se encuentran inmersas dentro de una jerarquía territorial, como lo sugiere Jordi Borja (2005: 65) cuando enaltece el vigor de las relaciones económicas y de gobernabilidad en la jerarquía de escalas territoriales y como estas se han hecho presente a través de organizaciones regionales, como el Mercosur o la UE. Las regiones urbanas están construyendo espacios geográficos capaces de determinar su plusvalía por la competitividad en el Mercado Global.

Como podemos vislumbrar, estas regiones urbanas han tejido una red de interconexiones caracterizados por la capacidad económica y financiera acompañados de la capacidad institucional y políticas favorables fijadas por la nueva Gestión Pública para gozar de las ventajas de la Globalización. Las redes geográficas logran consolidar puntos importantes para el sistema productivo y por tanto de la Globalización Económica y Financiera, que traen consigo nuevos desafíos de orden político y social. Uno de ellos se identifica a partir de la migración, un rasgo cultural cambiante, reflejado también en la polarización social y morfología territorial, que se presenta a través de las llamadas periferias o metrópolis, por ejemplo.

Dentro de la Ciudad Global se presentan otros fenómenos testigos de la Paradoja Globalizadora. La redistribución de competencias económicas a nivel geográfico coloca a las ciudades ante la oportunidad de establecer y mantener un entorno favorable para la competitividad de las empresas y también de crear otros cambios no de tipo económico, sino más bien, como ya lo mencionábamos, de retos políticos y sociales. La categorización económica de la Ciudad Global ya no es suficiente para explicar los nuevos fenómenos y alcances de la Globalización. Es cierto que, la acumulación de capital agudiza la desigualdad social y por ende rompe la cohesión social de las comunidades sea en lo rural como en lo ciudadano, pero al mismo tiempo se van creando espacios públicos para la sociedad civil, en el que posiblemente reflejen las necesidades y exigencias que les son básicas para sobrevivir frente a este contexto (Esquivel 2045)

Frente a las “nuevas” demandas de la ciudadanía, la Administración Pública tiene la encomienda de desarrollar políticas públicas articuladas a las dinámicas Globales capaces de adaptarse a una coyuntura territorial, económica y social, sin olvidar el Alcance Global que puedan generar. Hablar de una Ciudad Global en términos económicos identificados por algunos sociólogos, es una concepción que necesita ampliarse, modificarse y replantearse, ya que la realidad no solo se acota en centros o sistemas económicos y financieros y las redes creadas a partir de ello. Por el contrario, exige una ampliación en la categorización de la Ciudad Global y las áreas de estudio que a partir de ella puedan resultar.

Para identificar a una Ciudad Global podemos partir de 4 rasgos preponderantes: su estructura económica-financiera, urbana, cultural y político-administrativa. Se proponen estos 4 planos de categorización denominados “Arquitectura”, entendida esta denominación como una organización de redes, de sistemas estructurados que dan forma a la llamada Ciudad Global. En el primer rasgo tendremos la siguiente caracterización, con base en los fenómenos vistos u observados por distintos estudiosos que coinciden en que la Globalización en su carácter económico y financiero conlleva los siguientes procesos:

1. Arquitectura económica y financiera

- Movilidad del capital financiero.
- Estrategia liberalizadora de corte económico.
- Reestructuración del mercado de trabajo, dividido en capacidades mentales u operativas y por tanto de su segmentación y precarización.
- Mayor presencia de inversión extranjera directa en sectores clave: minería, telecomunicaciones, finanzas, servicios públicos, turismo, etc.
- Mayor participación en el PIB de sectores terciarios por encima de primarios o secundarios: aumento de servicios financieros.
- Tejido industrial diversificado.
- Intercambio internacional de bienes y servicios.
- Acceso a gran parte del mercado interno.
- Flexibilidad laboral y salarial.
- Recursos humanos calificados.

En la segunda categorización tenemos a la Arquitectura Urbana Territorial, que nos induce a la selección de elementos que han influido sobre los cambios en el espacio público, aunque no en el sentido de un espacio de ciudadanos, sino de representación de desigualdades y marginación y que influyen en la integración cultural e incluso la propia gobernabilidad, pues aunque la Ciudad Global jurídicamente se constituye por límites territoriales, la Globalización ha obligado a diseñar y construir una planeación y política urbana con base en estrategias regionales y metropolitanas, con la intervención desde luego de gobiernos locales, agentes económicos y sociales.

La provisión de servicios es un *plus* dentro de los nuevos centros urbanos, pues no solo podrían garantizar el progreso de determinado lugar, sino el aseguramiento de conexiones con el exterior que sea atractivas a las élites corporativas y que por tanto, puedan impulsar o generar un valor agregado a través de la creación de empleos, establecimiento de un sistema productivo u oferta turística.

## 2. Arquitectura urbana/ territorial

- Desarrollo de infraestructura para asegurar el funcionamiento Globalizado: redes de comunicación digital, conexiones áreas, aeropuertos internacionales, servicios básicos, etc. (Mattos, 2002: 26)
- Estructura social metropolitana según nivel de ingresos, a mayor pobreza su ubicación se concentrará en la periferia.
- Derivado de lo anterior surge la polarización social de tipo urbano, que permiten visualizar de manera clara la desigualdad y la segregación residencial (p.27)
- Morfología territorial, que modifica el uso de suelo y vivienda que impacta en el desarrollo de periferias y la metrópoli.
- Expansión metropolitana “estructura policéntrica de dimensión regional, periurbano, difuso de densidad creciente sin límites” (p.28).
- Alteraciones y deterioro del medio ambiente.
- Descentralización de la Administración Pública hacia la gestión metropolitana.

En la siguiente categoría, la Arquitectura Cultural juega un papel interesante a raíz de las dos anteriores tipologías. La cultura ya no se define en términos de usos y costumbres, de idiosincrasias y tradiciones en la Era Globalizadora. No elimina los componentes anteriores, más bien, modifica el paradigma y nos obliga a observar la base ideológica, la geocultura y su impacto en la sociedad civil. La vida de los individuos ya no se determina, como bien lo señalaba la pareja Beck (Beck, 2006: 31), por las circunstancias inmediatas, sino más bien por las realidades sociales mundiales y la vida a través de la óptica y escala de valores de la Globalización Cultural.

Por lo que respecta al desmantelamiento de los derechos sociales, estos se han visto modificados, no desde su naturaleza, sino a través de las garantías y mecanismos de exigibilidad. Con la adhesión de los Estados a instituciones de capacidad supranacional se construye un espacio o área de oportunidad de

rebatir las contradicciones de la Globalización. Sin embargo, estos aparatos internacionales presentan dos caras de una misma moneda.

Por un lado, encontramos una estructura y sistema de trascendencia Global, orientada a la salvaguardia de los derechos humanos para el desarrollo individual o colectivo de las personas, originado por los resultados de las guerras de principios y mediados del siglo XX y acuerdos políticos a través de los Estados adheridos. En la otra esquina, se observa que la protección de los derechos humanos de las personas se sujeta a su condición ciudadana o nativa derivado de su geolocalización. En resumen, la promoción, garantía, salvaguardia y protección de derechos humanos tienen un Alcance Global, pero efectividad local.

### 3. Arquitectura cultural

- Estructura educativa superior especializada.
- Derechos humanos protegidos y garantizados por medio de instancias supranacionales.
- Migración, ya no solo de carácter internacional, sino intra urbana e intra metropolitana que genera un cambio de identidad, de relaciones sociales.
- Nuevos espacios de esparcimiento, que re-configuran el concepto de barrios, plazas o centros turísticos, que son la nueva base de la economía.
- Fragmentación del tejido urbano y social.

El último bloque es un elemento menos considerado en el Proceso Globalizador, que presenta componentes interesantes en la articulación de los gobiernos de las ciudades Globales. La Arquitectura Política y Administrativa, nos muestra el papel que el Estado ha tomado según el ambiente económico. Es la mejor muestra de cómo el Estado no se reduce y por el contrario se flexibiliza de acuerdo a las necesidades del mercado e incluso utiliza la geocultura a través del modelo de democracia cosmopolita.

El concepto de ciudadanía, aunado a la ampliación de derechos humanos, con base en Rafael Aguilera (2010:39) se compone de tres elementos: participación, derechos e identidad. Los dos primeros más factibles de identificarse en la población a través del marco jurídico del Estado. No obstante, en cuanto a la identidad, que bien puede interpretarse como una cualidad político-jurídica que no atañe a extranjeros o residentes, puede construirse por medio de las prácticas político-culturales y de un conjunto de condiciones institucionales que permitan sobrepasar los límites tradicionales de la comunidad política y desarrollen la concepción de ciudadanía desde una óptima de mayor alcance.

#### 4. Arquitectura política y administrativa

- Privatización de bienes y servicios, entre ellos el espacio público, que segmenta el acceso a estos, generando con ello escasas oportunidades para confrontar valores, convivir, debatir, etc.
- Ciudadanía, concepto que ya no discrimina entre nativos y extranjeros.
- Democracia participativa.
- Accountability (transparencia y rendición de cuentas)
- Nueva gerencia pública.
- Expropiación del poder y control político.
- Instituciones políticas representativas.
- Fortalecimiento de las relaciones internacionales a través de la cooperación en desarrollo e implementación de políticas públicas.

Son 4 planos o áreas que las llamadas Ciudades Globales han adoptado en distintas medidas y fases. Como resultado de estudios iniciados en los años noventa y profundizados años más tarde, denominan a las ciudades de Nueva York, Tokio y Londres como Ciudades Globales, principalmente por su papel estratégico económico y financiero. Describimos otras aristas que bien pueden ser consideradas como otra parte del Proceso de Globalización, conectados con el sistema de capitales, pero que adquiere gran importancia a partir de las transformaciones del resto de ciudades en el mundo y el papel de sus respectivos Estados y que se visualizan en la condición política y social de sus ciudadanos.

Sin duda la perspectiva que concentran estas 4 arquitecturas nos ofrecen puntos de coincidencia con las transformaciones que ha experimentado la CDMX en los últimos 30 años o al menos la ciudad no ha sido ajena a ellos.

##### 3.3 La CDMX hacia una dimensión de Ciudad Global

El sistema económico y financiero no solo ha modificado las relaciones comerciales y políticas del mundo, también ha transformado la percepción y proyección de las ciudades y alentado la competencia entre éstas para ocupar un lugar dentro las redes de producción. Con el uso de la geocultura, la

Globalización ha logrado modificar el consumo como factor económico a uno cultural, fragmentando el tejido social, aunado muy posiblemente a la característica de la falta de planeación urbana y aparejado al desarrollo industrial, resultando en desordenes o carencia de servicios públicos, crecimiento de periferias, redes de comunicación ineficientes, etc.

La Ciudad de México (CDMX) presenta rasgos de las 4 categorizaciones antes descritas, así como otro tipo de componentes no clasificados, como la inseguridad, abandono de sus zonas rurales y prioridad sobre el espacio urbano. La CDMX se encuentra en competencia por ocupar un lugar estratégico y situarse como un centro de control económico y financiero, para convertirse en una interconexión económica y financiera, principalmente, ha transformado su entorno urbano para ser atractivo para las élites corporativas y ser considerado un producto ideal de la Globalización.

Para entender el proceso de la CDMX hacia una Ciudad Global, es necesario retomar algunos apuntes sobre México en el contexto inicial de la Globalización. De acuerdo al autor Flores Olea (2006: 565) en la década de los ochenta asumieron el poder los “técnicos” economistas graduados de universidades estadounidenses, pero con dos serias limitaciones: el mínimo conocimiento sobre la historia de México y la ausencia de una formación intelectual crítica. Lo anterior se extendió y dejó palpar sobre la capacidad institucional y vida pública del gobierno. Otro punto de vista, observa ante la presencia del Mercado Global, la cadena productiva de industrias que se fue concentrando en las periferias de la ciudad y en cambio, en la zona urbana, aumentaron los servicios de toda clase, desde las consultorías hasta los especialistas en servicios de todo tipo, como publicidad, servicios contables, servicios aduanales, etc.

La morfología territorial y social comenzó a sentirse con mayor énfasis, lo que a su vez generó un cambio en el tejido social, una polarización social e identificación clara de las zonas urbanas con servicios públicos básicos efectivos. La organización social de la ciudad se fue modificando en mayor medida conforme la introducción de los nuevos paradigmas de la Globalización, ya sea desde el aspecto cultural hasta el tecnológico, trayendo consigo un choque entre lo local y Global. La transformación del espacio público como

construcción social se ha ido ajustando a la interacción no solo económica, sino social y política de la sociedad.

La CDMX como resultado de los cambios de pensamiento, ideologías y sistemas económicos explican hoy en día su lugar en la Globalización. La dinámica mercantil, el marco jurídico oportuno y un seductor mercado interno convierten a la CDMX en un centro de negocios, quizás no aún en un centro de decisiones financieras con marca Global, pero sí un punto de referencia con impacto importante. Aunado a esto, existe un fenómeno que entrelaza los cambios territoriales, como el uso de suelo y la muy probable obligación de las grandes empresas de tomar ventaja sobre las condiciones que los diversos gobiernos ofrecen como atractivo económico para establecerse localmente: el desarrollo inmobiliario.

Una de las formas de actuación del Estado permea en la flexibilización de los mecanismos legalmente establecidos para crear áreas de oportunidad para los poderes económicos. Se crearon anillos de pobreza, con manchas de industrialización al norte y norponiente de la ciudad, al poniente se localiza el centro de negocios – de Santa Fe-, en el centro histórico sigue en proceso la nueva base económica bajo el concepto de “rescate de espacios públicos”, al sur espacios culturales, de conocimiento y de salud con reconocimiento internacional y la zona rural (Milpa Alta), turística (Xochimilco) y al oriente la concentración de la polarización que en su desigualdad social resulta ineficiente al modelo económico prevaleciente y que urge revertir.

En la metrópoli tenemos varios ejemplos de una planeación acotada, ya sean por los recortes al gasto público o la falta de criterios, que explican una visión detenida sobre la movilidad y las necesidades de la población, por ejemplo Ciudad Satélite o Ciudad Nezahualcóyotl, que se desarrollaron con la intención de que las personas no tuvieran la necesidad de ir a la ciudad. Si bien, es un bosquejo muy general y en cada punto se encontrará alguna referencia a esta segmentación, la CDMX ha impulsado, ya sea por iniciativa propia o como resultados de acuerdos públicos-privados, a expensas de una política urbana estratégica, áreas dedicadas a satisfacer las necesidades de las élites corporativas.

La mercantilización salvaje del espacio público refleja el componente del consumo y la “nueva” construcción de la ciudadanía. Una ciudadanía no en términos políticos expresamente, sino configurados según sus ingresos, donde el acceso a la interacción social tiene un valor económico y que por ende altera la cohesión social. La participación del Estado reducida en los procesos productivos e inversión ha priorizado la relación bipartidista de gobierno local-agente económicos, de tal modo, que han logrado que a través de las negociaciones y acuerdos políticos moldeen los instrumentos normativos para facilitar la inversión privada, sobre todo internacional.

La transformación de la CDMX con intervención de la inversión privada ha consolidado una estructura económica capaz de potencializar el sector terciario y generar ingresos considerables para ser tomados en cuenta en rankings de gran reconocimiento como Globalization and World Cities Research Network (GaWc) –que mide a grandes rasgos el potencial de las ciudades en la red de conectividad internacional, en el año 2016 ha clasificado a la CDMX junto a Sao Paulo –las únicas ciudades latinoamericanas - en el grupo Alpha, caracterizado por ser ciudades con conexiones hacia grandes regiones económicas y estados en el mundo económico.

Ahora bien, es importante mencionar los rasgos culturales, políticos y administrativos que ha sufrido la CDMX en la lucha por la competencia hacia ser una Ciudad Global, que definen en gran medida los desafíos sociales de la Globalización. En cuanto a la cultura, no podemos omitir que las Ciudades Globales tienen como característica centros y fuentes de investigación social, científica y tecnológica, así como las artes y humanidades.

La infraestructura educativa, de innovación, ciencia y tecnología, entre otras, se localiza principalmente en la CDMX a través de las instituciones y centros de educación de prestigio y algunas de ellas de reconocimiento internacional en el nivel de Educación Superior. En el sector público resaltan: la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de México, el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. En el sector privado localizamos a la Universidad Iberoamericana, el Tecnológico de Monterrey, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Anáhuac, entre otros. Lo anterior

beneficia a la CDMX en portador de capital humano especializado o de alto perfil.

La existencia de estos centros de Educación Superior, se acompaña del establecimiento y apertura de nuevas instituciones educativas, ya sean desde bibliotecas, hasta centros de investigación científica y tecnológica, como laboratorios más especializados en áreas de medicina genómica, nanotecnología, etc.

Lo anterior no sería posible si la Gestión Pública del gobierno no tuviera como propósito desarrollar proyectos político-administrativos que consideraran los desafíos de la Globalización y la oportunidad de inserción en él. La misión de este tipo de planes no es combatir las contradicciones de la Globalización, sino gestionar de la mejor manera posible las mismas y tomar ventaja de ello. La dificultad mayor está en las negociaciones con las empresas trasnacionales en el orden fiscal y de la regulación comercial.

Entre otro de los aspectos político-administrativos que podemos identificar dentro de la CDMX es el alusivo a la Democracia Participativa. La posición económica y financiera de la CDMX le ha valido un peso importante en la aportación al PIB nacional. La estructura política es un componente que les otorga certidumbre a los hombres de negocios, elemento que juega un papel estratégico en el establecimiento y consolidación del capital financiero y que también se refleja cuando la CDMX es catalogada como un lugar para hacer negocios. La CDMX no es solo un centro de control económico y financiero en desarrollo, también es un centro de control político, que no ha dejado de serlo desde la capital mexicana.

Enoc Morán Torres (2010: 157) realiza una cronología de la participación ciudadana en el Distrito Federal, donde resalta que la primera legislación en torno a este tema se publicó en 1995; en 1999 se llevan a cabo las primeras elecciones de comités vecinales, en el año 2002 se efectúa un plebiscito y dos consultas ciudadana. El primero se realizó con el propósito de aprobar o no la construcción de los segundos pisos en Periférico y Viaducto, mientras que las consultas fueron en torno al aumento del boleto de Metro y la permanencia en el puesto del entonces jefe de gobierno -Andrés Manuel López Obrador-.

Conviene señalar que son los mecanismos más simbólicos de la participación ciudadana en temas de gran trascendencia en el entonces Distrito Federal, más no los únicos.

Con base en Armando Balbuena y Lucero Fragoso (2010: 77) el Distrito Federal cuenta -después del estado de Guerrero con doce mecanismos- con ocho figuras de participación ciudadana, otorgándole el segundo lugar a nivel nacional. Entre estas figuras se encuentran: asamblea ciudadana, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, red de contraloría ciudadana, iniciativa popular, plebiscito, referéndum, etc. La participación ciudadana es parte fundamental de la democracia participativa y si bien, no puede garantizar un incremento cuantitativo o ser ajeno a desviaciones con intereses distintos de los asuntos públicos, sigue siendo parte de los derechos de la ciudadanía.

El concepto de ciudadanía también forma parte de un proceso continuo. De acuerdo a Rafael E. Aguilera (2010: 38), la ciudadanía se compone de tres elementos básicos: participación, derechos y pertenencia. El primero relacionado con la participación en la vida pública, el segundo como sujetos de derechos y deberes y el tercero concerniente a la pertenencia en una comunidad. Como recordaremos, mencionamos que Ulrich Beck nos dice que la diferencia entre nativos y extranjeros se va haciendo mínima por lo que, los derechos no pueden ser limitados con respecto otros en consecuencia del origen de las personas.

La CDMX en el año 2010 registro una población de poco más de setenta y un mil habitantes de un lugar de nacimiento fuera del país de acuerdo al Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), representando un 0.8% del total de población y aunque en la publicación reciente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama Sociodemográfico de la Ciudad de México 2015* la población de esta característica ahora se ubica en 0.5%, lo anterior no significa necesariamente una menor presencia de la CDMX como atractivo económico o turístico, podría suponer una mayor movilidad, flujo de personas, tránsito de personas.

El PIB turístico nacional en el año 2016, de acuerdo al preliminar fue de 197,743 millones de dólares en relación con países como Nueva Zelanda

183,291; República Eslovaca 166,292; Eslovenia 69,010 (INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales) En el caso de la CDMX, con base en la publicación del periódico *El Economista* a finales del mes de diciembre del año pasado, señala que la ciudad tiene 11 veces los ingresos por el sector turístico que Bogotá en el 2016, mayores también que Buenos Aires, Lima o Cancún según el reporte. La CDMX contaba en el 2016 con 159 museos, 13 museos más que en el 2012; en teatros son 153 recintos; bibliotecas 411 y; Galerías 239, entre otros. La oferta de espacios culturales es amplia y forma parte de la nueva base económica y posiciona la CDMX entre las ciudades Globales en términos de atracción turística.

El gobierno de la CDMX también ha fortalecido las relaciones internacionales, a través de la cooperación y adherencia a Redes de Ciudades, tal como lo podemos visualizar en la página de la Coordinación General de Asuntos Internacionales. La CDMX es miembro activo de 11 redes internacionales, entre las que destacan: UCCI, Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, con temas de gobernanza, desarrollo económico, etc.; Metrópolis, equidad de género, ciudad lúdica, ciudades más humanas, etc.; ICLEI Local Governments for Sustainability, desarrollo sustentable, medio ambiente y cambio climático y ; WeGo World e-Governments Organization of Cities and Local Governments, gobierno electrónico y tecnologías de la información y la comunicación (TICs)

El propósito de las credenciales anteriores posiblemente son con el objetivo de más allá de establecer convenios en materia de educación, cultura, salud, desarrollo sustentable, desarrollo económico, es posicionar a la CDMX como una ciudad capital abierta, sustentable e incluyente. Como antecedentes podemos recordar el premio recibido en 2010 por el entonces jefe de gobierno, como el *Mejor alcalde* del mundo otorgado por *The City Mayors Foundation*, debido a la promoción de los Derechos de la Mujer, Minorías y Medio Ambiente. Aunado a las reuniones de alcaldes que han tenido como sede la CDMX, vinculando a la misma con un papel importante en el debate de los temas pendientes en las agendas de gobierno y remarcando algunos avances en materia de derechos humanos.

Los derechos mencionados, se han legislado en el marco normativo de la ciudad y que son vislumbradas en la reciente Constitución de la Ciudad de

México expedida el pasado 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, que entrará en vigor el próximo 18 de septiembre. La constitución de la CDMX tuvo incluso la participación internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, en el denominado *Encuentro Internacional sobre la Constitución de la Ciudad de México*. En dicho evento, remarcaron la importancia de la ciudad en la agenda Global y comparaban la economía local a la de Portugal o Nueva Zelanda y reconocían en el contenido del borrador de la constitución la progresividad de los derechos humanos y consagración de los objetivos de la Agenda 2030, entre los que destaca el objetivo 11: *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*.

La constitución de la CDMX, como mencionamos, representa en muchos sentidos la progresividad, inalienabilidad, universalidad, indivisibilidad, etc, de los derechos no solo de primera generación (civiles y políticos), sino de segunda (derechos económicos y sociales) y tercera generación (derechos en torno a la paz, desarrollo y medio ambiente) y de algunos mecanismos de exigibilidad sobre los mismos. Incluso para asegurar la mayor participación ciudadana se construyó la Plataforma Constitución CDMX-Espacio de Encuentro desplegada en diversos puntos de la ciudad. Este medio de comunicación digital, reconocida como parte de un gobierno abierto, tuvo a bien informar sobre el proceso y recopilar las ideas, propuestas e iniciativas presentadas, además de los diálogos públicos locales con organismos como la CEPAL, otros actores presentes fueron la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-, la Organización Internacional de la Juventud para Iberoamérica -OIJ- y otras comisiones de la Organización de Naciones Unidas -ONU-.

El diálogo con organismos internacionales, tiene muchos puntos de análisis, reflexión e incluso crítica, pero no podemos negar tampoco, que la cooperación internacional, el intercambio de mejores prácticas legislativas y políticas públicas enriquecen el capital social, entendida esta conceptualización bajo la postura del politólogo Robert D. Putnam como “el grado de confianza hacia los otros, así como la capacidad de cooperación entre los individuos, trabajo en

equipo, colaboración [...] (tomado de Rafael E. Aguilera, 2010: 44), solo que con carácter Global.

La constitución de la CDMX sin duda refrenda los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos de carácter internacional firmados y ratificados por México. Son varios los artículos innovadores, si podemos denominarlos como tal, desde la buena administración y derechos de una ciudad incluyente, habitable, productiva, educadora, solidaria. Vale reiterar el valor del artículo 20 donde se establecen los supuestos por donde debe transitar las aspiraciones de hacia y por qué caminos encaminar el ideal de la *Ciudad Global que* requieren voluntad política, talento y convicción de negociación por el bien de la ciudad y una extraordinaria capacidad de gobierno para conducir los destinos de la CDMX con estabilidad, democracia y crecimiento económico incluyente y sostenido. La tarea no es fácil.

### 3.4 La CDMX: derecho a la ciudad y derecho a la buena administración pública, dos derechos sociales clave hacia una Ciudad con Dimensión Global

La Constitución Política de la Ciudad de México es una ley fundamental que resalta dos artículos imprescindibles en su Visión Global: Derecho a la buena Administración Pública (artículo 7 apartado A) y el Derecho a la Ciudad (artículo 12)

La buena Administración Pública entendida en la constitución como un derecho de toda persona, la cual debe contar con un *carácter receptivo, eficaz y eficiente* y prestar *los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación* (artículo 7, apartado A, fracción 1) Misma que debe prevalecer en y profundizarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública, para hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta; de Responsabilidades Administrativa; el Servicio Público de Carrera y en sus respectivos reglamentos, así como en otras leyes ad hoc.

Es importante remarcar que dentro de los cambios alusivos a la buena Administración Pública como parte del derecho de las personas y no solo de

los ciudadanos a ella, ya que lo enuncia en un término Global, se constituye a través del sistema local anticorrupción que encabezaría un consejo ciudadano y de la instauración de un servicio civil de carrera.

Conviene retomar la aspiración constitucional del Derecho a una buena administración con el propósito de hacer, esta aspiración, realidad y que los buenos deseos se conviertan en buenas realidades.

Como hemos señalado en nuestro trabajo de investigación si algo adolece la CDMX y sus ahora Alcaldías, es de no contar con una Administración Pública moderna y tecnológicamente innovadora, no corrupta y no patrimonialista.

El desafío es mayúsculo y poco probable que se logre con éxito en los próximos años. Desmontar una burocracia patrimonialista, de sistema de botín y nepotista son prácticas que envuelven a los tres poderes políticos: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La vara está muy alta.

Como ciudad garantista la Constitución establece un sistema de indicadores relacionados con el presupuesto para el cumplimiento de los derechos y así evaluar la garantía de los mismos, facultad que se ciñe bajo el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.

De ahí que el derecho a una buena administración sea una política pública, donde su diseño, implementación y evaluación requieren de un observatorio puntual y crítico.

El Sistema Integral de Derechos Humanos para garantizar la efectividad de los derechos humanos de las personas -nótese que la constitución utiliza nuevamente la denominación personas y no ciudadanos, dando origen a la protección y garantía de los derechos no solo a los residentes de la ciudad- elaborará el Programa de DDHH, el cual, establecerá criterios, políticas públicas, líneas de acción y asignación de gasto público con la participación de la sociedad civil.

La parte más adversa de la Ciudad Garantista es la referente a la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, de la cual probablemente esperemos una ley, ya que, solo se establece que los medios para denunciar la violación de los derechos son las vías judiciales y administrativas y la acción de protección

efectiva será el llamado juicio de restitución, aunque también se pronuncian sobre los llamados jueces de tutela de derechos humanos para cada alcaldía.

Las alcaldías entendidas como el orden de gobierno más próximo a la población, integradas por un alcalde o alcaldesa y un concejo, con la posibilidad de ser reelectos por un período adicional. Se descentralizan diversas facultades que antes solo se circunscribían al gobierno de la ciudad, tales como obra pública, desarrollo urbano, servicios públicos, movilidad, vía pública y espacios públicos, entre otros. Serán un gobierno abierto que fomente la participación social en la gestión, evaluación y control de la función pública por medio de la instauración de órganos colegiados y plurales de gobierno.

La expectativa en este rubro es muy elevada y de difícil cumplimiento dadas las condiciones actuales de ineficiencia creciente, de abandono al mantenimiento de la red vial, los crecientes índices de inseguridad y violencia hacia las mujeres así como al empoderamiento de la economía informal, el creciente desempleo y la falta de oportunidades de trabajo para los jóvenes egresados de la Educación Media y Superior, entre otras anomalías sociales.

Un apartado llamativo es el relativo a la Alcaldía Digital, la cual, considera la colaboración con el gobierno de la ciudad para el desarrollo y monitoreo de una agenda digital incluyente, contribuciones para una infraestructura de comunicaciones y digitales, así como para incorporar las nuevas tecnologías para los servicios y trámites para la ciudadanía.

Las alcaldías en materia digital parten de cero y los logros se esperan a mediano plazo, se parte casi de cero en esta materia.

En el tenor de la democracia participativa se incluye la figura de revocación de mandato para todos los representantes electos para ser efectivo tendrá que existir al menos el 40% de participación de la lista nominal. El empoderamiento de la ciudadanía refuerza su participación a través de este mecanismo y fortalece la democracia a partir de las disposiciones que propician la incorporación de la sociedad civil.

La Constitución reivindica a la ciudad como un punto de referencia en la progresividad de los derechos humanos. Ya se reconoce a la CDMX como un

centro con impacto a nivel Global en términos económicos y financieros, se desarrolla en el sentido político y administrativo y ahora bien, refuerza su naturaleza social y cultural, adaptando la nueva Gestión Pública como mecanismo para garantizar la progresividad de los derechos humanos.

Ello exige una Administración Pública muy eficiente y eficaz y de bajo costo

La Carta por el derecho a la Ciudad promovida a nivel internacional es un elemento preponderante con respecto al contenido de la Constitución de la CDMX, ya que, la agenda de gobierno contiene componentes que no solo replican de manera enunciativa los Derechos Humanos, los cuáles México ha firmado y ratificado, sino que forman parte de una Visión Global del deber ser de una Ciudad.

La Carta por el Derecho a la Ciudad tiene antecedentes inmediatos en la iniciativa del año 2007 con el entonces Jefe de Gobierno Marcelo Ebrard y diversas organizaciones populares para el año 2008 en el Foro Social Mundial realizado en el Distrito Federal da origen al Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

Este Comité se integró por el Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática, la Secretaría de Gobierno del DF, la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina, la Comisión de Derechos Humanos del DF, el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Procuraduría Social del DF. Una de las primeras iniciativas fue la convocatoria al “Primer Foro hacia la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”, la cual integró referencias de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, así como las propuestas de la Primera Asamblea Mundial de Pobladores realizada en el Distrito Federal en el año 2000.

En el año 2009 se lleva a cabo otra convocatoria con el objetivo de dar a conocer el progreso de la Carta por el Derecho a la Ciudad, la cual preveía entre sus distintas iniciativas y propuestas, un instrumento con alto valor para posibles reformas políticas y la formulación de la Constitución del Distrito Federal. En septiembre de ese año se presenta el trabajo final “Proyecto de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”. El valor político,

social y estratégico de esta propuesta se basa en un compromiso a favor del desarrollo sostenible de los pueblos y los asentamientos humanos y el impacto de la urbanización. Por lo que, de inmediato, es necesario ser conscientes que para entender el desarrollo y contenido de la Constitución de la Ciudad de México, tenemos que remitirnos a los antecedentes de otra Administración Pública, ya que el logro plasmado a través de esta Constitución ha sido resultado de la convergencia de una serie de acciones y participación social activa, que también ha encontrado cabida a través de la presencia de dicho proyecto en foros internacionales.

El Foro Urbano Mundial realizado por Hábitat-Naciones Unidas y el Ministerio de las Ciudades de Brasil en marzo del año 2010, fue el acto de oportunidad para presentar un trabajo con Impacto Global. La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad fue expuesta desde la iniciativa que le da origen hasta la culminación de los fundamentos y contenidos conceptuales. Lo cual, sitúa al entonces Distrito Federal, como un referente en la importancia que los gobiernos locales deben asumir con respecto de su desarrollo urbano, que no solo se alimentó de la visión gubernamental o adoptó una postura de la sociedad, sino que estableció con su actuar, el reconocimiento legal al Derecho a la Ciudad, un paradigma en los derechos humanos a Nivel Global.

En este rubro hay antecedentes exitosos y valdría un compromiso de continuidad.

La participación social en su perspectiva de las políticas públicas juega un papel irrenunciable en la democracia participativa, en el derecho a la ciudad y también de la buena administración y gobierno abierto: conceptos que no solo están presentes en la Constitución, sino que son planteadas en función de una Gestión Pública basada en la justicia social y la ética, mismas que son plasmadas en el artículo 60 de la Constitución alusiva a la Garantía del debido ejercicio y la probidad:

*“1. Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.”*

La Función Pública adopta e incorpora los derechos humanos como parte de su razón de ser, reconociendo el impacto de desarrollo humano que caracteriza la vida de una Ciudad Global, un espacio de encuentro, intercambios, dicotomías y anomalías, siendo estos conceptos generales, origen de los desafíos y las problemáticas de cualquier ciudad. Los derechos humanos, como inalienables, indivisibles, progresivos, imprescriptibles, etc., exigen que cada ser humano tenga igualdad de condiciones y sea equitativo con respecto a las oportunidades, por lo que, los asuntos públicos y los temas de la agenda pública, no solo se ciñen a situaciones locales, obedecen a un Reto Global, entonces, una de las mejores formas de administrar los problemas Globalizados será tener un conjunto de redes internacionales, es por ello que el artículo 20 de la Constitución de la CDMX no solo reafirma a la Ciudad como bastión político y económico, le añade el valor estratégico de promover el Derecho a la Ciudad, así como la inserción de este en el sistema mundial a partir de acuerdos, compromisos, proyectos, todos ellos de cooperación con distintos organismos, instituciones o gobiernos extranjeros.

El Derecho a la Ciudad, es producto de la relación de trabajo gobierno local – sociedad civil iniciada poco más de 15 años, que se ha construido con una visión apegada a los derechos humanos e incluso transforma el contenido tradicional para elaborar un nuevo concepto. La Constitución de la CDMX posiblemente tenga un impacto internacional para replantearnos los tradicionales derechos humanos y analizar aquellos que merezcan una progresividad en la conceptualización, mismos que descubriremos en los años venideros.

Los antecedentes expuestos sin duda representan una semilla germinal para incorporar este anhelo igualitario en la confección del artículo 12 de la Constitución que dibuja el fin ciudadano y que a la letra nos dice "La CDMX garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundando en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión

democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía”.

La dimensión de este artículo se orienta a que los ciudadanos tengan el derecho de permanecer en la urbe oponiéndose y cerrarle el paso a las acciones de gentrificación que rompen y/o lesionan el tejido y la cohesión social incidiendo en la expulsión y exclusión de barrios y colonias enteras.

Lo que se desea es crear condiciones objetivas de la participación de núcleos comunitarios-como sujetos activos- en el diseño de la toma de decisiones sobre el destino de la metrópoli y el disfrute del espacio público.

El derecho a la ciudad significa un valladar al ejercicio depredador de los intereses de las empresas trasnacionales y los apetitos de las oligarquías inmobiliarias nativas, la meta es que los ciudadanos defiendan sus demandas de armonía urbana incluyentes igualitarias equitativas, lúdicas, solidarias y autosustentables.

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES**

La emergencia de la categoría Globalización, a partir de los 80 del SXX, representó un muy novedoso e inédito paradigma a nivel mundial que permeó todos los ámbitos del pensamiento político, económico, social, cultural, tecnológico y administrativo. Marcó los inicios de un cambio de época, ahora dominada por el conocimiento innovador de la revolución electrónica y digital.

En el campo político y administrativo, la nueva era cimbró conceptos clásicos casi inamovibles dentro de las teorías del Estado, del poder, de la sociedad, Administración Pública, por señalar solo algunos.

Se irrumpe en la gestión citadina un vigoroso paradigma denominado la NGP, que transforma desde los cimientos hasta sus pisos más altos, la idea del Estado y su aparato burocrático. Sus aportes son inmensurables, aunque son evidentes dos hechos: ha concentró la riqueza y provocado gran desigualdad social. Ambos sucesos impactaron tanto en naciones democráticas como no democráticas. El ideal democracia-crecimiento económico debe equilibrar la utopía y la ideología de una ciudad más virtuosa y con mayores evidencias de felicidad entre sus habitantes.



### 3.5 Una aportación integral para el gobierno y la gestión de la CDMX hacia una Ciudad Global.

**En homenaje a Lorenz Von Stein que postulada "por la Constitución , tenemos Administración" se puede simular un símil en la época actual en la CDMX con su flamante Constitución.**

De ahí que el fundamento indispensable en todo proceso de Buen de Gobierno y Buena Administración ciudadina requiere el diseño de una política pública de gran calado que configure una reingeniería institucional en sus aparatos de poder público: El Congreso Local, El Poder Ejecutivo y El Poder Judicial así como en sus órganos desconcentrados político-administrativos denominados Alcaldías con una visión de ciudad Global eficaz, eficiente, igualitaria, equitativa y virtuosa

La reingeniería institucional debe caminar, al menos por los senderos siguientes:

1.-Rediseño de las instancias de gobierno cuya dirección incorpore exigencias de gobierno abierto, transparente y con un elevado compromiso de rendición de cuentas,

Ello se fundamenta en los pilares de legitimación política empoderando al ciudadano: es la revocación de mandato y la aplicación de mecanismos vinculatorios de participación democrática en las figuras de la consulta, el referéndum y el plebiscito.

2.-Elaboración de un Código de Buena Administración simple, moderno, de fácil aplicación, innovador y tecnológicamente eficaz y barato.

Que depure el macizo legislativo y reglamentario existente y que ordene, con una perspectiva novedosa las aspiraciones y anhelos sociales plasmadas en la Constitución Política de la CDMX.

3.-Una procuración de justicia más autónoma e independiente que gire su actuación bajo el imperativo de lo expedito y la prontitud.

Conviene con base en las experiencias internacionales profesionalizar a nuestros jueces con estadías en los países del mundo que sean vanguardia en estos temas de justicia eficaz e independiente

1. Diseñar, implementar y evaluar Programas Permanentes de Profesionalización, Capacitación, Certificación, Mérito, Competencia, Habilidad y Destrezas de gestión tecnológica y digital para la atención y resolución de las demandas de la sociedad.

La solvencia en el conocimiento de gobierno y de la Administración Pública ciudadana realizada en ciudades como Paris para el manejo del agua potable, Washington en su destreza administrativa como ciudad federal y local ,Berlín en la operación de sus márgenes de autonomía-soberanía como ciudad-Estado, Tokio en sus competencias de protección civil, Londres en sus habilidades de seguridad pública y otras metrópolis afamadas en la formación de funcionarios de alto nivel, estas experiencias exitosas deben servir de insumo para ir avanzando en el adiestramiento de nuestros servidores públicos. Por su prioridad tienen que ser un imperativo Global en las city polities.

5.-Aplicación de programas de ética pública, de sistemas de anticorrupción con sanciones ejemplares.

La gestión de la ciudad requiere de enaltecer el honor y el pundonor del servidor y el empleado público en significado de lo qué es el servir con honestidad y honradez a la comunidad. El principio deontológico del servicio debe de ser una forma de vida pública.

6.-Programas de remodelación digna de las oficinas públicas en los ámbitos de los tres poderes públicos y las alcaldías.

La belleza arquitectónica no debe reñir con la funcionalidad y el esmero en la atención a la ciudadanía.

7.-Rediseño de los presupuestos tanto participativos y de acciones de cooperación y colaboración administrativa a nivel del gobierno central y las alcaldías que den certeza y garantía a la sostenibilidad progresiva de los derechos sociales de la población.

La estrategia es reorientar el gasto público vía la austeridad y el ahorro (inversión) en tareas de infraestructura y equipamiento urbano que abone en la viabilidad del derecho a la ciudad.

8.-Diseño de Programas de Financiamiento e Inversión Pública que reglamenten a detalle la operación y utilidad social de las asociaciones público-privadas.

El supuesto es incorporar en el Código para la Buena Administración un sistema reglamentario de las concesiones públicas basado en el principio de suma positiva.

9.-Establecer mecanismos de diálogo y concertación Gobierno Federal y Gobierno de la Ciudad para innovar el management ciudadano, principalmente en los terrenos fiscal, financiero y de prestación de bienes y servicios observando la exigencia de un federalismo cooperativo y subsidiario.

10.-En materia de Planeación a corto, mediano y largo plazo es imprescindible trabajar políticamente en negociar una gran convocatoria social y económica que asegure la gobernanza de la ciudad que dé legitimidad y certeza a la dirección de gobierno con el acompañamiento de todos los actores involucrados en lograr dos variables inmejorables: una mejor democracia con un crecimiento económico sostenido y equitativo.

Con esta convocatoria el siguiente paso es disponer de una estrategia de gestión y/o management para que el aparato administrativo profile ,con una perspectiva de eficacia ,eficiencia y economía ,una política pública de gobernabilidad encaminada a garantizar la satisfacción de los bienes y servicios que la población demanda, así como la de una ciudad segura y confiable .

La relación dialéctica entre Gobernanza y Gobernabilidad deben de generar un círculo virtuoso entre la democracia y el crecimiento económico en un marco de Estado de Derecho.

11.- El Congreso local debe cerrar la brecha legal al patrimonialismo y al sistema de botín en los cargos administrativos de los tres poderes; en el poder judicial insistir en un ministerio público autónomo competitivo, eficiente y eficaz.

Bien se merece, como un gesto de buen gobierno, la CDMX de disponer de un nuevo equilibrio de poderes, dinámico tolerante y productivo.

12.-Urge como política pública permanente, la adopción e implementación de las TICs en los procesos administrativos en todos los ámbitos de la gestión ciudadana.

El nuevo principio administrativo es contar con una buena administración tecnológicamente moderna y de vanguardia.

13.-Incorporar e inducir de manera perentoria modelos innovadores de Formación Educativa Dual(Escuela-Empresa) en las instituciones oficiales e indicativamente en las privadas de Educación Media Superior y Superior de la ciudad que estimule , amplíe y enriquezca las vías de acceso al empleo digno y bien remunerado de los miles de egresados que cada año inundan el mercado laboral

14.-Establecer una política pública orientada a definir la estrategia tecnológica y digital para ir construyendo las bases de una de Smart city de manera prioritaria en la movilidad y el transporte inteligente, así como en la respuesta ante emergencias, la seguridad pública, los sistemas de alerta temprana, vivienda y edificios inteligentes, participación ciudadana en el cuidado de la red de agua potable, la energía y desechos y a nivel Global atenuar el cambio climático y la política sostenida de construcción y multiplicación de bosques urbanos y el cuidado de la biodiversidad ecológica prevaeciente en la mancha urbana.

Esto ofrece un punto de partida en la proyección de la Ciudad de México como un modelo ciudadano multidimensional que se afianza como factor integral de desarrollo de la ciudad.

15.-Garantizar con programas de alto impacto social la *gestión intensiva de las tecnologías digitales necesarias* que consideren la ampliación, multiplicación y equipamiento de espacios públicos para asegurar la conectividad y acceso a internet y redes Wifi con el imperativo de la gratuidad.

16.-Establecer modelos de *innovación y tecnología*. La CDMX debe orientar su Modelo Global con un fuerte y sostenido proceso de inversión pública en la investigación, diseño y puesta práctica del equipamiento urbano, nuevos e innovadores transportes para el manejo del servicio de limpia el propósito de modernizar la gestión de la ciudad y de una vez por todas consolidar una ciudad LIMPIA.

Ante la inminente reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que le da cabida a la desconcentración territorial de las secretarías de Estado y organismos paraestatales, propuesta por el Presidente electo Andrés Manuel López Obrador, sería en nuestra opinión un buen principio para debatir la modernización del concepto clásico de la Federalización en donde la CDMX en su Visión Global tenga la oportunidad de continuar como un centro de negocios, con equipamiento urbano y de telecomunicaciones de nivel alfa y se convierta en un permanente animador del desarrollo del corazón de México

Considero que este programa de desconcentración de la Administración Pública Federal puede ser benéfico para la ciudad en aras de un nuevo diseño federal, estatal, metropolitano, regional y municipal de la República.

Corresponde a las autoridades, organizaciones, investigadores y ciudadanos sumarse a las iniciativas de hacer de la Ciudad de México una ciudad global moderna, virtuosa, funcional, segura y habitable y con una cultura de civismo urbano y vecinal indeclinable e impostergable.

## CONCLUSIONES

### APARTADO UNO

La narrativa del marco teórico de la Ciencia de la Policía y de la Ciencia de la Administración arroja lo siguiente:

- Que las aportaciones de la Policía como disciplina política aplicada a los afanes de los centros de población sentaron las bases en la construcción de su objeto de estudio y su rectoría como ciencia social de servicio público.
- Otro rasgo que se encontró fue que la Ciencia de la Policía nace, evoluciona y se desarrolla en el seno del Estado para apuntalar los principios relevantes en el ejercicio del poder, los mecanismos de control y la atención de demandas de la sociedad.
- Con el arribo de la Ciencia de la Administración, las sociedades y los grupos mayoritarios, vía los alcances constitucionales, pudieron atender sus obligaciones y ejercicio de sus derechos frente a la autoridad estatal.
- La Ciencia de la Administración amplió su bagaje técnico y científico en la prestación de bienes y servicios públicos gracias al cultivo de ésta en las universidades agregando valor al conocimiento sistemático de los principios de la administración, con ello, se resta discrecionalidad al quehacer público gubernamental.
- La Ciencia de la Policía, la Administración Pública y la NGP tienen una asignatura pendiente con el ciudadano que es construir su felicidad.
- La fórmula *por la Constitución tenemos Administración*, abre y consolida un escenario de respeto a la ley, siempre y cuando ésta sea una legítima aspiración y realidad de la sociedad, de ahí que es el primer paso en la edificación de un Estado de Derecho.
- Los límites de la Ciencia de la Policía surgen cuando pretende ampliar su radio de competencia y/o atención de los servicios públicos sin tener en cuenta lo finito de los recursos presupuestales.
- Las fronteras entonces de la Ciencia de la Administración se cierran con la falta de innovación técnica *vis a vis* las exigencias desmedidas establecidas en la ley y/o los reglamentos.

## **APARTADO DOS**

Destaco tres circunstancias en la historia del D.F.–D.D.F.–CDMX:

- La creación jurídica del DF trajo consigo más desventajas que beneficios, lo convirtieron diversos intereses en una manzana de la discordia, provocada por la indefinición del estatus jurídico del D.F. y, la lucha por su autonomía de gobierno.
- La ciudadanía siempre estuvo alejada del disfrute pleno de sus derechos políticos lo que retrasó, en buena parte, la modernidad de la Ciudad.
- Al obtener su calidad política y administrativa de ciudad libre y autónoma, se abre una serie de expectativas para el beneficio y desarrollo del ciudadano en su triple personalidad individual ciudadana y social. Corresponde, por lo tanto, a los buenos gobiernos, cumplirlas a cabalidad.

## **APARTADO TRES**

El cambio de era que provocó la Globalización nos ubica en varios miradores:

- El Estado como actor insustituible en el destino del proceso de Globalización, se enfrenta a una disyuntiva: o acierta en su papel de regulador moderno y eficaz o abandona este rol y se contrae como un mero espectador e instrumento acrítico de las fuerzas del mercado. La moneda está en el aire.
- Otra perspectiva no excluyente es la creación de un mecanismo supranacional que garantice la gobernabilidad y gobernanza Globales.
- Y una tercera opción es el diseño de un modelo sistema-mundo de relaciones multilaterales basado en la sustentabilidad del planeta y en la sostenibilidad económica de los países a través de la colaboración y cooperación internacionales.

La Constitución Política de la CDMX anima con la perspectiva de los DDHH una nueva ruta de equidad e igualdad en el desarrollo de la persona frente al poder, los afanes constitucionales se adicionan a los

de la consolidación del Estado Independiente en 1824.al imperativo de la preeminencia del Estado sobre la Iglesia en 1857, y a los imperativos sociales en 1917 .

A manera de conclusión general podemos decir que la Ciudad en su Dimensión Global es un núcleo civilizatorio encaminado a lograr la virtud y el bienestar de las mujeres y hombres que en ella conviven.

Los medios que emplea para su realización política y social los encuentra en la vida en común que se enriquece con los valores y principios éticos de la convivencia en armonía, el comercio regulado y equilibrado, no salvaje con un ideal de Estado justo y oportuno y con el intercambio cultural y económico de bienes y servicios en los espacios públicos reales y/o virtuales. En donde la suerte de la innovación y la tecnología jueguen a favor de la inclusión y que sigan siendo atisbos de una continua evolución en el tiempo y el espacio por venir.

## Fuentes de Consulta

1. Acemoglu, Daron y Robinson James A. (2012) Porque fracasan los Países. Ediciones Culturales Paidós S.A. de C.V.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. (2009) Gobernanza y Gestión Pública, FCE, México.
3. Arce Macías, Carlos, Cabrero Mendoza, Enrique, Ziccardi Contigiani, Alicia (Coord.) (2005), Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?, Editorial Miguel Ángel Porrúa, CIDE, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.
4. Arellano, Gault. David y Lepore Walter. (2009) Introducción al Debate sobre Democracia, Crecimiento e Instituciones: Y dónde queda el poder en Los Costos de la Democracia. UAEM, México.
5. Arendt, Hannah (2015). El totalitarismo es una forma nueva de democracia que causa terror para destruir al ser humano, RBA, España.
6. Batta Fonseca, Víctor (Coord), (2015), Utopías y distopías Globales, Los pensadores que diseñan el futuro, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
7. Bauman, Zygmunt. (2011). La Cultura en el Mundo de la Modernidad Líquida. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
8. Bartillac, René (2015). Ciudadanos en bancarrota, L.D. Books, México.
9. Beck, Ulrich (1998), ¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización, Barcelona, Paidós, Estado y Sociedad.
10. Benítez Gutiérrez, Gabriel (2017). Cultura digital: Paradigma de la Globalización urbana, SN.
11. Bonnin, Charles- Jean. 2013. Principios de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México.
12. Borja, Jordi (2000), El espacio público, ciudad y ciudadanía, Alianza editorial: Barcelona.
13. Burgoa, Ignacio. 1982. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa México.
14. Cárdenas Gracia, Jaime F. 1992. Reflexiones sobre la reforma política del D.F. México.
- (2017) Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal. IJ-UNAM. México.

15. Castells, Manuel. (1995). La Ciudad Informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Alianza Editorial, Madrid.
16. Castells, Manuel. (2001). La era de la información. Sociedad en red. Vol. I. Siglo XXI, México.
17. Castells, Manuel y Hall Peter. (1994). Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI. Alianza Editorial. Madrid.
18. Chanes Nieto, José. 2000. La Administración Pública en México. Nuestros clásicos.
19. Constitución Política de la Ciudad de México (2017)
20. Cruz Barcey, Oscar. 2008. La República Central de Félix Zuloaga y el estatuto orgánico provisional de la República. 1858. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
21. Díaz Casillas, Francisco José (1988) Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
22. Dublán, Manuel y Lozano José María s/f compilación de la Legislación Mexicana, imprenta del comercio. Dublán y Chávez. México.
23. Esquivel Hernández Gerardo (2015) Desigualdad Extrema en México. Concentración del poder económico y político, Serie Iguales, OXFAM México.
24. Estrada Camargo, Manuel y Sáenz López, Karla Annett Cynthia (Coords.), (2010), Elecciones, gobierno y gobernabilidad, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto Federal Electoral, México.
25. Flores Olea, Víctor y Mariña Flores, Abelardo, (2004), Crítica de la Globalidad, Dominación y liberación en nuestro tiempo, Fondo de Cultura Económica, México.
26. Fuentes, Carlos (1992) El espejo enterrado. FCE, México.
27. Fuentes Galindo, Fernando. 1948. Organización Constitucional del D.F. Tesis Profesional, UNAM, México.
28. La obra de Luis de la Rosa. IAPEM, Toluca, México.
29. González, Felipe y Juan Luis Cebrián. (2001). El Futuro no es lo que era, una conversación. Santillana Ediciones Generales, S.L. Madrid.
30. González Ulloa A., Pablo A., (2009), Declive y reconfiguración de la democracia representativa, Cámara de Diputados, LX Legislatura,

- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
31. Guerrero, Omar (2011) *Léxico de la Política* (2000) FCE, México.  
— *La Nueva Gerencia Pública* (2004) FONTAMARA, México.  
— *Gerencia Pública en la Globalización* (2011), Miguel Ángel Porrúa y UAEM México.
  32. Guillermo Aguilar, Adrián (Coord.), (2004), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades, Dinámicas recientes en México y otros países*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Instituto de Geografía/ Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/ Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa, México.
  33. Hart, Michael H. *The 100. (1978) A Ranking of the most influential persons in History.* Kensington Publishing Corp. New York. U.S.A.
  34. Held, David. (2007 tercera edición). *Modelos de Democracia.* Alianza Editorial, S.A. Madrid.
  35. Heller, Herman. (1970) *Teoría del Estado.* Fondo de Cultura Económica.
  36. Jalife–Rahme, Alfredo, (2007), *Hacia la (des)globalización*, Jorale Editores S.A. de C.V., México.
  37. Lefèbvre, Henry. (1976). *Espacio y política.* Península, Barcelona.
  38. León y Ramirez, Juan Carlos. (2009). *Democracias Endebles, ¿Déficit ciudadano? En Los Costos de la Democracia UAEM.* México.
  39. Lezama, José Luis. (2014). *Teoría social, espacio y ciudad.* El Colegio de México. México.
  40. Lira González, Andrés. 1974. *La creación del D.F. en la República Federal Mexicana: Gestación y nacimiento.* Vol. II Departamento del D.F. México.
  41. Machorro Narváez, Paulino. 1959. *La Constitución de 1857. Un ciclo evolutivo del Pueblo Mexicano*, UNAM, México.
  42. McGowan, Gerald L. 2013. *El Estado del Valle de México.* Fondo Editorial Estado de México. El Colegio Mexiquense. Toluca, México.
  43. Madrazo, Jorge. 1987. *Distrito Federal* citado en el *Diccionario Jurídico Mexicano* UNAM, México.
  44. Márquez Muñoz, Jorge Federico. *La Democracia Costosa en Los Costos de la Democracia.* UAEM. México.

45. Merino Huerta, Mauricio (1996) De la lealtad individual a la responsabilidad pública. RAP 91, México.
46. Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Paquino. (1995). Diccionario de política. México: Siglo XXI editores.
47. Ortíz de Ayala, Tadeo. 1968. Resumen de la estadística del Imperio Mexicano 1822. UNAM México.
48. Polanyi, Karl (2017) La gran transformación. Nueva Edición, FCE, México.
49. Revista de Administración Pública No. 50, 1982. INAP, México.
50. Revista de Administración Pública No. 61-62. 1985. INAP, México.
51. Revista de Administración Pública, No. 139, Vol. LI N° 1 (enero-abril 2016) INAP, México.
52. Revuelta Vaquero, Benjamín, Patrón Sánchez, Fernando (Coords), (2010), Democracia participativa, Visiones, avances y provocaciones, Universidad de Guanajuato, Instituto Federal Electoral, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.
53. Reyes Heróles, Jesús (1982). En busca de la razón de Estado, Cuadernos de Teoría Política I, Miguel Ángel Porrúa, México.
54. Rifkin, Jeremy. (2009). La Civilización Empática. La carrera hacia una conciencia Global en un mundo en crisis. Editorial Paidós Mexicana S.A. México.
55. Rodríguez Lozano, Amador. 1992. El Distrito Federal Mexicano: Gobierno y Democracia. México.
56. Ros Bosch, Jaime. (2013). Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. El Colegio de México, A.C. y UNAM. México.
57. Rosseau, Jacques-Jean (1988) El contrato social, ALTAYA, Barcelona.
58. Salinas de Gortari, Carlos. 2010. Democracia republicana, ni Estado ni mercado: Una alternativa ciudadana. Debate México.
59. Sanchez González, José Juan. 2010. Pensadores administrativos clásicos. INAP, México.
60. Sáez Pueyo, Carmen (2011) Juárez. El mito de la legalidad, UNAM, México.
61. Sassen, Saskia. (2012). Una Sociología de la Globalización. Katz Editores. Buenos Aires.

62. Simmel, Georg. (1988). *Metrópolis y vida mental*, en Mario Bassols et al. *Antología de la sociología urbana*. UNAM, México.
63. Tena Ramirez, Felipe. 1975. *Leyes fundamentales de México. 1808-1975*. Porrúa México.
64. Touraine, Alain. (2005). *Un Nuevo Paradigma para comprender el mundo de hoy*. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona, España.
65. Ulrich Beck y Elisabeth Beck (2006), *Generación Global*, Paidós, Grupo Planeta, Barcelona,
66. Von Justi, Juan Enrique. 1996. *Ciencia del Estado INAP*, México.
67. Vicher, Garcia Diana (2018). *Conferencia NASPAA-INAP. Calidad en educación en el Servicio Público*.
68. Von Stein, Lorenz. 2016. *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, México: Fondo de Cultura Económica, México.
69. W. I. Robinson 2013. *Una Teoría sobre el capitalismo Global. Producción, Clase y Estado en un mundo trasnacional*. Siglo XXI editores. México.
70. *Diccionario de Política 2009*. Norberto Bobbio. Siglo XXI editores México.
71. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia 1847*. Joaquín Escriche. Antonio Callejas Editores, Lima.

#### Fuentes de consulta

- Globalization and World Cities, “Research Network”, Recuperado de <http://www.lboro.ac.uk/gawc/index.html> (consultado en marzo, 2018)
- El Economista, “CDMX, la ciudad que más gana por turismo en América Latina”, Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/CDMX-la-ciudad-que-mas-gana-por-turismo-en-America-Latina-20171212-0041.html> (consultado en marzo, 2018)
- Claudia Sheinbaum, “Plataforma electoral 2018 – 2024, Claudia Sheinbaum Pardo Candidata a Jefa de Gobierno de la Ciudad de México Morena”, Recuperado de [http://www.claudiacdmx.com/documentos/plataforma\\_electoral\\_2018.pdf](http://www.claudiacdmx.com/documentos/plataforma_electoral_2018.pdf) (consultado en abril, 2018)
- Mikel Arriola, Tu familia es primero, “Propuestas”, Recuperado de <https://www.mikelcdmx.org/propuestas/> (consultado en abril, 2018)

- Alejandra Barrales, Jefa de Gobierno, “Historias de la Ciudad de México”, Recuperado de <https://alejandrabarrales.org.mx/es/node/58> (consultado en abril, 2018)
- Partido Nueva Alianza, “Purificación Carpinteyro”, Recuperado de <https://www.nuevaalianzacdmx.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/estrella.pdf> (consultado en abril, 2018)
- Partido Verde Ecologista de México, “Soy Mariana Boy Tamborrell nací en la CDMX”, Recuperado de <https://www.partidoverde.org.mx/marianaboy> (consultado en abril, 2018)