



CAPÍTULO PRIMERO

CAPITALES, ESTADOS Y SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

I. INTRODUCCIÓN

Antes de abordar la discusión institucional sobre el estatuto jurídico y político de la Ciudad de México, así como de otras capitales federales, es necesario tener en cuenta diversos aspectos que hacen que una ciudad se profile como capital política. Tales aspectos sólo son observables en los procesos de síntesis que nos ofrece la larga duración. Para abordar esta inquietud, el presente capítulo contiene tres grandes apartados.

En el primero se escudriñan algunos elementos históricos y simbólicos que hacen que una ciudad llegue a constituirse como el ente central y dominante en un territorio o se profile a ser la capital de una provincia, reino, imperio o Estado. Para lograr dicho cometido se considerarán una serie de factores políticos, militares, históricos, geográficos o culturales que se encuentran en el fenómeno urbano, y apuntan a que, desde su fundación, una ciudad se expanda y domine a las demás.

Este apartado es un ejercicio para encontrar respuestas de tipo histórico-cultural al significado y naturaleza de ser capital. Por lo cual, el seguimiento histórico de la ciudad de Roma, las ciudades medievales y burguesas de Europa, así como el caso concreto de la ciudad de París, como prototipo de capital política moderna, componen las fases socio-históricas en las que se comprenden las características y particularidades de la ciudad occidental. En este proceso se insertó la Ciudad de México compartiendo y poseyendo otros que le son propios. Sin embargo, éstos serán precisados en el capítulo segundo.

El fenómeno urbano es fundamental, debido a que el seguimiento histórico ayudará a descubrir los componentes que hacen que una ciudad se vaya perfilando como la urbe céntrica de un imperio, reino, señorío o Estado-nación. Las características comunes en cada una de las ciudades

históricas mencionadas en el párrafo anterior son, sin duda, los factores sociológicos que podrían explicar la naturaleza simbólica y real de la dominación con la que cuentan algunas capitales modernas, sobre todo urbes con gran peso histórico, político, económico y cultural, como son las ciudades de Roma, París y México.

El segundo apartado de este primer capítulo constituye un espacio de reflexión sobre los dos grandes sistemas en los que se organiza políticamente el Estado moderno: el federalismo y el sistema unitario.¹ Pero más bien en él se dilucidan, *grosso modo*, las convergencias y divergencias conceptuales y empíricas entre la descentralización, la democratización y el federalismo, a partir de los componentes institucionales del sistema federal.²

Finalmente, en el tercer apartado de este primer capítulo se aborda el estatuto constitucional de varias capitales con relación a su sistema de organización política. Esta parte intenta mirar más allá del sistema federal para pensar los sistemas políticos de manera distinta, pues el análisis se dirige a la forma en cómo las capitales ejercen su dominación en Estados formalmente distintos.

De esta forma, son enunciados los casos de Moscú y Canberra como una “muestra” de capitales federales; el caso de la ciudad de Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos, como capital de un Estado federal que combina elementos tradicionales; París y Santiago de Chile, como ejemplos de Estados unitarios así como Madrid y Roma como capitales históricas de Esta-

¹ La diferenciación del sistema federal con los sistemas unitarios se empieza a complejizar cuando al punto de vista constitucional se agregan otras variables, como la descentralización y centralización en temas como la recaudación de impuestos y/o del gasto público; el sistema de partidos, y el impacto de las leyes federales en la legislación de las unidades constituyentes.

² Cabe destacar desde este momento la diferenciación entre los cuatro conceptos para no confundirlos y precisar su uso en el análisis. El federalismo se enmarca como término normativo que hace referencia a un sistema de gobierno múltiple; el sistema federal, por su parte, se refiere concretamente a la organización política del Estado desde el punto de vista constitucional, para diferenciarse de los sistemas unitarios. La descentralización, por otro lado, está ligada a procesos administrativos de mejor repartimiento y gasto de los recursos financieros, con el fin de lograr un óptimo desempeño del Estado; es, pues, un concepto económico-administrativo. Mientras que la democratización viene, a su vez, y en algunos casos, a envolver o cruzar, a uno o ambos procesos, y darle mayor significado sociohistórico como proceso de cambio político; es decir, es un proceso social en el que se confrontan y relacionan fuerzas y proyectos políticos; siendo más evidentes en las llamadas transiciones o procesos de cambio político a la democracia.

dos con interesantes procesos regionales autonómicos. Los casos de París y Roma se traen de nueva cuenta a la palestra, pero ahora son abordados desde su diseño institucional. Al final este ejercicio es una exploración y el preámbulo a la descripción y estudio comparado de algunas capitales federales que se hace en el capítulo tercero.

II. LA NATURALEZA Y EL SIGNIFICADO DE SER CAPITAL EN LA HISTORIA OCCIDENTAL

Decir que una unidad político-administrativa es la capital, equivale a indicar que determinado lugar es el espacio principal y cabeza en la dirección política de un Estado, provincia o distrito.³ Así, las relaciones sociales se desarrollan según la persona que ejerce el poder, ocupa el lugar central o la cima en la jerarquía social, que al final de cuentas tiene una expresión territorial. Dichas relaciones territoriales se manifiestan, siendo más preciso, en una ciudad.

Por ello, el llamado fenómeno urbano y su relación con la dominación política es más claro cuando se sabe que una *ciudad central* irradia su influencia política, económica, religiosa o cultural hacia otras. Pero la peculiaridad de una ciudad, que además de ser central en las relaciones espaciales, es su papel político en la dominación, puesto que desde allí se toman decisiones y se dirige el destino de miles o millones de personas. De esta forma, a la concentración y la centralización que asume una ciudad en diversos planos y ámbitos le es reconocida con un *estatuto* institucional especial.

Dicho reconocimiento se une a las características históricas, económicas o culturales ya dadas o que la preceden. Esto significa que el sistema de dominación, o el sistema político, en términos modernos, no hacen sino reconocer o reafirmar la relación asimétrica que hay entre una ciudad y las otras que configuran su área de influencia.

No obstante, aún no es claro cuándo la ciudad central de un reino o un imperio comenzó a ser llamada capital. De hecho, en muchos documentos históricos y obras de los pensadores políticos a las ciudades centrales, hasta antes de la conformación del Estado moderno, no se les enuncia-

³ No es casualidad, según el *Diccionario de la lengua española*, que la palabra “capital” provenga del latín *capitals*, que significa perteneciente o relativo a la cabeza. Por ello esta palabra es en sentido figurado y real la cabeza política del Estado.

ba como tal. Las ciudades de Babilonia y Roma, por mencionar algunos ejemplos, no eran llamadas capitales, aunque asumían el papel como ahora lo entendemos. Así que para comprender cómo surgió la idea de capital política y cuáles son las características y las diferencias que tiene una ciudad central en un imperio y en el Estado-nación, el análisis toma como base el fenómeno urbano, su expresión como comunidad política y la categoría de la dominación que Max Weber, entre otros, delinearon en el estudio de las ciudades occidentales.⁴ Este es un ejercicio exploratorio para encontrar los ejes históricos, económicos, culturales y simbólicos que explican la naturaleza política de una capital.

1. *El fenómeno urbano*

Para iniciar nuestro estudio es necesario señalar que si bien es cierto que en todos los animales sociales, incluyendo al hombre, la cooperación y la unidad de un grupo se funda en cierto modo en el instinto, en los hombres hay más elementos que hacen más complejas las relaciones sociales. Esta observación es fundamental para entender el carácter social del hombre que comparte con otros animales gregarios, pero también sirve para señalar su particularidad, la cual indica que es el único ser que produce y tiene cultura.

Esto provoca que su característica gregaria, y que comparte con otros animales sociales, se diferencie de ellos, porque su evolución ya no se explica ni entiende en términos biológicos, sino culturales. Sobre todo a partir de aquellas grandes revoluciones culturales en la humanidad que abrieron paso a los primeros asentamientos humanos y que fueron el antecedente primigenio de las grandes aglomeraciones que hoy en día conocemos.

Desde el punto de vista biológico, la transición de la familia a la pequeña tribu, probablemente estuvo relacionada con el hecho de que la caza

⁴ Los siguientes párrafos tienen como base principal, entre la de otros, las líneas expositivas que hizo Max Weber en su obra *Economía y sociedad*. Los apartados son: “Los fundamentos económicos del imperialismo”; “El prestigio del poder y las *grandes potencias*”; “La ciudad de Occidente”; y los “Conceptos y categorías de la ciudad”. Muchas de sus reflexiones son utilizadas para rastrear o inferir como hipótesis a comprobar que la categoría de capital se empezó a conformar en la fase final de la Edad Media y la conformación del Estado-nación moderno. Véase Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 1997.

resultaba ser muy eficaz, por lo que se hacía en forma cooperativa, y, sin duda, provocó que desde tiempos muy remotos la cohesión de la tribu aumentara y se desarrollara una solidaridad interna gracias a los conflictos con otras tribus.⁵ Pero algunas tribus dejaron su calidad de nómada, y la sociabilidad llevada hasta ese entonces se transformó sustancialmente. ¿Qué significa esto? Simple y sencillamente que el ser humano se asentó.

Para comprender dicho fenómeno es necesario tener en cuenta la siguiente gran coordenada en la evolución cultural de la humanidad, y ésta consiste en el descubrimiento de la agricultura. Dicho descubrimiento permitió que el hombre dejara el estado errante y se estableciera en un territorio concreto, constituyéndose consecuentemente las primeras comunidades “urbanas” en la historia de la humanidad. Así, en su origen, la ciudad es un receptáculo de la Edad de Piedra: del neolítico; y es el proceso de aceleración de la evolución humana por medio de la cultura cuando comienza dominar a la naturaleza.⁶

La ciudad no nace con la sola aglomeración humana y continua de casas. Ésta se comprende mejor a partir de considerar algunos principios de economía política. En este orden de ideas, muchas comunidades en un inicio subsistían para sí, e incluso producían excedente económico; pero en la mayoría de los casos otras comunidades de tipo guerrero preferían obtenerlo mediante el sometimiento o el uso de la fuerza. La confrontación fue propiciada por la presión que las primeras comunidades urbanas hicieron sobre su territorio, surgiendo así los primeros conflictos bélicos. A ellos se les unió la construcción social del amigo-enemigo, teniendo como base las diferencias o similitudes étnicas, lingüísticas, religiosas, entre otras.⁷

De esta manera, en los grupos sociales los individuos reforzaron su lealtad por miedo a los enemigos, y ésta se fue transformando mediante procesos en parte naturales y en parte deliberados, hasta llegar a las

⁵ Russell, Bertrand, *Autoridad e individuo*, México, FCE, 196, pp. 10-12.

⁶ El descubrimiento de la agricultura fue la gran revolución cultural, como ya antes lo había sido la revolución neolítica, y como lo sería después la Revolución Industrial. La última gran revolución cultural, y que se está viviendo, es la revolución informática. La cultura, en el sentido amplio del término, es el elemento de diferenciación sustancial que alejan al hombre de los condicionamientos biológico-ambientales en la supervivencia. Véase *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1979, pp. 388 y 389.

⁷ Russell, *op. cit.*

lealtades en las grandes aglomeraciones, como serán los reinos, imperios y Estados-nación. En una etapa muy primitiva la lealtad debió de ser reforzada hacia un jefe, el cual debió de ser conocido por todos los miembros de la comunidad aun cuando ellos fueran extraños entre sí. También en esa primera etapa las guerras primitivas fueron guerras de exterminio, pero gradualmente tuvieron otra función social, económica, política y estratégica: se transformaron hasta llegar a ser guerras de conquista. Resultado de esto fue que los enemigos, vencidos y sometidos, fueron hechos esclavos para trabajar para sus dominadores.⁸ Y el miedo de los vencidos, y sus comunidades, condujo entonces a una lealtad instintiva de subsistencia hacia los primeros grandes imperios, como lo fueron Nínive o Babilonia.

A la par de que en la ciudad se daban los fenómenos económicos, bélicos y políticos antes descritos, ésta cumplía otra misión. La ciudad ayudó a promover y preservar las innovaciones culturales. Como por ejemplo: la observación astronómica sistemática, el desarrollo de la escritura y la aritmética, la creación de edificios y esculturas monumentales, la división y especialización del trabajo bajo una dirección central, entre otros.⁹

En suma, si bien las grandes capitales, como Babilonia, Roma, Atenas, Bagdad, Pekín, México, París y Londres han dominado en sus respectivos países o áreas culturales, es porque fueron capaces de representar o transmitir una porción mayor de cultura total. En otras palabras, el papel nodal de la ciudad fue, y es, ser transmisora de la cultura: un papel difícilmente previsto por sus fundadores.¹⁰

Por supuesto que no existe una sola actividad urbana que no haya sido realizada con éxito en unidades aisladas situadas en el campo abierto. Hay entonces una función que únicamente puede desempeñar la ciudad, y ésta es la de ser síntesis y sinergia de los numerosos y diversos componentes culturales, reuniéndolos y continuándolos. La misión de la ciudad es, por lo tanto, aumentar la variedad, la velocidad, el grado y la continuidad de las relaciones humanas en términos culturales.¹¹ Y aunque hay una diversidad de formas en la orquestación urbanística, es decir, de trazas arquitectónicas o modelos de construcción, como fueron las pirámides en

⁸ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

⁹ *Enciclopedia...*, p. 386.

¹⁰ *Ibidem*, p. 387.

¹¹ *Ibidem*, p. 388.

el antiguo Egipto, los centros ceremoniales en Mesoamérica, o las acrópolis en el mar Egeo, todas las ciudades tuvieron inicios sacerdotales en términos evolutivos.¹²

Resumiendo: por una ciudad debe entenderse no solamente una aglomeración de casas, sino que en el fondo es más bien una asociación económica con propiedad territorial propia. Una ciudad —siguiendo a Max Weber— es aquella en la cual los habitantes no solamente subsisten de la agricultura, sino del comercio o de la industria, pero sobre todo cuando la población local, y en parte esencial, subsiste mediante productos que los habitantes de la localidad y de la población de los alrededores producen y adquieren para “colocarlos” en el mercado.¹³

Pero más que debatir las cuestiones económicas, demográficas y culturales de la ciudad, ésta será analizada desde la cuestión política, pues desde esta óptica es posible comprender cómo una ciudad llega a constituirse como una comunidad de dominación interna y externa. Una cuestión que es clara y evidente es aquella que indica que los primeros reinos estaban circunscritos a las primeras ciudades, y desde ellas los gobernantes dirigen, dominan, legislan o daban la seguridad física requerida.

De hecho, como plantea Weber, palabras más, palabras menos, toda fundación de Estado, o de una comunidad política, para ser más precisos, comenzó en la ciudad.¹⁴ Esto es así, porque la ciudad, como forma de asentamiento humano, se remonta a los principios de la civilización. La ciudad no es entonces una mera colección de formas arquitectónicas en el espacio, sino que es un tejido de asociaciones, corporaciones e instituciones que ocupan una colectividad, y es el origen de muchas de las expresiones culturales modernas.¹⁵

De esta manera, el fenómeno urbano es fundamental para comprender el nacimiento de la dominación política. Por esta razón, la ciudad es el elemento por donde se debe rastrear la construcción de la dominación, y

¹² *Ibidem*, p. 387.

¹³ Una ciudad es una localidad de mercado; es decir, que cuenta con un centro económico en el que también la población urbana se abastece. Weber clasificó a las ciudades en ciudades de rentistas; ciudades principescas sustentadas en la hacienda; ciudades de productores; ciudades de industriales y ciudades mercantiles. Véase Weber, *op. cit.*, pp. 940-942. Y podría añadirse a la lista la existencia de ciudades culturales y religiosas.

¹⁴ *Ibidem*, p. 904.

¹⁵ *Enciclopedia...*, *cit.*, p. 384.

es el hilo conductor para descifrar cómo es que algunas capitales modernas vinculadas al Estado-nación no se agotan en él.

Una idea central en la dominación es que la ciudad, como primera comunidad política, es el germen en el cual el devenir histórico conformó los grandes reinos, imperios o Estados. Muchas de ellas se erigieron como el prototipo de la dominación, y desde su fundación construyeron “un origen divino de tipo urbano”, que legitimó la conquista de las demás ciudades que se encontraban a su alrededor.¹⁶ Por ejemplo, ciudades como Esparta, Roma, México, entre otras, conformaron mitos sobre los cuales se sustentó su “predestinación a la dominación”.

Roma, que fue fundada por Rómulo, hijo de Eneas, quien huyó de Troya, y amamantado por una loba, fue el mito-base con el cual la ciudad declaró y legitimó su estirpe helénica para llevar la civilización al mundo. México-Tenochtitlan (en el ombligo de la luna), por su parte, construyó el mito sobre la búsqueda del lugar que Huitzilopochtli les había de asignar: un águila posada sobre un nopal devorando a una serpiente. A este mito le agregaron un linaje tolteca para declararse herederos de su cultura. Ambos fueron en sí los resortes sobre los cuales se apuntaló su dominio sobre el valle de México y otras regiones del país.¹⁷

Hay entonces una relación muy estrecha entre el fenómeno urbano y la constitución previa de los imperios, pues éstos iniciaron en la ciudad. Si bien el estatuto de capital no existía, sí la noción de que la ciudad imperial era el centro de la vida política, económica, social y cultural, pues allí residía el señor y su pueblo dominante. Roma, Babilonia, Esparta, México-Tenochtitlan apuntan a ello.

Para empezar con el análisis de las ciudades imperiales, como Roma o México, es necesario retomar la idea weberiana, de que las primeras comunidades políticas tuvieron un sistema de dominación señorial.¹⁸ Los imperios persa, romano, franco, islámico, y, desde luego, el mexica, fueron así en sus inicios. Y el tiempo los llevó a la conformación de comunidades políticas más complejas que reclamaron un derecho o poder de dominio unitario hacia las demás ciudades o comunidades de su alrededor. En la dominación, las cuestiones étnicas o religiosas sólo vinieron

¹⁶ Véase Weber, *op. cit.*, p. 904.

¹⁷ Ambas ciudades al mismo tiempo hicieron una serie de alianzas políticas, bélicas y de parentesco con los señoríos o ciudades vecinas.

¹⁸ Weber, *op. cit.*, p. 557.

a engrandecer o envolver la base de diferenciación colectiva para la lucha y la justificación de la misma, debido a que consideraron a las otras comunidades menores o destinadas a ser sometidas.¹⁹ A partir de las diferenciaciones entre las comunidades políticas se establecen jerarquías independientemente de las que existen en el interior de la comunidad dominante.

Las primeras ciudades, y como comunidades políticas, estaban sustentadas en el sacerdocio. Sus dirigentes tenían el conocimiento de los fenómenos naturales y astronómicos, y en el sacerdocio fundamentaron su dominación política. Por ello, no es casualidad que en el cercano Oriente la entidad política pasara de una simple “congregación de sacerdocio” a la conformación de una congregación de “profesionales religiosos”.²⁰ Esta fase fue en gran medida la parte previa por la cual pasaron los grandes imperios hasta llegar al dominio de un solo señor, rey, faraón o emperador.

Cuando una ciudad buscó dominar a las demás, presentó distintas cualidades y estrategias expansionistas. La expansión de dominación, además de responder a fenómenos económicos y políticos —nos plantea Weber— fue impulsada porque las ciudades se presentaban como portadoras de un prestigio inherente al poder que ejercían o pretendían ejercer. Las grandes potencias fueron desde entonces comunidades políticas expansivas, cuya finalidad fue la ampliación de su influencia hacia otras por la fuerza o la amenaza de ella. Todas las “grandes potencias” bajo ciertos supuestos míticos manifestaron un discurso político, cultural, religioso y simbólico, para justificar su hegemonía o dominio cultural.²¹

¹⁹ Cada época imperial ha establecido dos grandes tipos de diferenciación entre los dominantes y dominados. Un ejemplo es el imperio romano, que con su derecho estableció un marco especial para los ciudadanos y otro para los súbditos. Para resolver los conflictos entre los ciudadanos romanos se aplicaba el *jus gentium* bajo el *jus civile*. Otras veces, en una asociación política local se aplicaba el derecho de suelo como suplemento del primero, pero sometido al *imperium*; es decir, al poder del mando del derecho romano. El derecho romano lo que establecía eran procedimientos judiciales, que hacían que el soberano o la clase dominante poseyera prerrogativas más o menos limitadas en comparación con otros reinos e imperios. Es decir, si bien eran privilegiados al lado de otros, dentro de la asociación política dominante éstos no podían hacer uso de la fuerza a capricho. *Ibidem*, p. 571.

²⁰ *Ibidem*, p. 366.

²¹ *Ibidem*, pp. 670-672.

Esparta, por ejemplo, antes de la conformación del imperio romano se impuso como meta imponer la paz, el orden y la civilización, y para ello apeló a imponer su sanción al mundo helénico. Un ejemplo contemporáneo son los Estados Unidos de América, pues la doctrina Monroe y el Destino Manifiesto constituyen la base ideológica en la cual se sustenta buena parte de su dominio. Además, la globalización y la descentralización están favoreciendo el surgimiento de ciudades internacionales o ciudades globales como rasgo distintivo del nuevo proceso mundial.²² Muchas de ellas capitales históricas, y hoy ciudades internacionales, o, para ser más específicos, vinculadas estrechamente a los mercados.

Pero la globalización ha contribuido a aumentar las desigualdades económicas en su interior. Surgen así ciudades con un carácter dual, pues una parte está conectada al contexto mundial y a la prosperidad que circula como consecuencia de tales conexiones, mientras que la otra parte está encerrada y limitada a su medio local, alejándose de la estela mundializadora, como diría otra perspectiva teórica.

Sin duda al cabo las ciudades importan, y en los años importarán cada vez más. Ante ello, los sistemas de organización política, como el sistema federal y unitario, deberán comprenderse en el fenómeno urbano y local. Deberán estar enraizados en las comunidades locales, y la urbanización es una tendencia social que no ha disminuido.²³

Así, hemos establecido algunas bases para comprender la dominación de una ciudad en un determinado territorio; pero no de cualquier ciudad, sino de aquellas que la historia las ha hecho iconos. Ciudades y capitales “históricas” tan vivas como lo fueron Roma, Atenas, Bagdad, Beijing, México, París, Londres, entre otras. Aunque cada una de ellas merece ser analizada a profundidad en los siguientes párrafos de este primer apartado, sólo serán abordados los casos de Roma, París y México, a fin de contextualizar la discusión político-constitucional de los siguientes capítulos, y no perder de vista que en el trasfondo de la naturaleza política de una capital o ciudad se encuentra la dominación.

²² Véase Gibbins, Roger, “El gobierno local y los sistemas políticos federales”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo de 2001, p. 6, www.unesco.org.

²³ *Ibidem*, p. 8.

2. Roma: la centralidad de la ciudad imperial

Las primeras ciudades como antiguas formaciones estatales, y en alguna medida las modernas, tienen como base de existencia la posesión de un territorio para la obtención de materias primas. El afán de lucro comercial y otros intereses económicos, como la obtención de beneficios derivados de la renta de la tierra abriendo impuestos y emulamientos oficiales, son los factores que dinamizan la actividad en las ciudades. Por tal motivo, el dominio territorial de las primeras ciudades es el factor que explica su expansión, y desde el cual se perfila la construcción de los primeros reinos e imperios.²⁴

Una explicación a ese espíritu expansionista bien pudo responder a factores económicos y de comunicación, pero desde el planteamiento de la dominación, la expansión sólo fue posible si las comunidades estaban preparadas para, ¡vaya la redundancia!, dominar. En otras palabras: si contaban con los mecanismos y estructuras que le ayudaran a mantener el monopolio de la fuerza y poder controlar a los dominados. Tales mecanismos son el ejército y la burocracia, principalmente.

Cuando los imperios dejaron las costas y se volvieron continentales, no fue por la acumulación de tráfico comercial o la existencia de vías o medios de comunicación, sino porque los imperios debieron estar preparados técnica y administrativamente para el dominio político. Los medios de comunicación —dice Max Weber— fueron la consecuencia de los fines de gobierno. Además, el tráfico comercial está vinculado a situaciones de paz, y en el mundo antiguo la paz sólo podría garantizarla la espada y la burocracia imperial.²⁵

La dominación burocrática entonces vio como urgente y necesaria la constitución de una organización política unitaria de tipo continental, en lugar de una federación urbana, como se creyó. El caso de Roma es el mejor ejemplo. Mientras Roma dominaba la península itálica era una república y una federación urbana. Pero cuando se convirtió en imperio continental, la burocratización coadyuvó mejor al dominio. Funcionó con precisión y armonía fuera de la ciudad, y apuntaló el control del territorio

²⁴ En el capitalismo moderno las comunidades políticas buscan que los países extranjeros o dominados sean más consumidores. Véase Weber, *op. cit.*, pp. 670-672.

²⁵ *Ibidem*, pp. 672 y 673.

y los medios de comunicación por medio del ejército y la administración. Quien mejor expone esta idea es Montesquieu cuando señala que

Mientras Roma no dominó más que Italia, se gobernaron los pueblos como repúblicas confederadas, conservaron cada uno sus propias leyes. Pero cuando llevó más lejos sus conquistas, cuando el Senado no pudo velar sobre las provincias, cuando los magistrados residían en Roma tuvieron que gobernar desde allí al imperio, fue necesario enviar protectores y próconsules. Entre más distante la provincia tenían todo el poder del Senado. Eran gobernantes despóticos eran los bajaes [*sic*], de la República.²⁶

Así, la ciudad imperial y sus habitantes, o, mejor dicho, sus ciudadanos, se podían dar el lujo de vivir el espíritu republicano y las libertades que ésta traía en su interior y en el territorio dominado. Esto, porque la burocratización garantizaba el orden.²⁷ De esta forma, la estatalidad imperial, es decir, la burocratización, se dio entonces como un fenómeno doble: hacia afuera como expansión dominadora, y hacia adentro como una influencia oficial en la cultura al enaltecer la grandeza y el prestigio de la ciudad destinada a gobernar al mundo. Junto al dominio burocrático se ensalzó un honor y un prestigio simbólico, que ocultaba o evitaba como fin último el uso de la fuerza física. Pero una burocratización en exceso *condicionó* —dice Max Weber— la decadencia del imperio romano. Porque cuando la burocratización se apoderó del imperio, los césares acumularon tanto poder, que poco a poco se perdieron la esencia y los valores de la República romana.²⁸

La dominación burocrática imperial conformó las organizaciones políticas territoriales estamentales precursoras del Estado moderno y fueron

²⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1998, p. 121. Por otro lado, la palabra “provincia” significa encargo o cuidado de negocios que un interesado en ellos confía a otro hombre o asamblea para que administre bajo su mandato. Véase sobre este punto Hobbes, Tomas, *Leviatán. O la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, 1994, p. 187.

²⁷ El poder despota del César se expresó y fue llevado a cada rincón por medio de los sátrapas provinciales, o de los “comisarios antiguos” (Schmitt, 1985). Con el paso del tiempo este entorno político, en conjugación con otros factores económicos y culturales, trajo la decadencia del imperio más grande hasta ese momento conocido.

²⁸ Weber, *op. cit.*, p. 728.

consideradas como unidades indivisibles al poderío del señor.²⁹ Bajo esta lógica, había un entorno de dominio de la ciudad central hacia las demás ciudades o regiones. Dominio efectivo gracias a la maquinaria burocrática. Entonces, Max Weber planteó más o menos una relación causal muy clara, que puede ser entendida en los siguientes términos: la dominación burocrática que ejerce un reino o un imperio está estrechamente vinculada al lugar desde donde se ejerce el poder y la forma en cómo se hace. Aunque si bien el sociólogo alemán no precisó la importancia y estatuto de la ciudad imperial, como es el que ocupa ahora una ciudad capital en el Estado-nación, es obvio que ésta ocupó el lugar central de la dominación. Y pese a que Roma concedió autonomía a ciertas regiones y ciudades.

La ciudad en donde se asentaba el emperador contenía factores simbólicos que fortalecieron la predestinación a la dominación, ya fuera sustentada en cuestiones étnicas, religiosas o lingüísticas. Esto es, que junto a la dominación política se conformó una hegemonía cultural donde su forma de ver al mundo se presentó como la forma más civilizada.

La tensión entre la ciudad imperial, en este caso Roma, con las regiones y las ciudades dominadas, se entendió en dos direcciones: en una primera, de carácter simbólico, cuando el emperador era la cabeza de ese cuerpo político; en una segunda, cuando la burocracia y el ejército fueron los instrumentos tangibles de su poder político. La fórmula de la dominación en el caso de Roma se dio en ambos planos.

También hubo una cuestión estratégica, que consistió en el hecho de que cuando la ciudad imperial concedió cierta autonomía a algunas ciudades, o regiones conquistadas, creaba otras ciudades, o bien incluía en el ejercicio del poder a los señores territoriales, les respetaba su cultura y sus tradiciones siempre y cuando no se dejara de pagar el tributo requerido. Pese a ello, la hegemonía cultural y el trato diferenciado se presentó en varios ámbitos, pero fue más claro cuando no todos accedían a los privilegios de su sistema de vida; en particular al proceso garantista de su derecho.

Otro elemento que hizo que Roma se presentara como el centro del orden social fue, por ejemplo, cuando en momentos en los que saqueaba

²⁹ Los estamentos eran un conjunto de hombres que por medio de una asociación reclamaban de un modo efectivo una consideración y monopolio exclusivo de una profesión, prestigio, poder de mando y estilo de vida. *Ibidem*, p. 246.

la ciudad había implicaciones más allá de las políticas. El papel que tuvo como centro civilizatorio sentaba las bases de las mentalidades y la forma de ver el mundo e insertase en él.

Por ejemplo, cuando Roma cayó en manos de Alarico, ya en la fase de decadencia, causó una gran conmoción. Los habitantes del imperio, y en particular de la ciudad, imputaron que la caída, el saqueo y la toma de la ciudad por los bárbaros era culpa del cristianismo, a lo que San Agustín respondió que no, e incluso señaló que la grandeza histórica de Roma fue propiciada por Dios, y que su decadencia se debió más bien a su propia degeneración. San Agustín respondió que Roma ya había ardidido anteriormente en dos ocasiones, por lo que el cristianismo nada tuvo que ver en su desmoronamiento.³⁰

Más allá del caso en cuestión, el ejemplo de la caída de Roma marcó el fin del mundo antiguo y el anuncio de la Edad Media. Entonces, la centralidad de una ciudad imperial tiene implicaciones culturales y simbólicas estrechamente vinculadas a la mentalidad, las prácticas culturales, los discursos y los mitos que garantizan y le dan coherencia interna a esa forma de ver y actuar en el mundo.

Esto es así, porque la ciudad imperial es portadora y transmisora de la cultura hegemónica y dominante, y es más significativa cuando su caída es acompañada de una decadencia, o, peor aún, cuando hay un feroz aplastamiento cultural por parte de otra comunidad política. Es así como el derrumbamiento o la toma político-militar de una ciudad imperial tiene efectos más allá de los meramente políticos.³¹

Si bien Roma como ciudad subsistió a la caída del imperio, ahora lo hizo como centro en el plano espiritual: el del cristianismo, así como su pertenencia a los Estados papales. A él le siguió un proceso tardío de conformación del Estado-nación italiano. No obstante, el caso de Roma y los fenómenos urbanos que están a su alrededor apuntan a que la ciudad subsiste a la caída de las grandes comunidades políticas, como los reinos, el imperio, y muy probablemente del Estado-nación.

³⁰ San Agustín, *La ciudad de Dios*, México, Porrúa, 1997, pp. 3-29, 30-54 y 80-102.

³¹ Lo mismo vale para el caso de México-Tenochtitlan, cuya caída implicó el trastocamiento y transformación de un orden cultural y forma de ver al mundo. El trabajo de Miguel León-Portilla, *La visión de los vencidos*, ayuda a comprender ese contexto de incertidumbre y, ¿por qué no? de orfandad, que se presentó en los indígenas, que vieron aplastado su imperio y destruida su civilización. Véase León-Portilla, Miguel *La visión de los vencidos. Relaciones indígenas de la conquista*, México, UNAM, 1972.

3. *Las ciudades medievales y burguesas: el germen del Estado-nación*

En Europa, las ciudades medievales fueron el antecedente de las ciudades modernas y de importantes “capitales”. Por ello, es necesario señalar que las ciudades, desde el mundo antiguo, y otras en la Edad Media, fueron el lugar en donde se fue perfilando la construcción del Estado moderno.

Se puede decir que las ciudades modernas de Occidente tienen su antecedente en las ciudades medievales, y éstas a su vez en las ciudades que estaban integradas o dominadas por el imperio romano. Independientemente de la fase histórica en la que se desarrollaron, y como parte consustancial a ellas, tenían mecanismos de autogobierno local. Pero no habría que suponer que toda ciudad presupone la existencia previa de un ayuntamiento o un derecho particular de sus habitantes a gobernarse, debido a que este fenómeno es occidental y es conocido parcialmente en el Cercano Oriente: Siria, Fenicia y acaso Mesopotamia.³²

De tal forma que la ciudad y el ayuntamiento en Occidente se encuentran íntimamente ligados. El ayuntamiento implicó en el imperio romano que a la ciudad se le reconociera el derecho de realizar distintas actividades industriales y mercantiles, estuviera amurallada para su protección, contara con un tribunal propio, o al menos parcialmente supeditada al imperio, o el señor feudal o la Iglesia, en el caso de la Edad Media, así como que el carácter asociativo de sus miembros fuera muy fuerte, y que gozaran de autonomía y autocefalia parcial. La ciudad en Occidente comprendió un espacio en el cual se participaba activamente en ella.³³

Las ciudades antiguas y medievales se constituyeron como hermandades protegidas por un dios o un santo. Eran ciudades con fuertes símbolos y prácticas religiosos. Las ciudades burguesas, a diferencia de las anteriores, fueron desde un principio un espacio de ascenso social. La ascensión de la servidumbre a la libertad se dio por medio de actividades lucrativas. Esto hizo de la ciudad burguesa una innovación en la civilización occidental, pues en ellas el individuo se presentó como tal.³⁴

El tránsito de la ciudad medieval a la moderna no lento. En un momento de la historia, los *burgos* convivieron con las ciudades medievales y

³² Weber, *op. cit.*, p. 949.

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibidem*, p. 959.

estuvieron sometidos a un derecho común. En este sentido, ¿en qué fueron similares y qué las diferenciaba?

Para empezar, habría que señalar que la ciudad moderna se declaró desde un inicio heredera de la antigua *polis* griega, que se convirtió en el *ayuntamiento* en el imperio romano. No obstante, las ciudades antiguas y modernas se formaron como espacios activos de la participación política de sus miembros, aunque en distintos grados. El gobierno local fue entonces la oposición al imperio y al Estado moderno en Occidente. La ciudad medieval, por otro lado, fue una *commune*: una corporación en la que las jerarquías eran más estamentarias, corporativas, y en ellas privaba un espíritu de hermandad.³⁵ Empero, la ciudad medieval fue el antecedente de las ciudades modernas y de algunas capitales en el estricto sentido del término.

La ciudad es un ente muy importante para entender el desarrollo socio-histórico de Occidente, pues fue en un espacio de interacción social en el que se construyó el mundo en el que se desenvolvían sus integrantes.

Para el príncipe chino, egipcio y aun el helenístico, la ciudad fue un asentamiento común de gente extraña que no importaba salvo para dominarla y hacerse de sus excedentes y tributos. La ciudad, para el emperador antiguo, era sólo un asentamiento de gente con la cual no lo unía algún vínculo que no fuera la servidumbre. Así, fundaban y “desfundaban” ciudades con material humano “robado” de las conquistas o de las propias órdenes que daban a sus súbditos. De esta manera, el señor absoluto no necesitaba de las ciudades como entes centrales de su imperio, mucho menos su ayuntamiento, y ni siquiera gérmenes de él, salvo para que se constituyeran como zonas de frontera. Para ellos, la ciudad que importaba era la ciudad imperial, puesto que era la portadora del prestigio y la predestinación al dominio político.

Pero en la Edad Media la ciudad tenía otra importancia. Para los reyes, la ciudad sirvió para reafirmar, aunque fuera de manera simbólica, su poder real; mientras que para la Iglesia fue velar por la fe y la doctrina cristiana. Tanto para reyes medievales como para la Iglesia, la ciudad era un “distrito administrativo” en el cual los habitantes gozaban de las mismas probabilidades de existencia.³⁶ Y en esto coincidían la ciudad medieval y la ciudad moderna.

³⁵ *Ibidem*, p. 961.

³⁶ *Ibidem*, p. 964.

Los reyes, los señores feudales y la Iglesia contaban con “comisarios” para defender sus intereses y vigilarlos. Los comisarios o comisionados en un inicio fueron los miembros de las órdenes religiosas, abates, priores o clérigos inferiores, que con frecuencia tenían que juzgar a otros clérigos. Pero después surgieron distintas clases de comisarios, tanto religiosos como civiles. Así, había comisarios de negocios, de servicios, de asuntos especiales, de acciones; todos eran voz y representantes del rey, la Iglesia o de quien ejerciera el poder.³⁷ De esta figura jurídica derivan otras figuras políticas y jurídicas más modernas, como serían los intendentes en Francia durante el proceso de centralización.

Con estos enviados, los reyes, la Iglesia o los señores feudales al final sólo querían arrebatarle la autonomía de las ciudades y la cual gozaban. No obstante, el afán expansivo que tenían y el dominio total de la ciudad no eran una realidad, sino un conjunto de intenciones monárquicas aún lejanas.

La ciudad medieval, además de ser una sede económico-comercial, era en lo político una fortaleza, una guarnición; y en lo administrativo, un distrito judicial. Era una hermandad: un *conjuratio*. Fue en la práctica una suma de corporaciones y asociaciones pasivas y litúrgicas, cuyos miembros, calificados por su participación en la propiedad de la tierra urbana, eran titulares de gravámenes y privilegios específicos, además de que participaban en el tribunal urbano.³⁸ Pero en lo formal, y según el orden jurídico, la ciudad para el rey no era una comunidad de ciudadanos, sino más bien un territorio del señor feudal. Por otro lado, la ciudad moderna se originó de un pacto entre sus miembros, que establecieron derechos de autonomía o autocefalia. La fundación, creación y desarrollo de dichas ciudades partió de conceder derechos a favor de quienes asentaran en ella y de sus herederos.³⁹

No obstante, en su estatuto jurídico se entrecruzaban muchas pretensiones señoriales externas. Por ejemplo, los poderes de tipo territorial, políticos y administrativos de los obispos que descansaban en los privilegios y/o usurpaciones; o los de los grandes feudatarios o ministeriales

³⁷ Schmitt, Carl, *La dictadura*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, pp. 79, 80 y 91.

³⁸ Al principio todo habitante no propietario de la ciudad era sólo un protegido de la ciudad. Véase Weber, *op. cit.*, p. 974.

³⁹ *Ibidem*, pp. 966 y 967.

libres del rey o del *obispo capitán*. Intereses y funciones que muchas veces chocaban con los de los habitantes de la ciudad.⁴⁰

El obispo *capitani*, que era el señor secular en la ciudad, mantenía con frecuencia su posición de cabeza de un distrito urbano, y lo seguía administrando mediante sus ministros, que no muchas veces se enfrentaba con los burgueses.⁴¹ Esto trajo como consecuencia que desde las ciudades se conformara un movimiento contra la organización feudal aun cuando se mantenían las confraternidades. Por medios jurídicos y políticos se fueron estableciendo procedimientos especiales para conformar tribunales extraurbanos, y se comenzó a codificar el derecho racional. De este modo, y de la propia asociación jurada o federada surgió una asociación política de principio institucional.⁴²

En respuesta a esta situación, los reyes, por cuestiones de conquista, se apresuraron a ofrecer derechos a los burgueses. Entonces los ayuntamientos o el consejo de la ciudad se ostentaron como el órgano administrativo y “cabeza” de la ciudad frente a otros cargos feudales y eclesiásticos, para disminuir su autoridad. Pese a que se les dieron ciertas competencias, las ciudades no tuvieron el aparato coactivo, sino que estarían bajo el mando del rey.⁴³

Así, los reyes iniciaron el tránsito de ciudades medievales a las ciudades modernas, cuando se debilitó a los señores feudales y perfilaban el proceso hacia la unificación bajo la figura del rey. Al mismo tiempo se pasaba de los ejércitos de mercenarios al ejército profesional. Esto conllevó a que el Estado, representado por el poder absoluto del señor, cobrara importancia con la guerra.⁴⁴

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Nótese que aparece el concepto de *capitani* ligado a una cuestión político-administrativa y de la ciudad, por lo que es probable que el concepto político de capital se haya desprendido o se fuera configurado de esta situación jurídico-política en las ciudades medievales.

⁴² *Ibidem*, p. 973.

⁴³ *Ibidem*, p. 974.

⁴⁴ Esto fue posible porque la guerra entre los Estados no se debía a las simples ambiciones de los gobernantes; tampoco a consideraciones domésticas, sino a la misma estructura del sistema internacional. Esto es, que los Estados individuales, para garantizar su propia seguridad, debían prepararse para la guerra. Véase Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Estado cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pp. 77 y 78.

En suma, el proceso de concentración anterior condujo a la conformación del Estado moderno por la vía del absolutismo.⁴⁵ Si bien el señorío de los príncipes urbanos se daba sobre varias ciudades, no había una idea de asociación estatal unitaria en el sentido moderno hasta que el rey poco a poco realizó una serie de concesiones a las ciudades burguesas a cambio de control político.⁴⁶

Si el rey era la cabeza del cuerpo político, era de esperarse que el lugar en donde residía fuera la sede del Leviatán que se comenzaba a construir. En ese proceso, la ciudad que se asumirá como capital es a todas luces una invención moderna ligada a la conformación del Estado-nación.

Por ello, el Estado absolutista en Occidente apareció en el siglo XVI gracias a que las ciudades burguesas pactaron con el rey para después ser sometidas. De este modo inició la construcción de monarquías centralizadas en países como Francia, Inglaterra y España, que representaron la ruptura decisiva con la soberanía piramidal y fragmentada de las formaciones sociales medievales; sistemas políticos y sociales sustentados en sistemas de feudos y estamentos.⁴⁷

Las ciudades gérmenes de los imperios ahora lo fueron de los Estados-nación. Las ciudades que al principio fueron territorios estamentales pasarían a la fase de territorios patrimoniales, y posteriormente a erigir territorios burocráticos racionales.

En ese desarrollo, de nueva cuenta la racionalización cumplió el papel central que una vez tuvo en la conformación del imperio, pero ahora lo sería en el Estado moderno. Si en el imperio se había edificado un Estado burocrático-estamental, el absolutismo cercó la autonomía de las ciudades para construir un Estado-patrimonial. Los Estados absolutistas serían entonces una fase previa al proceso de conformación del Estado moderno y reflejaron un proceso de racionalización y centralización voraz, pero

⁴⁵ El rey era soberano por la gracia de Dios, detentó el poder y lo ejerció en cualquiera de sus formas sobre sus súbditos para el gobierno de las acciones externas humanas. El soberano absoluto asumió poder en las esferas políticas y de la religión, y podía promulgar las leyes para la gobernación de su Estado. *Cfr.* Hobbes, *op. cit.*, p. 454. La práctica del absolutismo llevó al ejercicio del poder omnipotente estatal, y Montesquieu lo combatió en *El espíritu de las leyes*, *cit.*

⁴⁶ Weber, *op. cit.*, p. 1013.

⁴⁷ Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1992, p. 9.

también diseminaron una burocratización arcaica en su más íntima estructura; es decir, una racionalidad despótica.⁴⁸

En Inglaterra fueron los Tudor, mientras que en Francia fueron los *luis*. Se impusieron los fines administrativos del Estado central sobre las ciudades. En este proceso las monarquías absolutas introdujeron los ejércitos y una burocracia permanente, un sistema nacional de impuestos, un derecho codificado y los comienzos de un mercado unificador. En suma, el absolutismo fue esencialmente

*... un aparato reorganizado y potenciado de una dominación feudal, destinado a mantener a las masas campesinas en su posición social tradicional, a pesar y en contra de las mejoras que habían conquistado por medio de la amplia conmutación de cargas. Dicho de otra forma, el Estado absolutista nunca fue un árbitro de la aristocracia y la burguesía, ni mucho menos, un instrumento de la naciente burguesía frente a la aristocracia: fue el caparazón político de una nobleza amenazada.*⁴⁹

Junto al proceso de dominación política se unió el proyecto de conformar una comunidad mayor sustentada en la idea de nación, la cual fue posible con el sometimiento y la búsqueda de la homogeneidad cultural. El proyecto cultural se sustentó en la disposición de enarbolar una lengua nacional y la existencia del ciudadano-soldado que estuviera dispuesto a morir por ella. Los mitos y los valores de la nación tuvieron como meta lograr el consenso y el apoyo entre las clases dominadas, por un lado; y por el otro, garantizar la hegemonía de las clases dominantes. En el proyecto nacional habría que ver un proceso de legitimación política que aseguró el poder y la reproducción del Estado; y en particular el de la clase dominante.⁵⁰

Los Estados-nación se desarrollaron como Estados modernos a partir de afirmar la territorialidad, y con ello fijar medios de violencia. La idea de un orden político impersonal y soberano creó una estructura de poder cuya legitimidad se sustentó en la medida en que su poder derivaba de Dios y los súbditos le reconocieron lealtad y obediencia. La nación, como parte del Estado, no fue entonces en un inicio, sustentada en la

⁴⁸ *Ibidem*, p. 27.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 12. Las cursivas son del texto.

⁵⁰ Gramsci, Antonio, *Prison Notebooks*, Nueva York, International Publishers, 1971, pp. 235-242.

existencia de sentimientos nacionales, sino que se dio por la unificación del aparato administrativo dentro de las fronteras territoriales.⁵¹ En ese proceso político, social y cultural las ciudades perdieron autonomía frente al Estado.

Fue así como la ciudad inglesa de los siglos XVII y XVIII ya no era la parentela de gremios y los estamentos que se conocieron desde la Edad Media. Las ciudades alemanas en la misma época, con excepción de las capitales, eran ciudades rurales a las que se les decretaba desde el centro diversas imposiciones. En las ciudades francesas, por otro lado, esta evolución ya se había iniciado mucho antes. En cuanto a las ciudades españolas, éstas fueron sometidas por Carlos V en ocasión de la rebelión de los comuneros. Mientras que las italianas estaban en manos de la *signoria*. En tanto que las rusas no conocieron la libertad de las ciudades occidentales.⁵²

A las ciudades se les fue quitando autonomía en materia militar, judicial y hasta artesanal. Si bien nada cambió en sus derechos formales, fue despojada de su autarquía. Su autonomía política, aunque sucumbió frente al Estado, se hizo con la intención de acrecentar la posibilidad de crecer económicamente.

Del contexto antes mencionado es posible que la capital moderna pudiera tener como una primera explicación el hecho de que era el lugar donde residía el rey: cabeza del Estado, ligándosele consecuentemente como el lugar desde donde se asentaría la nueva estructura organizativa. La capital se constituyó como tal, y en el imaginario colectivo bajo la forma de un centro que irradia el poder hacia los demás despachos departamentales en las regiones, las ciudades y las distintas comunidades.

Por ejemplo, Felipe II trasladó la capital del imperio español en el siglo XVI a la ciudad de Madrid, porque consideró que su posición estratégica facilitaba las funciones del gobierno central y la unificación administrativa de la península ibérica.⁵³ Sin embargo, esto no significó que la capital del Estado moderno fuera más autónoma que otras ciudades.

Aunque no hay respuestas claras sobre qué factores propiciaron que una ciudad se fuera perfilando como la capital de un Estado moderno, la experiencia de París podría dar mayores luces sobre el vínculo que

⁵¹ Held, *op. cit.*, pp. 71-74.

⁵² Weber, *op. cit.*, p. 1052.

⁵³ Anderson, *op. cit.*, p. 7.

existe entre la conformación del Estado y las funciones de las modernas capitales políticas. Esto, porque París se constituyó como el prototipo de capital de un país que centralizó y conformó el tipo de Estado-nación que muchos países siguieron.

4. *París: paradigma de ciudad y modelo de centralización política*

Las capitales son necesarias, pero si la cabeza es más grande que el cuerpo, se hace apoplético y sobre todo perece.⁵⁴

El ejemplo moderno sobre un proceso de centralización en un Estado-nación es sin duda Francia y su capital: París, que es la expresión política, social y económica de dicho proceso, no sólo como un fenómeno jurídico-administrativo, sino ante todo sociológico. El peso que actualmente tiene París es producto de la forma en cómo el gobierno central de Francia se encargó de mantener controladas a las provincias por medio de sus diversos agentes e instituciones burocráticas.

Ya desde el absolutismo los reyes gobernaron mediante comisarios o comisionados, por lo que el intendente fue la expresión de la unidad y la centralización francesa por excelencia. Como comisarios departamentales, los intendentes tuvieron el encargo de asfixiar a las ciudades y las regiones en bien del Estado-nación.⁵⁵ La concentración efectiva del Leviatán moderno, gracias a las políticas centralizadoras de Francia, fue vista en su momento como las acciones prototipo para modernizar la administración estatal, tanto, que hasta la Corona española trató de impulsarlas en sus reinos de América.

La libertad municipal francesa que sobrevivió al feudalismo fue aniquilada con el absolutismo del siglo XVIII, y que el Estado del siglo XIX y buena parte del siglo XX continuaron. Fue en 1764 cuando el gobierno central francés trató de hacer una ley sobre la administración de las ciudades y creó la figura de los intendentes, para que informaran el estado de cosas de la situación en cada una de ellas.

La idea que estructuró el modelo centralizador partió de que el Estado francés era un solo cuerpo. Aunque en cierto momento esta fórmula fue

⁵⁴ Mirabeau, citado por Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 106, t. I.

⁵⁵ Schmitt, *op. cit.*, p. 133.

llevada al extremo al identificar al rey no sólo con la cabeza política, sino con todo el cuerpo: la frase de Luis XIV: “el Estado soy yo”, es la que mejor representa esta situación y la centralización en su máxima expresión.

El centralismo francés buscó desde el inicio reglamentar cualquier asunto de las regiones, provincias, ciudades y comunas. El ministro dirigía la administración y el intendente se encargaba de los pormenores en las regiones. La centralización del poder en Francia —dice Alexis de Tocqueville— fue obra de la paciencia y habilidad del antiguo régimen que sobrevivió a la Revolución francesa, y que incluso impulsaron los nuevos gobiernos.⁵⁶

Por debajo de la historia política, es decir, aquella que aborda los procesos y las luchas entre las fuerzas y los grupos sociales: una historia social de tipo braudeliana señalaría que fue la centralización político-administrativa la que mejor explica el devenir histórico de Francia.⁵⁷ Es la estructura centralista del régimen político francés la que produjo la grandeza de Luis XIV, la Revolución de 1789 y el desenvolvimiento del Estado en general durante los siglos XIX y XX.

La grandeza del Estado francés, y gracias a la figura del intendente, como hoy podría ser el prefecto, fue creada por el rey de Francia para disminuir el poder de los gobernadores de las provincias. Esto, porque los señores de las provincias eran señores oriundos de ellas y tenían que pedir permiso a las Cortes regionales, de ahí que no le eran funcionales.⁵⁸ Además, y en términos prácticos, sus cargos honoríficos no ayudaban a gobernar, y el rey no podía ejercer poder sobre ellos.

De este modo, cuando Luis XIV asumió el mando personal de todo el aparato del Estado en 1661, y una vez que la autoridad real y ejecutiva se reunió en su persona, fue la expresión prototípica del absolutismo francés y de cualquier otro. Los *parlements* fueron silenciados, los demás tribunales fueron reducidos a la obediencia, los Estados provinciales ya no pudieron negociar los impuestos, pues la monarquía dictó exigencias fiscales muy precisas, que los Estados se vieron obligados a aceptar. Además de que la autonomía municipal de los *bonnes villes* fue sometida, al

⁵⁶ Tocqueville, *op. cit.*, t. I, pp. 95 y 96.

⁵⁷ Braudel, Fernand, *La historia y las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, pp. 60-106.

⁵⁸ Tocqueville, *op. cit.*, 1982, t. II, p. 240.

ser domesticadas las alcaldías e instalarse en ellas las guarniciones militares.⁵⁹ Pero lo que mejor representa al absolutismo son dos hechos: el primero es que Luis XIV obligó a la nobleza a residir en Versalles una vez que se terminó el palacio en 1682, y el segundo fue la creación de la figura del intendente.⁶⁰

El absolutismo francés alcanzó su apoteosis institucional en las últimas décadas del siglo XVII, y su modelo de centralización fue copiado o trasladado a otros Estados. Por ejemplo, cuando la dinastía francesa de los Borbones se instaló en España, y consiguió lo que los Habsburgo fueron incapaces de hacer. Esto fue la conformación de un Estado central fuerte por medio de la importación de la experiencia y de las técnicas administrativas del Estado francés. Así, los funcionarios expatriados crearon en el siglo XVIII un Estado español unitario y centralizado en la península. Los sistemas de estados internos y autónomos, como el de Aragón, Valencia y Cataluña, fueron eliminados, y su particularismo quedó suprimido, mientras se introducía el sistema de intendentes reales, para que el gobierno uniformara a las provincias. De esta forma, el ejército fue drásticamente refundido y profesionalizado, mientras que la administración colonial fue reforzada y reformada.⁶¹ Las políticas centralizadoras se fueron expandiendo después a los reinos de América.

La centralización, como estructura en la larga duración y factor de comprensión del devenir histórico, quedó de manifiesto cuando ésta no pereció con la Revolución francesa. Tocqueville señaló que la centralización fue el inicio, el signo y parteaguas del movimiento hacia la modernidad: el lenguaje y las prácticas burocráticas fueron las mismas en dos épocas que parecieron no tener relación. La tendencia centralizadora que se manifestó en París, y en toda Francia, no sólo persistió, sino que era

⁵⁹ Los cargos en los gobiernos de las ciudades y las villas se concedían sólo por tres años, lo que los convertía en cargos honoríficos. Mientras que el mando en las ciudades fortificadas de las regiones fronterizas fue sometido a una cuidadosa rotación. Véase Tocqueville, *op. cit.*, t. II, pp. 246 y 247.

⁶⁰ Anderson, *op. cit.*, pp. 97 y 99. Sobre el intendente podemos decir, y siguiendo a Tocqueville, que fue el representante del rey en la provincia, y por lo general fue un burgués o un noble de nuevo cuño; cuando los habitantes de las ciudades y las regiones vieron cómo aumentaba su poder, se vieron obligados acudir a él. Los intendentes residían en la provincia, pero siempre estuvieron bajo la mirada del rey. Sus atribuciones estaban en los rubros de impuestos, reglamentarios, militares y policíacos. Según Alexis de Tocqueville, el artífice del modelo centralista francés fue Turgot. *Ibidem*, t. II, pp. 247 y 248.

⁶¹ Anderson, *op. cit.*, p. 79.

la esencia misma en la construcción estatal y de la dominación política. Así, en poco cambió el estilo del interventor de los burócratas franceses, que no sólo pedía datos minuciosos de los negocios, sino que en el fondo la centralización fue un mecanismo de control de personas.⁶²

El poder había centralizado la vida nacional en París, y ésta se manifestaba en forma vertical, puesto que el intendente respondía al poder del rey. A su vez, el intendente se dirigía con los subdelegados repitiendo palabra por palabra. Para dirigir, saber y controlar, desde París se inventaron mecanismos de control muy efectivos. Entre ellos el reclutamiento de una nueva clase social: los burócratas. Tocqueville señaló que los funcionarios administrativos, burgueses casi todos, ya eran una clase con su espíritu particular, sus tradiciones, sus virtudes, su honor, su orgullo. Eran la nueva aristocracia, que esperaba que la Revolución les concediera el sitio que les correspondía.⁶³ Y aunque si bien los políticos competían por el poder y hablaban de democracia y libertad, en el fondo lo que querían era adueñarse de París o del poder centralizador.

La Revolución francesa derribó el edificio del antiguo régimen, pero no los cimientos, y éstos eran la centralización. El Estado francés y París fueron la expresión de ese proceso. Con una explicación burocrático-racional a la manera de Weber, pero con la diferencia de que Tocqueville antecedió al teórico alemán, el pensador francés señaló que la situación del poder y prestigio de una capital como París se debió más a la naturaleza política de su gobierno: “la situación, extensión y riqueza de las capitales no constituyen las causas políticas sobre el resto del imperio, sino la naturaleza de su gobierno”, remarcó.⁶⁴

La centralización no fue un proceso sólo limitado a lo administrativo; al contrario, fue la manifestación de la dominación nacional de París y su gente sobre toda la nación. Si Roma o México son capitales fuertemente centralizadoras cuyas raíces históricas y culturales son más antiguas que las de París, la capital francesa es la muestra en cuya dominación se conjugan procesos típicamente modernos. Éstos fueron: la urbanización, la emigración de gente del campo a la ciudad, la secularización, la industrialización y, por supuesto, la centralización del poder político.

⁶² Tocqueville, *op. cit.*, t. I, pp. 97 y 98.

⁶³ *Ibidem*, t. I, p. 99.

⁶⁴ *Ibidem*, t. I, p. 105.

Aunque las autoridades intentaron detener el crecimiento de París, la ciudad siguió creciendo en el siglo XVIII hasta llegar a ser la más grande de Europa. La grandeza de la ciudad se manifestó en las libertades locales que los parisinos disfrutaban —dice Tocqueville—, y aunque se borraban las huellas de la antigua vida pública de la comunidad, la ciudad era el hervidero intelectual y político del país.⁶⁵ Esta situación hizo que París fuera desde entonces el motor de crecimiento de la nación francesa. Todo movimiento partió del centro, y París terminó por devorar a las demás provincias, extendiendo su influencia en todo el continente.

Por ello no fue descabellado decir que a la Revolución francesa se habían consumado otras desde antes. La revolución política fue antecedida por la urbana, la intelectual, la cultural, la demográfica y la económica, pero todas ellas como producto de la centralización.

Este proceso particular de centralización y conformación del Estado-nación hizo transitar el paso del soldado súbdito al soldado ciudadano, y se comenzó a conformar un sentimiento nacional ligado a la unificación y a la centralización administrativa.⁶⁶

Desde 1740 París era ya una ciudad ruidosa; fuera de ello todo era silencio. Nadie opinaba o actuaba sin saber cómo lo haría París —observaba Tocqueville—; al hacerse el centro, la nación fluyó en ella y se concentró en la capital francesa. París llegó así a ser dueña del país, y en la ciudad se agruparon las distintas fuerzas de cambio. La centralización administrativa y la omnipotencia de París tuvo como consecuencia la caída de diferentes gobiernos y regímenes, porque desde hacía tiempo era la nación misma.⁶⁷

París, desde un inicio, fue una capital unitaria con poder hegemónico. Pero ¿por qué París fue el centro y el espacio en donde se comprendía la vida nacional? Tocqueville señaló que porque los hombres llegaron a ser los más parecidos entre sí vía de la educación. París dio a nobles y burgueses una misma forma y ritmo: tenían las mismas ideas, gustos, hablaban el mismo lenguaje, y sólo se diferenciaban entre sí por el acceso a ciertos derechos.⁶⁸

⁶⁵ *Ibidem*, t. I, p. 106.

⁶⁶ Held, *op. cit.*, pp. 81-83.

⁶⁷ Tocqueville, *op. cit.*, t. I, p. 109.

⁶⁸ *Ibidem*, t. I, p. 102.

Como capital del Estado francés en el siglo XVIII, París tenía las siguientes funciones: estudiar las obras públicas y los caminos vecinales; velar por los asuntos de los pobres; conocer las relaciones con los pueblos vecinos y las obras públicas importantes del distrito, y transmitir su autoridad a la parroquia, entre otras. La ciudad, como en los demás gobiernos municipales, era encabezada por un preboste o alcalde, un consejo de concejales, jurados u otros oficiales.⁶⁹

En el proceso de construcción del Estado francés, los grupos en ningún momento se cuestionaron el problema sobre qué naturaleza debía tener su capital, como fue en los casos en los países que optaron por el sistema federal. En países que optaron por construir una federación se tuvo que buscar al mismo tiempo una capital; por ello tuvieron que buscar un lugar neutral donde se asentara el poder político, porque tarde o temprano la centralización administrativa conllevaría una centralización gubernamental. Pero para los franceses esto no fue una preocupación. París era la nación misma. Por esta razón, y otras, la capital no sufrió de la centralización que sufrieron las demás regiones o comunas.

La naturaleza y limitaciones institucionales que pudiera tener París como capital política eran resarcidas por la intensidad y los movimientos sociales, políticos, culturales e intelectuales que se daban en ella, situación que aún se manifiesta. La centralidad de la capital francesa quedaba de manifiesto en el momento en que las obras públicas, los medios de transporte y comunicación se articulaban en dirección a ella.⁷⁰ Esto ocasionó que la ciudad fuera la expresión de una colonización francesa nacional y mundial. Al final, París es el otro prototipo de sistema de organización política que muchos países siguieron frente al sistema federal norteamericano.

Para el caso de México, hay estudiosos que sostienen que el país debió seguir el modelo francés desde un principio para conformar el Estado nacional. Otros más sostienen que el sistema federal en México respondió a la tradición autonómica hispana, pero que fue un error hacer de la Ciudad de México la capital del país, pues contribuyó a la centralización total.

⁶⁹ Estos cargos, según fuera el caso, se compraban o eran nombrados por el rey; en otros eran candidatos que se presentaba al rey para que eligiera de entre ellos; en otros bastaba la elección de quienes tenían derecho. Eran perpetuos, hereditarios o temporales. *Ibidem*, t. II, p. 275.

⁷⁰ *Ibidem*, t. II, p. 293.

Aunque hay muchas posiciones y discusiones en torno a este tema, la naturaleza de la Ciudad de México como capital no puede ser comprendida si se ignoran las particularidades históricas, culturales y simbólicas de su dominación.

5. *México: la única capital del mundo que le dio el nombre a un país*

Si México es una pirámide trunca, el valle de Anáhuac es la plataforma de la pirámide. En el centro del valle está la Ciudad de México, la antigua México-Tenochtitlan, sede del poder azteca y hoy capital de la República de México.⁷¹

Para comprender algunos elementos históricos y simbólicos que hacen que una ciudad se conforme como el centro de un imperio o capital de un Estado-nación, el caso de la Ciudad de México también podría dar luces. Las circunstancias simbólicas, históricas o estratégicas que han hecho que la Ciudad de México sea “ombligo del país” bien podrían trasladarse a los casos de otras ciudades del mundo, sobre todo a las ciudades que son “capitales-históricas”. Por otro lado, la reflexión sobre la Ciudad de México, más allá de un análisis constitucional, permitirá observar y comprender las condiciones políticas, sociales y culturales que ayuden a aclarar su naturaleza, de manera que el diseño institucional pueda responder mejor a la realidad.

Para empezar, habría que hacer una diferenciación fundamental que tiene la capital mexicana con respecto a otras capitales del mundo. Octavio Paz señaló que la Ciudad de México tiene una significación particular, pues en ninguna parte del mundo la capital le ha dado el nombre al país. En los casos de capitales históricas, el nombre de la ciudad es distinto al del Estado-nación.⁷²

Una capital es una vieja metrópoli con una historia propia, y dicha historia es de dominación sobre otras ciudades y provincias: Roma/Italia, París/Francia, Tokio/Japón, Teherán/Irán, Londres/Inglaterra..., pero en todos estos casos ninguna capital le dio el nombre al Estado-nación. Octavio Paz señala que ni siquiera los centros castellanos, con su fuerte

⁷¹ Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, FCE, 1998, p. 296.

⁷² Paz, *op. cit.*, p. 296.

centralismo, se atrevieron a violar dicha regla. México entonces es la excepción.⁷³

Esta diferencia, que podría ser sólo de nombre, o de carácter simbólico, manifiesta las múltiples formas de centralismo. Su enorme peso, a veces asfixiante, con respecto a otras capitales del mundo, tiene una explicación histórica, aunque no escrita y no reconocida oficialmente. Esta radica, según el poeta mexicano, en que evoca la dominación de siglos.⁷⁴

La dominación de la Ciudad de México es anterior a la conformación del Estado moderno, e incluso a la llegada de los españoles. Y es en el imperio mexica en donde se sientan las bases de la dominación de la ciudad de México-Tenochtitlan sobre el país.

El imperio mexica se conformó, siguiendo a Ángel Palerm, por los siguientes factores: los primeros pobladores tuvieron que superar el nivel de subsistencia y establecer una economía agrícola. El medio natural, ya fuera tipificado por la escasez o la abundancia de agua, los condicionó a desarrollar una tecnología de riego y drenaje. En el caso de la Ciudad de México-Tenochtitlan, las chinampas fueron la expresión de esa tecnología hidráulica. Como resultado de la geografía y el medio ambiente, la técnica monumental y arquitectónica se dirigió a la agricultura. En sus comienzos fue modesta, pero más tarde alcanzó las grandes dimensiones.⁷⁵

Y alrededor de estos sistemas hidráulicos se organizó la economía y la sociedad. La organización social implicó una división primaria y esencial del trabajo en la comunidad: una parte se orientó a la agricultura y la otra al aparato técnico-administrativo. De esos dos grandes bloques existió una división secundaria, pero creciente del trabajo social, que se expresó en que diversos especialistas se separaron de la agricultura, pero sin incorporarse por completo al aparato administrativo. Sus labores fueron subordinadas o indirectamente relacionadas a la de los primeros: eran artesanos de diversos tipos, funcionarios, simples trabajadores, entre otros.⁷⁶

Por su parte, el aparato técnico-administrativo, surgido de las necesidades objetivas del sistema de producción agrohidráulico, se entrelazó con los demás aparatos que formaron el mecanismo total del Estado pre-

⁷³ *Ibidem*, p. 296.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 297.

⁷⁵ Palerm, Ángel, "Teorías sobre la evolución de Mesoamérica", *Antropología y marxismo*, México, CIESAS, 1999, pp. 65 y 66.

⁷⁶ *Idem*.

hispanico: la organización militar y religiosa, la recaudación de tributos e impuestos, el comercio de larga distancia. En ellos se insertó el Estado-clase dominante, que ejerció el poder en forma monopolista y despótica. Monopolista, porque su autoridad se extendió a todos los aspectos de la vida. Despótica, porque careció de cualquier oposición, excepto de aquel que las comunidades aledañas, por medio de la pasividad o la rebelión expresaron: una consecuencia de este estado de cosas fue el estancamiento social. La sociedad, aunque estaba plagada de conflictos, no representaba ninguna alternativa, pues si se daba ésta implicaba la regresión al nivel primitivo de organización o a la restauración del orden despótico y monopolista.⁷⁷

En el imperio mexica la hidroagricultura fue, después de todo, el rasgo esencial de su economía, como en las demás culturas mesoamericanas. Y la ciudad mesoamericana se organizó socialmente sobre la forma en cómo funcionaba su sistema económico. Y la postergación del dominio que la Ciudad de México tuvo en la modernidad se debió en buena parte a que los españoles se asentaron sobre el imperio mexica, e insertaron la ciudad a la dinámica de las ciudades occidentales.

Una diferencia sustancial con respecto a las ciudades occidentales fue que las ciudades mesoamericanas no podían sobrevivir a una caída imperial. Un hecho de tal magnitud implicaba regresar a una fase primitiva y la desaparición total de dicha ciudad y de su sistema cultural. Como ejemplos están las ciudades de Teotihuacan, Tula y las ciudades mayas, entre otras.

En este sentido, a la llegada de los españoles la Ciudad de México era el centro de un área cultural, y estaba en su apogeo. Esto fue así, porque los mexicas se declararon herederos y portadores de un prestigio y una predestinación para dominar al mundo mesoamericano, como lo fue Roma en el mundo grecolatino. Si Roma fue una potencia militar que logró la uniformidad con el predominio de la cultura griega, México-Tenochtitlan hizo lo propio con la cultura que floreció en Tula y Teotihuacan. Ante estas condiciones, la dominación española no hizo sino colocarse en la estructura ya dada, expandirse y modificar algunas formas.⁷⁸ Por ello, el éxito que facilitó la dominación española en México fue asentar el nuevo imperio en las ruinas de la ciudad de México-Tenochtitlan.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Paz, *op. cit.*, pp. 99-103.

No obstante que la historia de México se divide en distintas fases, hay una constante estructural, la cual consiste en que la Ciudad de México ejerce desde hace siete siglos; es el ombligo del país. La historia es de dominación total. Aunque el país transitó a etapas distintas, los virreyes y los presidentes mexicanos fueron los sucesores de los *tlataonis*.⁷⁹

El virreinato se encargó de los procesos de integración racial. Y la Ciudad de México no dejó de ser entonces el centro político, económico y cultural de la Nueva España. No sólo reafirmó la centralidad de la Ciudad de México, sino que se unió al proceso de dominación junto con un complejo proceso de hibridación cultural que readecuó la cosmovisión de sus nuevos integrantes. Y aunque el vínculo con la Corona española fue cuestionado en pos de construir un Estado moderno, la centralidad de la Ciudad de México siguió siendo uno de los hilos conductores de la historia moderna del país.

Por ello, en el largo proceso de construcción de nuestro Estado-nación la Ciudad de México ocupará un lugar central, a veces hasta mítico y profundo, que no hará sino reflejar su preeminencia sobre las demás regiones del país. En la reafirmación de dicha primacía, una vez más los conflictos y las luchas políticas, económicas y culturales darán cuenta de que la capital mexicana no resuelve satisfactoriamente su relación con el territorio que domina. Es más, quedará asentado en el plano simbólico cuando las elites centrales, en su búsqueda por conformar la nación mexicana, quisieron imponer a las regiones, no sin recibir antes como respuesta el rechazo o la oposición, la idea de que la fundación de la Ciudad de México y todo lo que pasara en ella era, y es, de carácter e interés nacional.⁸⁰

En otro ámbito, en el campo del derecho constitucional, el debate tomó las siguientes discusiones. Cuando el Constituyente de 1824 discutió si la Ciudad de México debía ser el lugar en donde deberían residir los poderes del Estado, el debate no sólo se dio en términos político-institucionales, sino que abarcó aspectos históricos-culturales. En la discusión salieron a relucir las diferencias y hasta los rencores de las regiones hacia la Ciudad de México, algunos de ellos presentes ya desde la dominación mexicana. En la disputa salieron a relucir entre los legisladores qué ele-

⁷⁹ *Ibidem*, p. 297.

⁸⁰ El mito de la fundación de la Ciudad de México se presenta como uno de los emblemas en la construcción de la nacionalidad mexicana. La fundación de la ciudad y la idea de mestizaje, entre otros, constituyen la base del nacionalismo mexicano.

mentos o factores de tipo político, militar, estratégico, social, económico, cultural y simbólico debía reunir el sitio que se debería erigir como capital estatal. En suma, los elementos que la envuelven son la base o fundamento de su dominación.

El debate, si bien se limitó a seguir o no el modelo norteamericano sobre la creación de un Distrito Federal, arrojó desde un inicio varias líneas de reflexión, algunas de tipo constitucional, que siguen presentes, y que serán abordadas en los capítulos siguientes. Entretanto, lo que interesa aquí es señalar qué elementos políticos, militares o mitológicos hicieron reafirmar que la Ciudad de México fuera capital aun cuando el modelo de la federación recomendaba otra cosa.

Antes, habría que ubicar el debate del Constituyente mexicano de 1824 en dos posiciones: el primero, en si la capital de la nueva nación era la Ciudad de México, y el segundo, en si los poderes se trasladaban a la ciudad de Querétaro.

Así, en julio y octubre de 1823 una porción de los diputados proponía cambiar la sede de los poderes a la ciudad de Querétaro. Para ello se daban razones geográficas y demográficas: la ciudad estaba situada en la porción central, contaba con población suficiente, poseía un clima benigno y disponía de las instalaciones adecuadas para albergar y atender a la población de una ciudad capital. Al proponer a la ciudad de Querétaro como capital de la federación, los partidarios sabían que dicha entidad perdería soberanía.⁸¹

El otro bando que se oponía a que la ciudad cambiara de sede contó con el apoyo de varios ministros, entre ellos Lucas Alamán, de Relaciones Exteriores; Pablo de la Llave, de Justicia, y Francisco de Arrillaga, de Hacienda, quienes se opusieron al cambio de sede y se pronunciaron a favor de que la capital siguiera siendo la Ciudad de México. Su posición se apoyó en varias razones, que reflejaron, además de un apoyo político, la exposición de razones estratégicas en los planos histórico, militar, económico y cultural.

1. El alto costo que significaría el traslado de la capital en un momento en el que el erario carecía de los fondos suficientes para cubrirlo.

⁸¹ Gortari, Hiridia de y Hernández Franyuti, Regina, *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, México, Departamento del Distrito Federal-Instituto Mora, 1988, p. 4.

2. Surgiría un problema de seguridad, ya que se temía que al dejar la capital la Ciudad de México, podría traer serios desequilibrios en el balance de fuerza del país, y convertirse en una plaza —militarmente hablando— tentadora en cualquier revuelta.
3. En la medida en que la ciudad albergaba a los principales propietarios y comerciantes, sus fortunas eran fundamentalmente para la marcha de las finanzas públicas, pues con frecuencia se recurría a ellos para obtener préstamos, debido a la escasez de recursos, por lo que el cambio de lugar podría afectar seriamente estos empréstitos.
4. Se señalaba también que la Ciudad de México era el principal centro de comunicaciones internas y externas el país, por lo que resultaba un despropósito trasladar la capital a un lugar donde se perdería esta situación privilegiada. En la medida en que las aduanas marítimas eran la mayor fuente de ingreso del gobierno, la mudanza podría dificultar la captación fácil de dichos recursos fiscales.⁸²

Asimismo, se mencionó que Querétaro no contaba con las instalaciones adecuadas para recibir al gran número de personas que integraban el poder público, empezando por los ministros, diputados y empleados públicos, puesto que carecía de las habitaciones y los edificios públicos suficientes y confortables. Fue así que los ministros dieron una respuesta de los factores que podrían explicar la naturaleza o los elementos que explican el hecho de que una ciudad sea capital política. Los que estaban en contra de que Querétaro fuera la capital acusaban a los defensores de querer conformar un Distrito Federal y de padecer una “nortemandia”: por aquello de imitar la creación de un distrito como en los Estados Unidos.⁸³

En los debates, algunos diputados señalaban que la Ciudad de México tenía mayor majestuosidad que cualquier ciudad norteamericana, por lo que la capital debería ser la Ciudad de México, como lo eran, y son, las ciudades europeas, tanto por su historia como por su magnificencia. El diputado Barbosa lo señaló en las siguientes palabras:

⁸² *Ibidem, passim.*

⁸³ *Ibidem*, p. 5.

¿Se cree acaso que variar los supremos poderes es lo mismo que una familia llevando su equipo se muda de un paraje a otro con la mayor facilidad?, ¿el mudar la costumbre de trescientos años, los caminos, las habitaciones, los alojamientos de tribunales, el orden establecido, es obra de un día, de un momento, de una determinación? No puede ser, señor. Veamos cuáles son los fundamentos que se pueden tener para ejecutarlo. La rivalidad de las provincias, el centralismo que dice reside en México, y la ambición. Vamos a analizar estos: la rivalidad que tiene México con los estados ¿de qué es emanada?, de la opulencia, de la grandeza; el modo de quitar esa rivalidad no es el tratar de disminuir la grandeza de la capital de este estado, la que ha de engrandecer los estados todos de la federación: hay modos más conocidos y que no falten; que hagan leyes protectores de la propiedad, de la libertad y seguridad individual; que éstas sean efectivas; que protejan al comerciante, al minero, al labrador, al artesano... y entonces veránse los estados florecer y superar en riquezas a México.⁸⁴

Fray Servando Teresa de Mier sostuvo, como hoy en día González Oropeza,⁸⁵ que fue un error adoptar los parámetros de la capital federal norteamericana en la organización política del país, pues desde entonces el político mexicano del siglo XIX se preguntaba:

¿Es necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca a estado alguno de la Federación, en la cual residan los supremos poderes y en cuya área corta y precisa ejerza jurisdicción precisa?... He citado el ejemplo de todas las repúblicas, incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norte-América que nos está sirviendo de modelo cuyo gobierno residió en 18 años en Filadelfia, capital del Estado de Pensilvania... Porque no es otra cosa esa aversión provincial, aunque no general contra (la ciudad de) México, a causa que desde aquí fulminaban los sátrapas españoles, la opresión y las exacciones [*sic*]. (La ciudad de) México era el primero

⁸⁴ Discurso del diputado Barbosa, citado por Gortari y Hernández, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁵ Véase González Oropeza, Manuel, “La condición jurídica de la sede de los poderes federales en México”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación de Derecho Público de Venezuela-Fundación Jurídica Editorial de Venezuela-Hispamer-Pemex-Universidad Central de Chile-Universidad Externando de Colombia-Universidad de Lima-UNAM, 2002, pp. 183-196.

que sufría la mano pesada de los virreyes, y si ha de haber fijado aquí su residencia, le resultaban naturalmente algunas ventajas.⁸⁶

Pero por 49 votos a favor y 32 en contra se aprobó que la Ciudad de México fuera la sede de los poderes federales. La discusión de que la conformación de un Distrito Federal iba a traer la disminución de los derechos políticos de los ciudadanos de la capital mexicana ya se discutía desde entonces.

Más tarde, la Constitución de 1857 y la de 1917 reconocieron a la Ciudad de México como la capital del país, y abrieron la posibilidad de la constitución del Estado del Valle de México mientras se mudaran los poderes federales a una nueva sede, situación que no ha sucedido desde entonces. La Ciudad de México es en esencia una capital provisional. Ésta es una diferencia sustancial con respecto a Washington, que en definitiva fue establecido como capital desde 1790, cuando el Congreso federal le delegó facultades al presidente de los Estados Unidos para determinar la sede de los poderes. La capital mexicana se instaló en la ciudad dominante del país, tal como se habían establecido muchas otras europeas; muchas de ellas capitales de estados centralistas.⁸⁷

En síntesis, aun cuando México se debatía entre dos proyectos políticos y constitucionales de organización política: el federalismo y el centralismo, la historia social y la práctica política evidenciaron que su capital y el Estado privilegiaron un proceso centralizador, cuyo origen se remonta a la fundación de la Ciudad de México. Esto, porque la Ciudad de México debe su importancia a que desde un inicio fue una ciudad imperial, como Roma. El imperio español aprovechó la estructura de dominación y permitió su continuidad. En el proceso moderno de construcción del Estado, la centralización sociológica, como en el caso de París, cumplirá dicha función.

En este sentido, la Ciudad de México, y no el Distrito Federal, es una ciudad latina, casi francesa, y de ninguna manera anglosajona, como dijo Gruzinski.⁸⁸ Esto fue, y es así, porque el Estado y sus estructuras de dominación han contribuido en muchos casos a que la Ciudad de México sobresalga de manera desproporcionada. El Estado mismo construyó los monumentos

⁸⁶ Servando Teresa de Mier, fray, citado por González Oropeza, *op. cit.*, p. 189.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 193-195.

⁸⁸ Gruzinski, Serge, *La Ciudad de México. Una historia*, México, FCE, 2004, *passim*.

y supuestos históricos, urbanos, culturales, simbólicos de la ciudad. En cada uno de ellos el Estado flota, está debajo o alrededor de ellos.

Así, y a partir de estas consideraciones políticas, históricas, sociales y culturales han hecho que la Ciudad de México sea la moderna capital de un Estado-nación que no termina por cimentarse. Una de ellas es la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, y que será el tema abordado en los siguientes capítulos. No obstante, dicha naturaleza constitucional no puede entenderse si antes no se entiende su naturaleza política; y esto sólo puede lograrse si se tiene en cuenta su evolución histórica (véase el capítulo segundo de este trabajo). Ni tampoco se puede entender su naturaleza política sin entender su naturaleza constitucional, la cual sólo es posible si se compara su diseño institucional con otras capitales (véase capítulo tercero de esta obra). En el fondo ambos problemas están unidos por la lógica de la dominación.

Sin embargo, antes habría que reflexionar la relación entre el federalismo, la descentralización y la democratización, para comprender dicha naturaleza. Este segundo apartado es un paréntesis de discusión conceptual al interior y desde el campo de la ciencia política previo a abordar el caso de la Ciudad de México en una perspectiva diacrónica y sincrónica.

III. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN

En los años recientes ha surgido en el mundo académico mexicano una discusión que merece ser clarificada en torno a la convergencia empírica que hay entre los conceptos de federalismo, descentralización y democratización. En esta tesitura, el presente apartado es más de limpieza terminológica, y constituye el marco teórico en el cual se circunscribe el presente trabajo de investigación.

El aparente vínculo entre federalismo, descentralización y democratización adquirió una connotación muy fuerte en México durante el llamado proceso de transición política a la democracia, pues en dicho proceso los tres conceptos parecieron ser interdependientes, tanto que uno explicaba a los otros dos. La convergencia, y hasta concordancia, que se observó entre los tres términos, se debió a los procesos de alternancia política que se suscitaron en muchos municipios y varios estados del país desde los años de 1980, que los hizo parecer sinónimos o procesos políticos encaminados hacia un mismo fin.

Por ello, esta discusión será abordada en primer lugar desde la relación entre los dos últimos conceptos que se enunciaron: descentralización y democratización, para pasar al refinamiento de la teoría federal.

Así, la primera relación señalada se puede comprender mejor cuando desde los municipios y las entidades federativas, sobre todo aquellas que fueron encabezadas por los llamados partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI), se conformaron discursos y acciones políticas que exigían la mayor descentralización de recursos, atribuciones y competencias.⁸⁹ Esto exigió una mayor innovación en los gobiernos locales y de los estados, así como la modernización de la administración pública. En suma, la conformación de un escenario de estas características fue posible gracias a que la exigencia de descentralización y los procesos de alternancia modificaron la relación de los ciudadanos con su gobierno conformando al mismo tiempo mayores espacios de autonomía real.

Desde las “regiones políticas” se conformó un discurso con diversas acciones en contra del “federalismo centralizado” que subsistía en México, e incluso se dio el caso de que desde la capital del país a los procesos de descentralización en los rubros de salud, educación, así como los distintos cambios constitucionales, sobre todo en materia municipal, fueran enmarcados en el discurso del “nuevo federalismo”. En este sentido, se debe comprender la convergencia de los conceptos de la descentralización, la democratización y el federalismo como la adquisición de autonomía y como el reconocimiento de capacidades locales con la transferencia de poder y recursos a las unidades menores o constituyentes de la federación.⁹⁰

⁸⁹ La demanda de mayor descentralización cuyo factor de explicación dejó de ser la oposición al régimen del PRI fue la Conferencia Nacional de Gobernadores: Conago. Véase Preciado Coronado, Jaime y Hernández, Jorge, “Conago y el nuevo federalismo mexicano”, *Estudios Jaliscienses*, Zapopan, núm. 62, noviembre de 2005, pp. 5-15.

⁹⁰ Esta vertiente es muy compleja, y no por ello podemos dejar de mencionar nuestra deuda con los siguientes trabajos académicos hechos en México. La claridad, la limpieza terminológica, la evidencia mostrada en ellos, nos ha servido mucho. Sobre el federalismo en México están las obras de Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórica constitucional*, México, UNAM, 2007; y González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, 1995. Sobre el federalismo y la democratización política están, por ejemplo, Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1999; Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996. En cuanto a la relación del federalismo con temas fiscales y la descentralización política y gubernamental, están: Arellano Ríos, Alberto, *La gestión estratégica del desarrollo local en Jalisco. Una mirada a los programas municipales*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 2006; Serna de

La descentralización es una forma de reconfigurar el poder en el ejercicio del gobierno, y como tal es un proceso de interacción en el que el conflicto es constante, y en él subsisten estrategias múltiples de confrontación entre actores e instituciones. Dicho de otra forma, la descentralización no es nada más quitarle recursos a una parte y dárselos a otros; es, ante todo, la construcción de nuevos actores y nuevas relaciones de sujetos que comparten el poder y el territorio.⁹¹

Pero lo que es claro en los procesos de descentralización y democratización es que éstos son entornos de conflicto y negociación. En ellos se redefinen reglas de juego y convivencia. Por tal razón, muchos actores políticos en México usan los términos indistintamente y hasta como sinónimos, si como procesos que tienen un mismo origen, dirección y fin. Y aunque el vínculo entre descentralización y democratización pareciera ser la relación más clara, no lo es. Esta primera relación, llamada la tesis de la congruencia entre democracia y descentralización, ya fue cuestionada en alguna ocasión por Francisco Gil Villegas cuando planteó lo siguiente:

Que la democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático conceptual, aún cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares... La democracia no es una variable dependiente ni de la descentralización ni de la centralización, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas... La coincidencia de democracia con descentralización se ha dado en aquellas instancias históricas en que se contó con una estructura originalmente descentralizada, no creada por ningún proyecto de gobierno o planificación premeditada. La centralización es fácil de obtener, pero la descentralización resulta una tarea muy difícil una vez que el Estado nacional se ha configurado centralmente... La aplicación de un esquema deliberado de descentralización a partir de una

la Garza José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM, 2004; Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Tecnológico de Monterrey-International Center for Scholars Woodrow Wilson-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2004; Retchkiman, Benjamin, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981.

⁹¹ Acosta Arévalo, José Octavio, “Descentralización, democracia y gobiernos locales”, en Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Tecnológico de Monterrey-International Center for Scholars Woodrow Wilson-CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 91 y 92.

organización centralizada corre, previsto por la enunciación de la “ley de hierro de las oligarquías” de Michells de que se fomente no la creación de organizaciones democráticas sino de pequeñas estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios... La descentralización administrativa puede llegar a ser una necesidad desde el punto de vista de la eficiencia y otros criterios instrumentales. Pero, en tal caso, no debe confundirse con los principios y objetivos de un proyecto democrático...⁹²

Y aun cuando se ha querido vincular la descentralización con la democratización, no hay necesariamente una coincidencia en el plano teórico, pues no son variables independientes. En pocas palabras, la democratización no está relacionada con la descentralización, ya que bien se podría dar el caso de que un proceso de descentralización fortalezca en las regiones la conformación de nichos oligárquicos y autoritarios. La democratización se refiere entonces a un proceso de dispersión y distribución del poder político entre diferentes actores, espacios o instituciones del Estado: constituye un proyecto político de mejor ejercicio del poder en un sistema de pesos y contrapesos, por un lado, y en el que, por el otro, en las decisiones colectivas se incluya la mayor participación ciudadana posible.⁹³

En síntesis, la descentralización se limita al campo administrativo, y se refiere a un proceso en el plano de la eficiencia y mejores criterios instrumentales en el poder de mando; y la democratización se entiende como un proceso en el que varios políticos se enfrentan y buscan una mejor distribución del poder a un mayor número de actores e instituciones.

Por lo que se refiere al federalismo, éste puede ser más claro si se le diferencia con el sistema federal o la federación. El primero es un sistema normativo, mientras que los otros dos son términos descriptivos. El federalismo, como término normativo, significa la defensa de un gobierno múltiple con elementos de un gobierno común y de autogobierno local, pero sobre todo manteniendo y enarbolando el principio de la unidad y la diversidad dentro de una unidad política más amplia. Los sistemas políticos federales, en contraparte, indican un término descriptivo, y se emplean para diferenciar la organización político-territorial con respecto

⁹² Gil Villegas, Francisco, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”, en Méndez, José Luis (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 370-373.

⁹³ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, pp. 24-27.

a los sistemas unitarios. Así, en el sistema federal hay dos (o más) niveles o ámbitos de gobierno, y mezcla elementos de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional en las unidades constituyentes.⁹⁴

El federalismo también puede ser comprendido como un proceso político, un principio integrador de distintos niveles del gobierno con reglas de distribución del poder, e incluso de solución de diferenciadas, y esa distribución del poder se hace de acuerdo con la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, el federalismo no se agota en el Estado, y no tiende sólo a constituirlos.

La federación es —siguiendo a Carl Schmitt— una unión permanente basada en un convenio constitucional y al servicio del fin común de la autoconservación de todos sus miembros. En el sistema federal se cambia el *estatus* político y territorial de cada uno de los miembros en atención al fin común. La federación, consecuentemente, es un pacto interestatal de tipo constitucional, porque si un nuevo miembro ingresa le implicaría que reforme su Constitución.⁹⁵

El sistema federal, por lo tanto, se ubica en el campo y en el plano de la teoría constitucional: hay así una diferenciación básica con respecto a la democratización y la descentralización. Mientras la primera es un proyecto político y expresión sociológica de las relaciones entre las fuerzas y actores presentes en un conflicto, la segunda se entiende como un proceso administrativo, en tanto que la federación se ubica en el campo de una reflexión constitucional o de la teoría del Estado; es decir, en la organización político-administrativa del ejercicio formal del poder.

Pero las características formales e institucionales básicas del sistema federal, desde la perspectiva de la ciencia política, son, y según Arend Lijphart, las siguientes: que éste necesita de una Constitución escrita; conlleva un sistema bicameral; el reparto del poder es constitucional, es decir, que no se pueden hacer cambios sin el consentimiento de las partes; las unidades constitutivas más pequeñas están sobrerrepresentadas

⁹⁴ Watts, Ronald, “Modelos federales de reparto de poderes”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo de 2001, www.unesco.org.

⁹⁵ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1982, p. 349.

para equilibrar su subrepresentación en la cámara baja, y que el gobierno federal implicaría un principio o una aspiración a la descentralización.⁹⁶

Si bien la conformación de una federación conduce a la configuración de un nuevo *estatuto* de sus unidades constituyentes, en muchos casos son de subordinación a los fines comunes. No obstante, el principio que señala que ninguno de sus miembros puede ser privado de su integridad territorial es la garantía de que la unión sea más perdurable.⁹⁷ En tanto, los fines comunes son definidos hacia el exterior, básicamente en la protección de sus miembros contra todo ataque bélico; y al interior, en garantizar la paz y que las diferencias y los conflictos se resuelvan por la vía del derecho. De allí la importancia de la Constitución federal, que no señala sólo atribuciones y competencias, sino mecanismos de resolución de los conflictos entre las partes constituyentes.⁹⁸

Los elementos federales en la Constitución, retomando las agudas observaciones de Schmitt, no se refieren a que se reconozca la existencia de entidades políticamente independientes, sino a elementos de organización de la autonomía legislativa y administrativa. Por tal razón, el ingreso a la federación es la renuncia permanente al derecho de la secesión.⁹⁹ Este punto conduce a las asimetrías institucionales, antinomias o contradicciones del sistema federal. Y para comprenderlas mejor es necesario tener en cuenta los tres principios que las provocan.

La primera es que el derecho federal tiene precedencia sobre el derecho local; la segunda es que toda federación tiene un territorio federal, y la tercera es que la federación tiene facultades esenciales que no pueden ejercer las unidades constituyentes. En pocas palabras, no hay federación sin injerencia de ésta en los asuntos internos de los miembros.¹⁰⁰

En el fondo de la cuestión anterior está la discusión sobre el tipo o el carácter de la soberanía de los miembros que integran la federación. La teoría constitucional en el estado federal ha concluido —manifiesta Schmitt— que la soberanía es al estado federal en conjunto, y no como estado confederado, en el cual los miembros son soberanos. La libertad y

⁹⁶ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1991, pp. 186-191.

⁹⁷ Schmitt, *La Constitución...*, p. 350.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 355 y 356.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 352 y 365.

soberanía de las partes constituyentes es en realidad una autonomía con respecto a la federación; así, y en este punto, el estado federal es en realidad un ente cercano al estado unitario soberano.¹⁰¹

Lo anterior llevó a los constitucionalistas a discutir o debatir en torno a la siguiente cuestión: ¿en las unidades constituyentes de la federación hay un derecho a la secesión? El debate ya se había dado en los Estados Unidos de América durante los años previos a la guerra civil. Las tesis de Calhoun —señala Carl Schmitt—, fueron la base con la cual los estados del sur argumentaron frente a los del norte, que la unión americana era una confederación de estados con derechos propios: eran soberanos e independientes entre sí. Pero como fueron derrotados, los Estados Unidos terminaron con el debate, y se estableció que la federación implicaba una competencia legal-constitucional, en donde hay limitaciones y procedimientos, en los cuales “si bien los estados federales se pueden distinguir entre sí en ellos hay un solo pueblo”. Dejan así de ser unidades cerradas, puesto que conforman una sola nación.¹⁰²

Por ello, no es casualidad que el federalismo esté asociado con el sistema federal. Pero la federación es un sistema de organización política, administrativa y territorial, cuyas características se pueden describir —siguiendo a Arend Lijphart— en los siguientes puntos.

Una primera característica propia, e institucional, del sistema federal, es que éste necesariamente requiere de un sistema bicameral. Esta relación es intrínseca, porque la segunda cámara es necesaria para representar la diversidad de intereses de las muchas unidades geográficas o culturales. Además de que la elección de la cámara alta es escalonada, es más pequeña y el mando es dilatado, y aunque pudiera existir sobrerrepresentación de las unidades más pequeñas o débiles, lo cierto es que es un freno a la cámara de representantes u otras instancias del Estado.¹⁰³

Un segundo elemento, que es en realidad una antinomia, obliga a pensar o ubicar al sistema federal en relación con el sistema unitario¹⁰⁴ a partir de la variable de la descentralización o la centralización del gasto

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 354.

¹⁰² *Ibidem*, p. 350.

¹⁰³ Lijphart, *op. cit.*, pp. 107-111.

¹⁰⁴ El estado unitario implica un solo nivel de gobierno, y parte del principio de que el poder se estructura sobre todo el territorio compuesto por el jefe de Estado, un parlamento, un gobierno y un organismo judicial. En él, los ciudadanos de todo el territorio están vinculados por las mismas leyes, decisiones del gobierno y las mismas sentencias judiciales.

público o la recaudación de impuestos.¹⁰⁵ Este punto implicaría retomar la reflexión inicial sobre la convergencia empírica mas no conceptual entre el federalismo y la descentralización.

Así, puede haber cuatro combinaciones posibles: un sistema federal centralizado; un sistema federal descentralizado; un sistema unitario centralizado, y un sistema unitario descentralizado. Los países federales altamente descentralizados serían, por ejemplo, Australia, Suiza, Bélgica, Canadá, Estados Unidos. Países formalmente federales y centralizados, que no necesariamente hacen coincidir estos principios en términos normativos, como son Venezuela y el caso de México. También existen países unitarios altamente descentralizados, como Dinamarca, Finlandia, Japón, Noruega o Suecia, que contradicen a los países formalmente federales en los procesos de descentralización administrativa y gubernamental. Finalmente, los países unitarios que siguen la ortodoxia centralizada, como son Francia, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Portugal Irlanda o Grecia (véase el cuadro 1.1.).

Cuadro 1.1
Grados de federalismo y descentralización en treinta
y seis democracias (1945-1996)

<i>Federales y descentralizadas (5.0)</i>		
Australia	Suiza	Bélgica después de 1993
Canadá	Estados Unidos	
<i>Federales y centralizadas (4.0)</i>		
Venezuela		Austria (4.5)
		India (4.5)
<i>Semifederales (3.0)</i>		
Israel	Papúa Nueva Guinea	Bélgica (3.1)
	España	(Bélgica antes de 1933)
<i>Unitarias y descentralizadas (2.0)</i>		
Dinamarca	Noruega	
Finlandia	Suecia	
Japón		

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 186.

Unitarias y centralizadas (1.0)

Bahamas	Jamaica	Francia (1.2)
Barbados	Luxemburgo	Italia (1.3)
Bostwana	Malta	Trinidad (1.2)
Colombia	Mauricio	
Costa Rica	Nueva Zelanda	
Grecia	Portugal	
Irlanda	Reino Unido	

FUENTE: Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 180.

Esto conllevaría a la paradoja de que es posible que el federalismo sea centralizado. El caso mexicano es un ejemplo de ello, pues si bien contiene una división de poderes constitucionalmente entre el gobierno central y las unidades constituyentes, las “actividades de gobierno” no están en la práctica bien repartidas y ejercidas según las competencias. Este debate parte de poner objeción a la relación entre federalismo y descentralización, sobre todo porque este último proceso implica desde un inicio la existencia de un gobierno central que descentraliza y así lo desea. Por ello, es posible señalar empíricamente federaciones centralizadas como descentralizadas.¹⁰⁶

Entonces, federalismo y descentralización empíricamente pueden ir juntos, pero también se dan algunas paradojas o excepciones a la regla. Como por ejemplo, señala Lijphart que los países como Noruega, Japón y Suecia, con sistema de gobierno unitario, son muy descentralizados en términos de la participación del gobierno central en la recaudación de impuestos. Dicha participación es la más baja de países con sistemas de gobierno unitarios, e incluso menor a la de países federales, como Australia y Austria, o cercanos a los de países como Estados Unidos, Alemania, Canadá y Suiza (véase cuadro 1.2).

¹⁰⁶ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 191 y 192.

Cuadro 1.2
Centralización del gobierno en 15 regímenes unitarios y en seis federales,
medida según la participación del gobierno central en el total de ingreso
fiscales, centrales y no centrales en los años 70

<i>Unitario</i>	<i>Federal</i>	<i>Cuota de participación del gobierno central en los impuestos (%)</i>
Países Bajos		98
Israel		96
Italia		96
Bélgica		93
Nueva Zelanda		93
Irlanda		92
Francia		88
Reino Unido		87
Islandia		83
Luxemburgo		82
	Australia	80
Dinamarca		71
Finlandia		70
	Austria	70
Noruega		70
Japón		65
Suecia		62
	Estados Unidos	57
	Alemania	51
	Canadá	50
	Suiza	41

FUENTE: Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 193.

El ejercicio del gasto público es así una variable que puede ayudar a complejizar la relación entre federalismo y descentralización. En países formalmente federales y algunos con sistemas autonómicos la distribución porcentual en el ejercicio del gasto público a principios del siglo XX fue la siguiente:

Cuadro 1.3
Ejercicio del gasto público por ámbitos de gobierno en países federales
y autonómicos

<i>Ejercicio del gasto público por ámbito de gobierno %</i>				
<i>Países</i>	<i>Nacional o federal</i>	<i>Estado o ente autonómico</i>	<i>Gobierno comunal o municipal</i>	<i>Total %</i>
Estados Unidos	40	35	25	100
Australia	30		70	100
México	86	11	2	100
Brasil	74	18	Nd	100
Austria	26	44	30	100
Italia	59	23	18	100
España	62.2	25	12.8	100
Reino Unido	70.4	13.7	15.8	100

FUENTE: Elaboración propia con base en Argullol Mujadas, Enric, *Federalismo y autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, Barcelona, Ariel, 2004, pp. 381-386.

En Estados Unidos el gobierno federal ejercía alrededor del 40% del gasto público, los estados 35% y los gobiernos locales el 25%; en Australia, el gobierno federal gastaba 30%, mientras que los gobiernos estatales y locales gastaron el 70%; en México, la Federación ejercía el 86% del gasto, mientras los estados el 11%, y los municipios el 2%; en Brasil, el gobierno federal gastaba 74%, y los gobiernos de los estados, poco más del 18%; en Austria, la confederación ejercía el 26%, los cantones 44% y los municipios 30%; en Italia, el gobierno central gastó el 59%, las regiones 23% y los entes locales el 18%; en España, el gobierno central gastaba 62.2%, las comunidades autónomas el 25% y los entes locales el 12.8%; finalmente, en Reino Unido el 70.4%, los entes autónomos 13.7% y los gobiernos locales 15.8%¹⁰⁷ (véase cuadro 1.3).

Así, el punto anterior abre líneas de discusión sobre si es cierto que el sistema federal implica una descentralización por sí mismo. Como principio y aspiración es una base para señalar la congruencia o incongruencia de la federación en términos fiscales.

¹⁰⁷ Argullol Mujadas, Enric, *Federalismo y autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, Barcelona, Ariel, 2004, pp. 381-386.

Pero en términos institucionales el sistema federal puede ser congruente e incongruente. En el primer caso, cuando en las unidades las características sociales y culturales entre las unidades constituyentes no son muy divergentes al conjunto de la federación. Esto es, que las unidades son un reflejo del conjunto. En el caso del segundo, se da cuando las unidades constituyentes, las divergencias son mayores y la organización federal refleja más bien espacios de autonomía étnica, religiosa, o responde a sociedades en demasía plurales.¹⁰⁸

Otros elementos para observar las contradicciones del sistema federal se pueden citar teniendo en cuenta las variables del sistema de partidos y el impacto de la legislación federal en las entidades constituyentes, puntos que se enuncian más como líneas a investigar.

En el caso del sistema de partidos, para observar si en los países federales existen o no partidos regionales, o también si se limita o se incentiva su formación. Así se observaría si los partidos nacionales son una suma o la unión de partidos regionales o se “esparcen” a las regiones como franquicias. En el caso del impacto de las leyes federales, servirían para observar si la actividad legislativa federal incide en cascada sobre las entidades federativas; dicho en otras palabras, si éstas sólo adecuan o “copian” lo que se hace en las cámaras federales, o si tienen una intensa actividad legislativa que aborda cuestiones que no están reservadas a la federación.

Después de este breve recorrido, la reflexión en torno al sistema federal lleva a discutir y diferenciarlo de otros sistemas de organización que se le asemejan; en particular con respecto al llamado sistema autonómico, como se define el caso español o el federalismo regional italiano.¹⁰⁹ Pero antes habría que traer a colación la diferenciación que los politólogos Daniel J. Elazar y Ronald Watts han hecho sobre los “sistemas federales”.¹¹⁰

¹⁰⁸ Arend Lijphart distingue entre ellos un sistema federal territorial y un sistema federal corporativo. El primero es el más común, mientras que el segundo es de carácter sociológico, y responde más a la conformación de autonomías de grupos diferenciados. Países como Bélgica, Austria y los Países Bajos lo han implementado. Véase Lijphart, *Las democracias...*, pp. 194 y 195.

¹⁰⁹ Watts y Elazar coinciden en que 23 países son federaciones.

¹¹⁰ Véase, por ejemplo, Watts, Ronald, “Modelos federales de reparto de poderes”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, marzo de 2001, www.unesco.org; y *Comparing Federal Systems*, Queen’s University and McGill-Queen’s University Press,

Una primera diferenciación del sistema federal con respecto a otros sistemas parecidos, siguiendo a Daniel Elazar, es con la *confederación*, ésta es básicamente la unión entre algunos estados para la consecución de determinados fines, como son la defensa política o económica. El gobierno común en este sistema de organización depende de los gobiernos de las unidades constituyentes. En la confederación el gobierno común tiene una base electoral y fiscal indirecta, pues los gobiernos de los estados actúan como intermediarios; es por lo tanto débil. Ejemplos históricos de éstos fueron Suiza (1292-1847), y los Estados Unidos (1776-1789), que después fueron reemplazados por federaciones.¹¹¹

Otro sistema cercano al sistema federal son las *uniones descentralizadas* constitucionalmente. En este sistema de organización, política el Estado es unitario en su forma constitucional pero existen subunidades protegidas y reconocidas por la Constitución que recoge algún tipo de autonomía funcional. Los entes regionales y locales finalmente están debajo de la autoridad dominante del gobierno central. El caso español podría caber en esta clasificación, pero será abordado más adelante.¹¹²

Elazar señala que también existe la figura de los estados *libres asociados*. En este caso una entidad más pequeña se une a una mayor, y en ella el estado pequeño conserva su autonomía esencial, y tiene funciones e injerencias mínimas en los asuntos de la unidad mayor.¹¹³ El mejor ejemplo es el de Puerto Rico.

Otra forma similar a la anterior son los *estados asociados*; en este sistema de organización política la unión se puede disolver según los términos previamente establecidos. De igual modo, hay un sistema de organización política llamado de *condominio*; en él, las relaciones se dan cuando una entidad política funciona bajo el gobierno conjunto de dos o más estados exteriores, de manera que los habitantes tienen un autogobierno interno sustancialmente. El caso de Andorra (1278-1993) es el mejor ejemplo, pues los gobiernos de Francia y España estaban por encima del gobierno local.¹¹⁴

1999. En tanto que de Elazar, Daniel J., "Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements", s/f, www.jcpa.org/dje/books

¹¹¹ Elazar, "*Federal Systems...*"

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Idem.*

Las *ligas*, por otro lado, se constituyen con entidades políticas independientes y para fines determinados. Funcionan a través de una secretaría común más que como un gobierno, además de que en ella los gobiernos se pueden retirar unilateralmente. Un ejemplo de este tipo es la OTAN.¹¹⁵

Watts señala que además de las anteriores hay un sistema de gobierno con autoridades conjuntas y funcionales. En este sistema se crea un organismo en donde dos o más entidades le conceden el cumplimiento de alguna tarea determinada. Finalmente, Watts plantea que hay *sistemas híbridos o cuasi-federaciones*. En éstos hay sistemas de organización cercanos a la federación, porque su estructura funcional y organizativa así lo apunta, pero son formalmente sistemas unitarios. Ejemplo de este tipo son India, Pakistán y Malasia.¹¹⁶

Sin embargo, Miguel Caminal critica que todos los estudios sobre los estados unitarios y federales se han hecho desde una perspectiva estática-constitucional, y en el fondo describen y abordan un federalismo aún supeditado al nacionalismo. Esta crítica le ha servido para abandonar el enfoque estático del federalismo y proponer el “federalismo pluralista”. Así, señala que si bien el “federalismo territorial” demostró que la soberanía podría ser compartida entre varios entes, el “federalismo pluralista” puede abrir la posibilidad de un estado federado de naciones y de carácter multicultural.¹¹⁷

Una vez hechas las diferenciaciones anteriores, es necesario abordar el caso español, sobre todo porque ensalza el elemento autonómico y regional. Esta cuestión ha conformado un intenso debate y reflexión sobre las características de cada uno de ellos. Se abre así una relación empírica y un debate conceptual por definir ambos.¹¹⁸

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ Watts, *Comparing Federal Systems...*, *passim*.

¹¹⁷ Caminal, Miguel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002, pp. 32-38 y 136.

¹¹⁸ Véase, por ejemplo, los trabajos de Häbele, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, 2006; Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM, 2005; Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, y Aja, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos esenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

En el caso de España, los expertos, como Eliseo Aja, señalan que el Estado pasó de un ente muy centralizado a un Estado autonómico. Aunque el sistema de gobierno se define como parlamentario, incorporó el principio de la autonomía, llevando al país hasta llegar a ser uno de los países más descentralizados; esta realidad ha llevado a los círculos académicos a debatir sobre si es posible ubicar al sistema español en el sistema federal o si es un régimen especial.¹¹⁹

La autonomía en el caso español es adoptada como el poder para aprobar leyes y contar con autogobierno. Bajo este principio, los gobiernos de las comunidades autónomas (CA) son responsables ante su electorado, y no dependen jerárquicamente del gobierno central. Poseen también Poder Legislativo, reglamentario y administrativo en importantes ámbitos para los ciudadanos, como el urbanismo, la educación, el medio ambiente, entre otros. Además, las CA ejercen el 25% del gasto público estatal.¹²⁰

En este escenario, la Constitución de 1978 previó la indisolubilidad del Estado español frente a los partidos nacionalistas que en los hechos reclaman la conformación de un estado confederado. Así, según Aja, el Estado español enfrenta una seria contradicción, ya que por un lado permite un nivel de autogobierno muy grande, que es una línea positiva; y por el otro, recibe críticas radicales de los propios partidos nacionalistas.¹²¹

Pero ¿qué es el estado autonómico? El estado autonómico, según Eliseo Aja, es, como el estado federal o unitario, una forma de distribución territorial del poder, pero a diferencia de las fórmulas unitarias y federal, presenta algunas puntos de originalidad y carece de referencias teóricas y comparadas que faciliten su comprensión.¹²² En primer lugar, hay una ausencia en la teoría constitucional que señala la existencia de un modelo autonómico. Allí radica el reto académico sobre el mismo.

En este escenario, al existir una escasa definición en la Constitución española sobre la estructura territorial del mismo, hay dificultad para construirlo progresivamente. En este sentido, Aja señala que los actores no se ponen de acuerdo en la naturaleza del modelo español. Dicha si-

¹¹⁹ Aja, *op. cit.*, *passim*.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 16 y 17.

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Idem*.

tuación en la práctica conlleva a que no haya una claridad institucional y estabilidad política razonable.¹²³

El escenario anterior es el pretexto de Eliseo Aja para decir que el estado autonómico coincide con los factores básicos de la teoría constitucional federal, pero no es del todo así. El debate lo ubica en si es necesario dar prioridad al nombre o a la realidad. A partir de esta premisa, Aja señala que la decisión política de definirlo tiene implicaciones muy serias. Si bien es cierto que las CA tienen atribuciones y facultades como las entidades federales, no existen en muchos países federales grupos regionales, como en Cataluña, la comunidad valenciana, País Vasco, Galicia o las Islas Baleares, que no se limitarían al establecimiento formal del “federalismo español”.¹²⁴ Un hecho así sin duda podría llevar al país a un proceso de tensión social cercano a la confrontación civil por el cual pasaron algunos países federales.

Y en segundo lugar, si bien la autonomía fue un principio para reconocer las nacionalidades al interior del Estado español, el problema es que éste se organizó a partir de ellas, por lo cual los fortaleció. Además, Aja señala que el Senado no ha sido útil para encauzar a los dieciocho entes de poder (el gobierno central y las diecisiete CA). De esta forma, el sistema autonómico no ha creado tampoco otra institución que norme las relaciones entre estos espacios. Al problema de diseño institucional anterior se une el hecho de que los partidos nacionalistas no logran diferenciar las funciones de Estado de las gubernamentales, por lo que no hay una articulación institucional que garantice la estabilidad del Estado español en el largo plazo.¹²⁵

También valdría la pena señalar que los sistemas federales aún están diseñados para los estados o provincias sin reflejar la emergencia de las comunidades locales y mundiales. Pero el papel que están teniendo los gobiernos locales ha hecho cuestionar el papel limitado que había desempeñado en la organización institucional de los estados federales. Por un lado, la globalización ha potencializado la vida urbana y el papel activo de los gobiernos locales en los sistemas federales. Por el otro, la descentralización ha traído como efecto la canalización de recursos, competen-

¹²³ *Ibidem*, pp. 34 y 35.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 37.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 39.

cias y atribuciones hacia los gobiernos locales y las organizaciones locales. Se está conformado así un proceso “neofederal”.¹²⁶

Hecho lo anterior, es notorio que el federalismo, la descentralización, la democratización y el regionalismo se entrecruzan y en ocasiones se confunden. El análisis no se agota aquí, pero sirvió de base para ubicar el debate político y constitucional de los sistemas de organización política en el que se insertan las capitales. En particular, las asimetrías constitucionales o las antinomias que se dan en los sistemas federales y que tienen algunas capitales sobre las demás unidades constituyentes.

Ahora prosigue una somera exploración de varias capitales de distintos sistemas de organización política y sistemas de gobierno. A partir de ello es posible observar lógicas comunes y distintas. Además, es un preámbulo al estudio de las capitales federales.

IV. LAS CAPITALES Y LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Las capitales de los Estados, como espacios urbanos, han sido concebidas en términos institucionales por lo menos en algunas de las siguientes denominaciones: ciudades independientes, ciudades-Estado, distritos federales, distritos capitales, ciudades-condado o espacio de autoridad unitaria.

Una ciudad independiente es, por lo menos en los Estados Unidos, una ciudad que no forma parte de ningún condado, y son conocidas como ciudades libres. De hecho, el estado norteamericano con más ciudades independientes es Virginia, que tiene 39 de la 42 que hay en la Unión Americana. Las ciudades-condado son gobiernos que conforman una ciudad; los condados (parroquias) se unen para la mejor gestión urbana. Hay también algunas variantes en las que, por ejemplo, varios condados en distintos niveles conforman un gobierno urbano federado, como son los casos de la ciudad de Miami en el condado de Miami-Dade.

Para el caso de las capitales federales, éstas tienen un estatuto especial, que en muchos casos refleja más una asimetría constitucional, como se verá y analizará más adelante. Por poner un ejemplo momentáneo, está el de las ciudades-estado, que pueden ser capitales, como es el caso de Berlín. En dicho diseño tienen un estatuto similar al de un estado o

¹²⁶ Gibbins, *op. cit.*, pp. 2-7.

lând con los mismos derechos. Ciudades con un estatuto especial también se encuentran en un sistema unitario, como en el Reino Unido. En el sistema inglés hay ciudades independientes, pero éstas no tienen algún estatuto inherente de carácter escrito, sino que más bien dependen de un decreto real.

En los siguientes párrafos se esbozará el diseño institucional de algunas capitales con distintos sistemas de gobierno y de organización política. A partir de estos puntos es necesario dilucidar cómo se concibe la naturaleza constitucional de las capitales. Aquí sólo se hará un esbozo de la naturaleza de capitales en sistemas unitarios, federales, parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales, en diferentes grados y cruces.

Sobre los puntos antes mencionados, los casos en cuestión son los de Canberra, Abu Dhabi, Moscú, Roma, París y Santiago de Chile, esto sólo para ampliar la mirada. Se analizan tres capitales federales: Canberra, como capital federal de un sistema de gobierno parlamentario. Moscú, por otra parte, como capital federal y confederal en un sistema de gobierno semipresidencial. Mientras que Abu Dhabi es el caso de una capital federal, o más bien de un sistema cuasi-federado con un sistema de gobierno atípico, pues conserva los rasgos del gobierno tradicional islámico. Por lo que se refiere a Roma, ésta es una capital de un sistema unitario en proceso de descentralización y con fuertes demandas de autonomía regional en un sistema de gobierno parlamentario.

Finalmente, París y Santiago de Chile son ejemplos de capitales de sistemas unitarios. La primera en un sistema de gobierno semipresidencial, y el segundo, en un sistema presidencial. Además de que Francia se encuentra en un profundo proceso de descentralización, mientras que Chile aún se inserta en un proceso típicamente centralista.

El delineamiento del diseño institucional de dichas capitales, en apariencia muy distantes, parte de observar quién y cómo se ejerce la autoridad ejecutiva, legislativa y judicial. El ejercicio busca mirar a los sistemas políticos desde otra perspectiva: desde la capital.

1. *Canberra: el caso de un sistema federal parlamentario*¹²⁷

Australia se conformó como federación en 1901 siguiendo el modelo original de los Estados Unidos de América, pero no el sistema presidencial. El Senado, como cámara alta, reflejó la unión de las comunidades coloniales originales, que gozaban de iguales privilegios entre ellas. Sin embargo, desde finales de la Segunda Guerra Mundial los gobiernos conservadores de la mancomunidad intentaron regresar a un sistema de federalismo coordinado, ya que el sistema de cooperación intergubernamental no logró sobrevivir por mucho tiempo a la escalada de impuestos que sobrevino a la posguerra.

En 1942, la mancomunidad introdujo una legislación que le dio un monopolio efectivo sobre el impuesto sobre las rentas. Luego de que los estados no pudieron invalidar esta legislación, la uniformidad de los impuestos se convirtió en el principal instrumento de dominación financiera de la mancomunidad y la causa del desequilibrio en el sistema federal australiano. El sistema australiano permitió a la mancomunidad avanzar en áreas que fueron responsabilidad tradicional de los estados, por la vía de presupuestar programas de propósito específico. Las relaciones entre la mancomunidad y los estados estuvieron en su punto más bajo en 1975, cuando los estados intentaron resistir a la intervención cada vez más creciente de la mancomunidad en los asuntos regionales.

A pesar de la centralización del poder legislativo y financiero, hay muchas áreas en donde el parlamento federal adolece de poderes para regular asuntos de interés nacional. Esto ha llevado a los gobiernos estatales y al gobierno federal a cooperar para crear regímenes de regulación en áreas como el mercadeo de productos agrícolas y las políticas de competencia.

Así, Australia es una federación de 23 provincias, y la capital federal tiene un autogobierno propio; su estatuto es similar al de un territorio federal en donde las leyes del Parlamento federal son las que se aplican, e incluso éstos no tienen garantizada la representación en el Senado. De hecho, la Constitución australiana tiene contemplado que los territorios federales se conviertan en entes que superen esta limitación. Además, en Australia tampoco su Constitución hace reconocimiento de la autonomía

¹²⁷ El diseño institucional que se delinea tiene como base el documento *Australian Capital Territory (self-Government) Act 1988-Lon Title*.

local o municipal.¹²⁸ Después de todo, los territorios son en sí un eufemismo para ocultar el control y el dominio del gobierno central sobre ciertas comunidades y pueblos.

La capital de Australia, Canberra, se estableció en un territorio federal creado en 1901 en un sistema de gobierno parlamentario. Dicho territorio, según la disposición, sería gobernado directamente por la Corona británica, pero las demandas de autonomía local de los habitantes del territorio federal llevaron a que se creara la figura del gobernador del territorio con poderes limitados. Así, se les concedió también el derecho a conformar una asamblea electa por el voto directo de los ciudadanos. Pero inmediatamente se limitaron sus atribuciones para evitar una confusión, debido a que por ser sede de los poderes federales, los órganos locales creados y provistos de autonomía no tendrían funciones sobre las materias de policía, tropas navales, militares y aéreas, así como en la creación de dinero, entre otras que correspondían única y exclusivamente al gobierno federal.

Las funciones de justicia recaían a su vez en la Suprema Corte federal. Al final, los territorios australianos dentro del sistema federal siguen reproduciendo las controversias. El poder para legislar sobre asuntos de los territorios, asignado al Parlamento de la mancomunidad por la Constitución, no está sujeto a limitaciones, pues se asume que el Parlamento tiene poderes plenos en los territorios, del mismo tenor a los que tiene cada estado. Este dato contrasta con muchas capitales federales, como se verá más adelante.

2. *Abud Dabi: un sistema cuasiconfederado con un gobierno atípico*¹²⁹

Otro caso es el de los Emiratos Árabes Unidos, cuyo federalismo combina una monarquía con formas tradicionales de gobierno. Los Emiratos Árabes Unidos forman una “federación” de siete unidades constituyentes. Éstos tienen como origen histórico los siete sultanatos, los cuales eran regidos por un emir: título nobiliario empleado históricamente en los Estados islámicos.

En diciembre de 1971 los emiratos de Abu Dhabi, Ajman, Dubai, Fujairah, Sharjah y Umm al Qaywayn alcanzaron su independencia y se

¹²⁸ Mujadas, Argullo, *op. cit.*, pp. 92, 93 y 273.

¹²⁹ El diseño institucional que se delinea tiene como base la consulta de la página *web*: www.uaeinterct.com

unieron para formar los Emiratos Árabes Unidos. El séptimo emirato, Ras Al-Khaimah, se unió a ellos en 1972.

En tanto confederación, la unión entre los distintos estados, o emiratos, tiene fines como la defensa y el impulso de políticas económicas comunes, además de que el gobierno común cuenta con poderes limitados. Pero al mismo tiempo su organización se asemeja a una liga, pues en ella se constituyen entidades políticas independientes para fines determinados. El emir general, como la cabeza política del gobierno, está en la mayoría de los casos cuidando que la unión no se diluya. El gobierno central de los Emiratos Árabes Unidos está conformado por un consejo supremo, formado por los siete emires. Y normalmente el presidente del país suele ser el jeque de Abu Dhabi, y el primer ministro el de Dubai.

Por lo que se refiere al diseño institucional de la capital, Abu Dhabi, ésta es sede del gobierno central, y el gobierno local de la ciudad está encabezado por un consejo consultivo, que deriva su poder del emir del emirato de Abu Dhabi. Junto al emir hay un departamento de Justicia con dos representantes religiosos del este y oeste de la ciudad. Del consejo consultivo se conforman dos consejos municipales; uno es el del Abu Dhabi y el otro es el de Al Ain. En la estructura local hay distintas agencias y departamentos, que son autónomos entre sí, pero que dependen y responden directamente al emir. Se suman a estos mecanismos de organización interna formales otros, como la dirección política al reconocimiento de los líderes de las distintas tribus étnicas.

3. Moscú: capital de una federación semipresidencial¹³⁰

El caso de Moscú no se entiende sin la naturaleza del federalismo y del semipresidencialismo ruso. La Federación Rusa es una democracia federativa con un presidente directamente elegido por un periodo de cuatro años. El presidente que reside en el Kremlin designa a los funcionarios estatales más importantes y propone al Parlamento el nombramiento del primer ministro. El presidente puede pasar decretos sin el consentimiento del parlamento, y es también el principal mandatario de las fuerzas armadas y del Consejo Nacional de Seguridad.

¹³⁰ El diseño institucional que se delinea tiene como base la consulta de la página *web*: www.moscow.rs

El parlamento de Rusia es bicameral. La Asamblea Federativa consiste en una cámara alta conocida como Consejo Federativo, compuesta de 176 delegados, y una cámara baja, conocida como la Duma, compuesta de 450 diputados, que están en el cargo por un periodo de cuatro años.

La Federación Rusa contiene un gran número de subdivisiones políticas diferentes, haciendo un total de 88 componentes constituyentes. La federación está integrada por 21 repúblicas dentro de la federación, que disfrutan de un alto grado de autonomía sobre la mayor parte de cuestiones y tratan de responder a algunas minorías étnicas de Rusia. El territorio restante consiste en 48 provincias conocidas como *óblast* y seis regiones (*kray*), entre las que se encuentran diez distritos autónomos y un *óblast* autónomo. Aparte de éstos, hay dos ciudades federales: Moscú y San Petersburgo. Aunque recientemente se han añadido siete distritos federales extensos como una nueva capa entre las susodichas subdivisiones y el nivel nacional.

En resumen, desde junio de 1990 la Federación Rusa reconoce la existencia de 21 repúblicas, 6 *kraits*, 49 *oblasts* y 10 *okrugs* autónomos y dos ciudades federales. En dicha federación, las repúblicas son entes con autonomía, y son las unidades constituyentes de la federación. Llama la atención la existencia de dos ciudades federales, separadas de cualquier provincia. Las ciudades en cuestión son, por derecho propio, las dos ciudades que han fungido en algún tiempo como capitales en la historia rusa: Moscú y San Petersburgo. Ambas ciudades tienen un gobernador electo cada cuatro años, y una Duma.¹³¹

El gobernador de Moscú es electo cada cuatro años, y la Duma se integra por 35 miembros. Además de que la ciudad federal se divide en 125 unidades territoriales en las que funciona el consejo local integrado por representantes electos. En otras palabras, la ciudad de Moscú no sólo tiene la categoría de una república o estado, sino que conserva funcionarios locales o municipales que a la Ciudad de México le fueron cancelados desde 1928. En este sentido, la comuna moscovita propiamente dicha, o la municipalidad de la ciudad de Moscú, condado de Latach, estado de Idaho, es encabezada por un alcalde y un consejo municipal. Ambos son electos directamente por los ciudadanos, y cuenta además con la figura de un “supervisor de la ciudad”, que es un asistente administrativo del alcalde. Su designación corre a propuesta del alcalde y es aprobado por el

¹³¹ González Oropeza, *op. cit.*, p. 190.

consejo municipal. Es un mecanismo de cooperación e integración local e institucional.

4. *Roma: capital de un Estado unitario parlamentario*¹³²

En el caso italiano, se habla de un federalismo de base regional, y es una hipótesis a comprobar, pues Italia se concibió en 1860 como un Estado unitario y como una sola nación. En este orden de ideas, el fenómeno regionalista se remonta al proceso mismo de la unificación italiana. Así, desde épocas tempranas los lombardos plantearon la hipótesis federal que rechazaba la visión centralizada y unitaria. Y si las regiones están de acuerdo con el nacionalismo italiano, ellas propugnan un federalismo regional en el que se reconozcan en él a las identidades locales y regionales.

La lucha contemporánea indica que la República italiana ya reconocía las regiones desde la década de 1960, al otorgarles un estatuto ordinario, en el cual se transferían funciones y recursos a las regiones y a los entes locales. En 2001 las regiones eran, según la Constitución italiana, los elementos constitutivos de la República.¹³³

Así, la Constitución italiana reconoció a las regiones, pero en el principio de demandas de autogobierno regional y en el plano de procesos de descentralización administrativa. Sobre todo si se revisa el cuadro de Arend Lijphart, en donde analiza la participación del gobierno central en la recaudación de impuestos (cuadros 1.2 y 1.3).

El resultado del “federalismo regional italiano” fue la conformación de quince regiones de estatuto ordinario y cinco con un estatuto especial. Las segundas se conforman a partir de diferencias étnicas y lingüísticas. Además, la diferencia entre ambas se encuentra esencialmente en el modo de aprobación de la norma fundamental de las regiones. En el caso de las regiones con estatuto especial, éste es aprobado por el Parlamento mediante una ley constitucional, y en el caso de las regiones de estatuto ordinario, el estatuto se elabora en las asambleas regionales (por votación de mayoría absoluta), siendo autorizado por una ley del parlamento estatal.

¹³² El diseño institucional que se delinea tiene como base el documento *Statuto del Comune di Roma* y el *Statuto del Provincia di Roma*.

¹³³ Argullol Mugadas, *op. cit.*, p. 91.

La mayoría de las regiones están encabezadas por un consejo regional. Los integrantes de este órgano son electos por sufragio universal para un periodo de cinco años a partir de un sistema proporcional en circunscripciones provinciales. Asimismo, el consejo elige a la junta (que es un ejecutivo regional), a la que controla y dirige. La junta se constituye como un órgano colegial formado por un presidente y otros miembros de la asamblea escogida por ésta.

Todas las regiones italianas poseen competencias legislativas y ejecutivas; sin embargo, la extensión de tales competencias y el modo de distribución es distinto según sean regiones espaciales u ordinarias. Las regiones de estatuto especial tienen competencia plena de determinadas materias; es decir, pueden legislar con absoluta libertad, sometidas sólo al respeto de las normas constitucionales. En general, las regiones se encargan de la planificación urbana y rural, trabajos públicos de interés regional, servicios de sanidad y hospitales, agricultura, minería, industria y comercio, turismo, protección al medio ambiente, entre otros. Las regiones ordinarias, por otro lado, tienen competencias tan sólo concurrentes, pudiendo el Estado fijar los principios en las materias anteriormente citadas, y otras más, como la policía local, la navegación y los servicios de electricidad.

Sin embargo, en el regionalismo italiano se evidencia el fracaso de la mediación política, por lo cual las demandas al gobierno central han llevado a la Liga del Norte a usar el discurso del federalismo, y así limitar al gobierno central la competencia en materia ambiental, al sistema judicial, al ámbito internacional, las fuerzas armadas y la policía federal. Esto, porque los controles estatales sobre las regiones son de dos tipos: uno de ellos es sobre el control que tiene el Parlamento sobre las regiones en sus controversias y contradicciones; el otro es el control judicial, ante la Corte Constitucional, en los casos en los que se imputan leyes regionales (o estatales por la región), y ante la jurisdicción ordinaria para los actos administrativos de cualquiera de las regiones. Además de que el elemento más insatisfactorio en las regiones italianas es un malestar político.

En síntesis, el “federalismo regional italiano” es una expresión de la lucha y confrontación de las regiones hacia el Estado central, en donde le plantearon al gobierno unitario el establecimiento de instrumentos de concurrencias y de mejores mecanismos de articulación, que son propiamente del sistema federal. En lo formal, las regiones se desenvuelven en

un sistema unitario, pero en la práctica conforman un sistema descentralizado hacia las regiones.

Sin embargo, la participación de las regiones en la política estatal es poco significativa. Por un lado, el Senado, si bien pensado como Cámara de representación regional, no ha cumplido nunca dicha función dada su elección directa por los ciudadanos. El proceso mayoritario de dichas elecciones parece destinar a transformar el carácter del Senado en cuanto a una representación regional.

En este contexto, la ciudad de Roma es capital de un país unitario y parlamentario, y está encabezada por un alcalde y un consejo municipal. La ciudad metropolitana de Roma capital está por mandato obligada a coordinarse con las regiones de Lazio y la provincia de Roma. El consejo se encarga de la dirección político-administrativa de la comuna, y se constituye por representantes electos por los habitantes de la ciudad. La provincia, a su vez, tiene como ejecutivo a un presidente electo por voto popular, así como a una cámara comunal y de la autonomía local, también electos por sufragio universal. En el estatuto constitucional se señala claramente la forma como deben relacionarse con las autoridades de Roma-capital y los de la Santa Sede para la óptima coordinación en los asuntos comunes.

5. París: capital de un sistema unitario descentralizado y semipresidencial¹³⁴

Para el caso de París, es necesario recordar que desde los años de 1980, Francia ha estado en un proceso profundo de descentralización. De dicho proceso, el país conformó cuatro niveles de gobierno: el gobierno central, el gobierno regional, el departamento y la comuna.

Francia se divide en 26 regiones, y éstas fueron creadas como administración territorial en 1982. Las regiones tienen un estatuto especial, y su principal ámbito de competencia es en materia de planificación del territorio, el desarrollo económico, la formación profesional y la construcción, el equipamiento y los gastos del funcionamiento de las escuelas. La región está encabezada por un prefecto nombrado por el primer ministro para asegurar el control administrativo del departamento de las autoridades lo-

¹³⁴ El diseño institucional que se delinea tiene como base la consulta de la página web www.paris.fr

cales. Sin embargo, para algunos actores, las regiones no han alcanzado una descentralización deseable aun cuando esté siendo cada vez más importante de los años ochenta.

Junto al Consejo, las leyes de 1982 posibilitaron la creación de un Ejecutivo regional responsable ante el Consejo. Éste elige a su presidente, que es a la vez el órgano Ejecutivo. El presidente regional designa a su vez a otros miembros del Consejo para asistirles. Los departamentos tienen esencialmente competencias en materia de salud y servicios sociales, obras rurales, carreteras departamentales y los gastos de capital y de funcionamiento de los colegios. En Francia hay alrededor de cien departamentos, que en el caso de París sus límites coinciden con los de la comuna. Las comunas datan de 1789, y es el nivel de gobierno menor en la jerarquía administrativa francesa. Pero en el caso de París el puesto de alcalde adquiere mayor relevancia política, simbólica y mediática, ya que es una excelente plataforma al cargo de presidente de la República.

El departamento, como en la región y el municipio, cuenta con un gobierno deliberativo u órgano de toma de decisiones (el ayuntamiento) y un órgano ejecutivo (el alcalde), elegidos por el consejo municipal. El número de concejales es proporcional a la población. Todos son elegidos por sufragio universal directo. Los concejales establecen directrices para la política municipal y aprueban el presupuesto, entre otras tareas urbanas. Por su parte, el alcalde es a la vez autoridad electa y representa del Estado francés.

El departamento ha sido para algunos el gran beneficiado de la reforma de 1982. Sus competencias fueron ampliadas; su estructura se modificó, recibiendo un ejecutivo escogido y dependiendo del Consejo, independizándose así de la prefectura.

La reforma de 1982 es especialmente importante en materia financiera, ya que dotó a los departamentos y regiones (los municipios ya disponían de él previamente) de un poder presupuestario y fiscal propio. En cuanto a las regiones, éstas ya podían elaborar un presupuesto libre, sin estar bajo el control de la legalidad de la *Chambre régionale des comptes*.

Pero el problema de la descentralización francesa, y en especial del nivel regional, está mucho más ligado a la escasez de recursos con el que disponen las regiones. La pobreza de éstos se evidencia en la comparación con los departamentos: el 28% del presupuesto local corresponde a los departamentos (63% a los municipios), por sólo el 9% a las regiones (1991). Los contactos de las regiones con el estado se han llevado más al

nivel informal de las relaciones o los proporcionados por el criticado sistema del *Cumul des mandats*, que provoca que buena parte de los miembros de la Asamblea Nacional sean también miembros de los consejos departamental o regional.

Finalmente, la ley de 1992 abrió la puerta a la cooperación internacional de las regiones francesas con otras entidades locales o subestatales de otros países europeos. Las primeras experiencias se han establecido en las fronteras de Alemania, Italia y España.

6. *Santiago de Chile: capital de un Estado unitario presidencial*¹³⁵

Finalmente, otro ejemplo de una capital de un sistema unitario es el de Santiago de Chile. La ciudad de Santiago es la capital y principal núcleo urbano de Chile. El área metropolitana está denominada también como Gran Santiago o simplemente Santiago, y corresponde también a la capital de la región metropolitana de Santiago.

A diferencia de otras grandes ciudades y áreas metropolitanas del mundo, Santiago de Chile carece de un gobierno metropolitano encargado de su administración, y estos temas son repartidos entre diversas autoridades, lo que complica el funcionamiento de la ciudad como una única entidad. Santiago de Chile es una conurbación que incluye a 26 comunas de manera íntegra y a once comunas en forma parcial. La mayor parte de la metrópolis se encuentra dentro de la provincia de Santiago, con algunos sectores periféricos dentro de las provincias del Maipo, Cordillera y Tlagante.

Al igual que el caso francés, la organización política chilena es un sistema de cuatro niveles. El área metropolitana de Santiago se rige por un gobierno regional descentralizado, y es la cabeza superior de la región. Es encabezado por un intendente, designado por el presidente. También encabeza al consejo regional, que se compone a su vez por los representantes de las seis provincias que integran la región (Chabuco, Cordillera, delegación provincial de Santiago, Maipo, Melipilla y Talagante). Dicho consejo es un órgano de fiscalización y participación de la comunidad.

La intendencia metropolitana de Santiago, como también se le conoce, se encarga de formular las políticas de desarrollo regional en armonía con los planes nacionales y comunales; somete al Consejo la estrategia de

¹³⁵ El diseño institucional que se delinea tiene como base la consulta de la página web www.gobiernosantiago.cl

desarrollo regional; promulga los planes reguladores comunales e intercomunales; representa judicial y extrajudicialmente al gobierno regional, y coordina y fiscaliza los servicios públicos creados por la ley en la región.

Los consejeros regionales duran en el cargo cuatro años, y pueden ser reelectos indefinidamente. El gabinete regional, a su vez, es el órgano auxiliar del intendente. Se integra por los gobernadores de las provincias y los secretarios regionales y ministeriales. Los gobernadores también son designados por el presidente, y tienen como misión, preservar la seguridad de sus habitantes y bienes; la preservación y enfrentamiento de situaciones de emergencias y catástrofe; la aplicación de las disposiciones legales sobre extranjería, y ejercer además todas aquellas funciones que le delegue expresamente el intendente. Los secretarios regionales-ministeriales, a su vez, son colaboradores directos del intendente, subordinados a él en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, proyectos y presupuestos de competencia del gobierno regional.

En las comunas, el jefe comunal es el alcalde, y es elegido por el voto popular. Cuentan con un consejo municipal, y sus acciones se limitan a funciones de servicio y equipamiento urbano.¹³⁶

Cuadro 1.4
Capitales, sistemas de gobierno y organización política

<i>Capital</i>	<i>Sistema de gobierno</i>	<i>Sistema de organización política</i>	<i>Estatuto de la capital</i>
Canberra, Australia	Parlamentario	Federal	Es un territorio federal bajo el dominio de la Corona británica.

¹³⁶ Las municipalidades que integran la región metropolitana de Santiago son: Santiago, Pudahuel, Quilicura, Huechuraba, Vitacura, Las Condes, Renca, Conchali, Recoleta, Independencia, Cerro Navia, Quinta Normal, Lo Prado, Lo Barnechea, Providencia, La Reina, Ñuñoa, Macul, Peñalolén, San Joaquín, San Miguel, P. A. Cerda, Estación Central, Maipú, Cerrillos, El Espejo, La Cisterna, San Ramón, La Granja, La Florida, El Bosque, La Pintanta, Til-Til, Colina, Lampa, Puente Alto, Pirque, San José de Maipo, Clara de Tango, San Bernardo, Buín, Paine, Melipilla, María Pinto, Curacavi, San Pedro, Alhué, Talagante, Peñaglor, El Monte, Padre Hurtado, e Isla de Maipo.

<i>Capital</i>	<i>Sistema de gobierno</i>	<i>Sistema de organización política</i>	<i>Estatuto de la capital</i>
Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos	Monarquía	Cuasi-federal	Abu Dhabi es sede del gobierno central, y está encabezada por el Consejo Consultivo, cuyo poder se deriva del emir del emirato de Abu Dhabi
Moscú, Rusia	Semipresidencial	Federal	Moscú es una “ciudad federal”, con un estatuto muy similar al de una república federada. Al interior de la ciudad existe la comuna de Moscú, la cual es encabezada por un alcalde y un consejo.
Roma, Italia	Parlamentario	Unitario	La ciudad de Roma es gobernada por la comuna de Roma, y es encabezada por un alcalde. La ciudad se incrusta en la provincia de Roma. Por disposición legal, ambas instancias tienen que coordinarse en varios asuntos con la Santa Sede.
París, Francia	Semipresidencial	Unitario	La comuna y el departamento de París coinciden en sus límites, y la ciudad es, al mismo tiempo, sede de la región central de Francia.
Santiago de Chile	Presidencial	Unitario	Existe la comuna de Santiago, pero la ciudad rebasa sus límites, por lo que el máximo ente es la intendencia metropolitana de Santiago.

FUENTE: Elaboración propia.

Pero este ejercicio de delineamiento institucional no ha agotado el análisis de las capitales federales, sino que es el anuncio previo para analizar los lineamientos y las grandes coordenadas de las capitales federales, entre ellas la mexicana.

Si bien este trabajo se centra en el estudio del Distrito Federal mexicano al hacer un análisis diacrónico (capítulo segundo), es decir, histórico, se cruza con un análisis sincrónico en el campo de la política comparada con otras capitales federales (capítulo tercero). Para después hacer un análisis constitucional y discutir los resultados de las distintas mesas de debate y las propuestas que se han hecho sobre el Distrito Federal (capítulo cuarto). La intención final es hacer una serie de propuestas de cambio institucional que ayuden a aclarar la naturaleza política y constitucional de la Ciudad de México y el Distrito Federal, pues en el mundo están surgiendo fenómenos de reivindicación local, y las capitales no están ajenas a ellos.

La importancia de *lo local* radica en que éste ha sido la base sobre la cual parten las demandas de los habitantes de la ciudad capital para modificar, en el caso del sistema federal, su estatuto constitucional originario e introducir algunas variantes institucionales.

Así, se puede decir, a manera de preámbulo, que la capital de los Estados Unidos, con un sistema presidencial y federal, la cual se denomina oficialmente distrito de Columbia, es un territorio con estatuto diferente al de los estados que conforman la Unión Americana. De tal forma que la capital está bajo la jurisdicción del Congreso, e incluso puede vetar muchas decisiones del gobierno local. Sin embargo, en la misma capital norteamericana se están discutiendo reformas que cambiarían la asimetría constitucional que tiene con respecto a las demás unidades constituyentes.¹³⁷

En México y Brasil, ambos países federales y con sistemas presidenciales, tuvieron procesos similares, en los que los habitantes del Distrito Federal eligieron jefes de gobierno. Los procesos de lucha y de democratización local llevaron a que se cuestionara la ortodoxia institucional federal de la capital.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por otro lado, es sede de los poderes federales. Y según su diseño institucional, la ciudad es una cuasiprovincia, y su diseño es más cercano al de una ciudad-Estado, como la ciudad de Berlín, Alemania. En Austria, Viena, es tanto un *Länd* como un municipio y una capital federal, en el que le son aplicables disposiciones especiales.

¹³⁷ Véase el capítulo tercero de este trabajo, en donde se analiza el caso de la capital de los Estados Unidos de América.

Pero estas coordenadas institucionales son el prelude de un análisis más exhaustivo, que se realizará en el tercer capítulo, no sin antes ubicar la evolución de la Ciudad de México y el Distrito Federal. El rastreo histórico ayudará a ubicar las nuevas coordenadas constitucionales sobre las cuales comparar, pero además comprender mejor la estructura de dominación de la capital mexicana.