

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DESDE UNA PERSPECTIVA SOCIOHISTÓRICA

### I. INTRODUCCIÓN

La naturaleza política de la Ciudad de México escapa en mucho a una discusión limitada sólo al ámbito jurídico-constitucional. Los elementos históricos, económicos, de dominación y simbólicos que hay a su alrededor, y que de alguna forma fueron esbozados en el capítulo anterior, dieron cuenta de ello. Después de todo, el sistema político no ha hecho sino reconocer en un estatuto especial el peso que la historia le ha otorgado a la Ciudad de México. Así, la naturaleza jurídica de la capital mexicana puede ser más nítida si a su vez se relaciona con la historia de larga duración en la que país se ha desenvuelto.

Esto es, retomando a Fernand Braudel, el tiempo social que muestra cómo las estructuras que le dan organización y coherencia a la dimensión temporal y que el acontecer oculta, son desgastadas por los procesos dialécticos de lucha y confrontación. En la larga duración es posible observar los fenómenos geográficos, ecológicos, técnicos, económicos, sociales, políticos, culturales o psicológicos, que permanecen constantes en un largo periodo, y que no evolucionan sino de una manera casi imperceptible.<sup>138</sup>

No obstante que las estructuras existen en plural, en este capítulo será analizada sólo, y como se ha venido haciendo desde el capítulo anterior, la estructura política y las expresiones institucionales de la dominación.

<sup>138</sup> Las estructuras son plurales, porque contienen toda la diversidad, múltiples instancias de lo social, que el tiempo tarda en desgastar y en transportar. Aunque en larga duración hay estructuras que constituyen una base sólida, esto no significa que sean inmutables: el devenir histórico se encarga en transformarlas. Véase Braudel, *op. cit.*, pp. 60-106.

De esta forma, la relación que ha tenido la Ciudad de México en la construcción del Estado mexicano a partir de la dimensión político-estructural arrojará mayores factores de comprensión no hechos hasta el momento, salvo algunos; sin embargo, aún no dejan la visión y la tradición de los análisis histórico-jurídicos o ven el problema en su justa dimensión. Esta observación es pertinente, porque aun cuando intenta abordar la naturaleza del Distrito Federal no se consideran nuevos factores de interpretación en la construcción del Estado moderno en México.<sup>139</sup>

Para comprender la crítica anterior y a manera de ejemplo, estarían tres fenómenos concretos de reinterpretación en el mundo académico: el primero está relacionado con la comprensión del federalismo, pues hasta el día de hoy éste ha sido pensado a partir del supuesto según el cual las regiones se enfrentan a un centro homogéneo y avasallador que busca dominar sin tener en cuenta que muchas veces en su interior se dan también procesos de centralización excesiva. De esta manera, el supuesto de que la Ciudad de México centraliza sin ninguna consideración será desmitificado o suavizado en el presente trabajo.

El segundo tiene que ver con seguir apuntalando el común denominador en la historia mexicana de que la Ciudad de México siempre ha tenido un papel central más allá de lo jurídico-constitucional, el cual en muchas ocasiones ahoga las aspiraciones por lograr un desarrollo más equilibrado entre la capital y las diversas regiones del país. La larga duración señala como constante que la capital mexicana tiene una centralidad en todos los campos que otras capitales históricas no tienen.

<sup>139</sup> Cfr. los siguientes libros: Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa. Historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001; Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Centro de Asesoría Metropolitana SC-Plaza y Valdez, 2001; Álvarez, Lucía (coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada-CIICH-UNAM, 1997. Así como los siguientes artículos: Abal Medina, Juan Manuel, “Evaluando las instituciones políticas de los distritos federales”, *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, núm. 22, pp. 185-213; Marván Laborde, Ignacio, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 4, enero-junio de 2001, pp. 49-83; Navarro Benítez, Bernardo, “Notas sobre la reforma de gobierno en el Distrito Federal”, *Política y Cultura*, México, núm. 7, otoño, UAM-Xochimilco, pp. 147-154; Ugarte Salazar, Pedro, “La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, julio-diciembre de 1998; y Navarro Benítez, Bernardo, “Notas sobre la reforma de gobierno en el Distrito Federal”, *Política y Cultura*, México, núm. 7, otoño, UAM-Xochimilco, pp. 147-154.

El tercero, y junto al punto anterior, tiene que ver con el hecho de señalar las limitaciones de una historia y doctrina del derecho constitucional que se embelese con enunciar principios jurídicos en los que muchas veces está ausente la complejidad social de los procesos sociales, o se detiene en el acontecimiento historiográfico. El resultado es una esterilidad en sus estudios y reflexiones.

Esto ha traído como consecuencia que la disciplina jurídica en México no haya podido abordar la enorme distancia entre el derecho escrito y el derecho realmente ejercido en términos de una verdadera sociología jurídica. La mayoría de los trabajos en este campo, y en particular los que se han hecho sobre el Distrito Federal y la Ciudad de México, son en sí grandes compendios de leyes, densas exposiciones esquemáticas de principios jurídicos o la expresión de doctrinas, que como tales carecen de un análisis sociológico e histórico, ya no se diga politológico. Los siguientes párrafos abordan de manera sintética poco más de setecientos años de historia de la capital mexicana. Es un trazado de la evolución histórica de la Ciudad de México, en particular la descripción de la estructura de dominación, el ejercicio del poder político o de la autoridad ejecutiva, legislativa y judicial, según fuera el caso.

No pretende ser un análisis historiográfico, sino un esfuerzo que enmarque o señale las grandes coordenadas de una historia local, que en muchas ocasiones se presenta como historia nacional. Estas etapas a grandes rasgos son: la preconquista; el periodo virreinal; la crisis de la monarquía española, y la Constitución de Cádiz; la que abarca de la independencia la Constitución de 1857; la segunda mitad del siglo XIX, y el acontecer del siglo XX.

## II. TENOCHTITLAN: DE SEÑORÍO A IMPERIO

Antes de que la ciudad de México-Tenochtitlan fuera el centro del área cultural conocida como Mesoamérica, dos ciudades ya habían ocupado esa posición: Teotihuacan y Tula. La primera, localizada en el noroeste del valle de México, y cuyo apogeo y esplendor político, económico y cultural se dio en el siglo VI de nuestra era. Pero la ciudad entró en una fase de decadencia hacia el siglo VIII, y muchos de sus antiguos habitantes la abandonaron, trasladándose algunos al valle de México, concretamente a los pueblos de Culhuacán, Coyoacán y Copilco.

Tula, por su parte, fue la ciudad más importante del área cultural mesoamericana durante los siglos que van del XI al XIII. Los toltecas se declararon herederos de la cultura floreciente en Teotihuacan, y su influencia llegó hasta la península maya: una proeza, teniendo en cuenta que en el área de Mesoamérica las vías de comunicación eran limitadas por la ausencia de animales de carga. Sin embargo, cuando Tula cayó en manos de los chichimecas, algunos grupos volvieron a radicar en el valle de México. Así que, ya fuera directa o indirectamente, el valle de México tenía la marca que legitimaría la dominación de cualquier pueblo sobre la meseta del Anáhuac.

Cuenta la mitología que los mexicas o aztecas se asentaron en los lagos del centro del país al encontrar la señal que su dios, Huitzilopochtli, les había indicado: un águila posada sobre un nopal devorando a una serpiente.<sup>140</sup> Después de una largo peregrinar cercano a dos siglos, la ciudad de México-Tenochtitlan se fundó en un el pequeño islote hacia el año 1325 por las tribus nómadas que llegaron del noroccidente del país. Le dieron el nombre de “México” al lugar, porque Huitzilopochtli también era llamado Mexitli.<sup>141</sup>

Cuando los aztecas llegaron a la región central del país, eran un grupo nómada y bárbaro, que en muchas ocasiones fue visto con displicencia. Pero el espíritu guerrero y corporativo de la comunidad llevó a que la ciudad poco a poco se apoderara del valle de México y de otras regiones del país. La futura capital del imperio mexica o azteca rápidamente creció hasta convertirse en una de las ciudades más importantes del valle de México. Gracias a una serie de alianzas políticas con otros señoríos, la ciudad, poco a poco, comenzó a ser el centro comercial de la región, pero sobre todo de dominación de otros pueblos.

La ciudad de México-Tenochtitlan dejó la etapa señorial y organizó su imperio: más grande que cualquier Estado europeo de esa época, e incluso como capital era la ciudad más poblada en su momento. Su poderío se extendió hacia el sureste, en los países que hoy integran Centroamérica. La dominación mexica, a la par de principios de economía política y urbana ya descritos en el primer capítulo, tuvo dos resortes insertados en la mentalidad de su pueblo, que impulsaron su expansión; por un lado su espíritu guerrero, y por el otro, la visión religiosa que envolvía a su

<sup>140</sup> Soustelle, Jaques, *El universo de los aztecas*, México, FCE, 1983, p. 30.

<sup>141</sup> Clavijero, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, México, Porrúa, 1985, p. 200.

sociedad y atravesaba toda su cultura: en buena parte la futura riqueza y hegemonía de la ciudad descansó sobre pretensiones cósmicas.<sup>142</sup> La idea de que el universo existente podría ser destruido y que podían evitarlo explica en buena parte de la dominación mexicana.

Antes de que la ciudad de México-Tenochtitlan llegara a ser el centro de un imperio, el señorío, propiamente dicho, fue opacado por el esplendor de dos: Texcoco y Tlacopan o Tacuba. Ambas se encontraban en pleno apogeo. La estrategia geopolítica y militar del pueblo mexicana para convertirse después en el centro de la dominación partió en conformar una alianza con estas dos ciudades para buscar el crecimiento comercial, militar, social, y su poder frente a los señores de Azcapotzalco. A esta alianza se le conoció como la Triple Alianza. Al mismo tiempo que los mexicanos llevaban a la práctica acciones políticas y militares, establecían vínculos simbólicos y redes de parentesco con sus aliados, que los ayudarían en la posterioridad a legitimar su dominación y hegemonía en el valle de México.<sup>143</sup>

Por lo que se refiere a la estructura política de dominación y las instituciones de gobierno que tenía el ahora imperio mexicana, se puede comprender metafóricamente en la figura de la pirámide, icono arquitectónico de la región mesoamericana, y que refleja en mucho la cosmovisión y organización social y cultural de los pueblos prehispánicos. Así, en la cima de la pirámide o la estructura de dominación estaba el *tlatoani*<sup>144</sup> o señor, que gozaba de poder ilimitado.<sup>145</sup>

El imperio mexicana, como Estado teocrático y despótico, conformó un aparato técnico-administrativo para tener control sobre el sistema de producción agrohidráulico. El estado-clase dominante ejerció el poder en forma monopolista, porque su autoridad se extendió a todos los aspectos de la vida, y despótica, porque careció de cualquier oposición, excepto aquella de las comunidades aledañas por medio de la pasividad o la rebelión. De esta forma, su estructura de dominación interrelacionó una organización militar y religiosa, una recaudación de tributos e impuestos, y un comercio de larga distancia, que en última instancia respondía fiel-

<sup>142</sup> Gruzinski, Serge, *La Ciudad de México. Una historia*, México, FCE, 2004, p. 266.

<sup>143</sup> *Ibidem*, pp. 289-293.

<sup>144</sup> La palabra es de origen náhuatl, y significa “dueño”. El *tlatoani* era el nombre que se le daba al emperador azteca.

<sup>145</sup> Paz, *op. cit.*, pp. 99-207, y Palerm, *op. cit.*, pp. 45-70.

mente a la clase dominante, pero sobre todo a quien estaba en la cúspide de la pirámide.<sup>146</sup>

El carácter teocrático y despótico de la dominación mexicana tuvo como base el hecho de que una casta sacerdotal tenía accesibilidad única y exclusivamente, y en conjunto con una nobleza, a las funciones de gobierno y políticas. Las funciones de gobierno, o de poder político propiamente dicho, tenían una mixtura entre formas centralizadas y descentralizadas de control. En el primero, el imperio mexicano dictaba tributos de manera autoritaria, obligatoria, y ejercía de manera férrea su poder. En el segundo, el imperio mexicano otorgó cierta autonomía a algunas comunidades para el mejor manejo de sus asuntos. Por ejemplo, en la región del altiplano central había diversos señores; cada uno imponía su mandato en las distintas regiones que conformaban esta área. Sin embargo, en última instancia respondían al señor de México-Tenochtitlan.

Lo que nosotros llamamos, con mayor o menor exactitud, el imperio azteca se había constituido recientemente, en menos de un siglo, surgiendo gracias a la guerra y a la diplomacia, de una situación confusa en que todo el centro del país estaba dividido en pequeños estados independientes, a la manera de las ciudades griegas antiguas.<sup>147</sup>

Así, cada ciudad tenía su propio *tlatoani*, pero el señor de México-Tenochtitlan era el amo y señor de todo el imperio. Los demás *tlatoanis* estaban subordinados a su poder. El señor de México-Tenochtitlan, al mismo tiempo que gobernaba la ciudad, gobernaba el imperio. En síntesis: el modelo piramidal de dominación que se repetía en las comunidades mesoamericanas facilitó la dominación. Así, las relaciones y los conflictos sociales entre las comunidades eran de pasividad o rebelión, pero siempre en el plano exterior como comunidades.

Las comunidades mesoamericanas, aunque tenían conflictos entre ellas, no se expresaba una lucha de clases, pues esto implicaba que la organización social regresara a un estado primitivo. Desaparecía la ciudad entera y su civilización.<sup>148</sup> Teotihuacan, Tula y las ciudades mayas son un ejemplo de este principio. Las ciudades mesoamericanas, por lo tanto, no sobrevivían a los desórdenes que se suscitaban en los imperios, como

<sup>146</sup> Palerm, *op. cit.*, pp. 65-68.

<sup>147</sup> Soustelle, *op. cit.*, p. 31.

<sup>148</sup> Palerm, *op. cit.*, pp. 65 y 66.

sucedió con las ciudades europeas. Recapitulando: el imperio azteca fue un complejo de señoríos dominados por una ciudad central en la cual radicaba el *tlatoani*.

Los mexicas no eran muy estrictos en ceder el cargo de *tlatoani* al descendiente directo del que había fallecido. El *tlatoani* era electo de dentro de los miembros de la nobleza, que incluía a familias, no sólo de la Ciudad de México-Tenochtitlan, sino de otros señoríos cercanos o aliados históricos. De esta manera, la clase dominante, que se veía como una gran familia, podía ungir a otro que lo consideraba digno. Para mantener el linaje, y por lo tanto, para conservar el poder, la nobleza mexica estableció un sistema y estructura de jerarquía social estático y de nula movilidad social.<sup>149</sup>

Así, creó un “consejo de electores”, que tenía la función de decidir qué pariente debía suceder el trono;<sup>150</sup> pero no bastaba con su consentimiento, sino que tenía que contar con el del *huey tlatoani* (gran orador). Cuando el ungido no era de la ciudad de Tenochtitlan, sino de otro señorío aliado, el *huey tlatoani* tenía el poder de ratificarlo o no. Una vez ungido el señor, ejercía el poder que se le había otorgado, estableciendo con ello las jerarquías y diferenciaciones que al interior de la misma clase dominante había.<sup>151</sup>

El *tlatoani* ejercía el poder por medio de otros personajes e instituciones de dominación. Junto a él estaba el *cihuacóatl*, que era el consejero personal del *tlatoani*. Este funcionario tenía la misión de sustituir las ausencias del emperador y se encargaba de la recolección y almacenamiento del tributo. Existió también un consejo de nobles, que se convertía en

<sup>149</sup> Gibson, Charles, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México, Siglo XXI, 1978, p. 175.

<sup>150</sup> El consejo de electores en un principio se conformó con los jefes y cabeza de familias. Éstos se reunían en la plaza principal de la ciudad, y ahí daban a conocer su opinión acerca de quién, de la familia real, debía gobernar. A pesar de que era ya un indicio democrático, era un proceso de elección muy tardado y cerrado. Tiempo después, el consejo de electores fue integrado por medio de representantes que se elegían en los barrios —normalmente eran cuatro—. Pero al formarse la Triple Alianza, el número de miembros del consejo se elevó, por aumentar también el número de pobladores. A principios del siglo XVI, el consejo de electores incrementó su número hasta un centenar: los *tecuhtloque* (13 dignatarios supremos); los *achcacauhtin* (funcionarios y representantes de distintos barrios); los delegados de los militares retirados y en activo, y los *tlanamacazque* (sacerdotes del más alto rango). No había ninguna especie de escrutinio. *Cfr.* Soustelle, *op. cit.*, pp. 31-40.

<sup>151</sup> *Idem.*

el consejo de electores cuando se tenía que elegir al nuevo *tlatoani*. Sus atribuciones eran las de asesorar al señor del imperio cuando solicitaba consejo. También asumía encargo en cuestiones administrativas y judiciales ordinarias.

Debajo de los *tlatoanis* estaban los *tecuhtli* o señores. Estos títulos se otorgaban como recompensa a acciones sobresalientes, y se les dotaba de tierras y servidores. Las funciones administrativa y de jueces eran ejercidas por los *tetecuhtin*. Éstos tenían como misión, administrar los dominios del imperio y la gente que residía en ellos, sirviendo al *tlatoani* de la comunidad, pero ante todo al gran señor de México-Tenochtilán. La designación no era hereditaria ni implicaba ascenso hacia el círculo de poder; sin embargo, en el reclutamiento de este personal tecnoadministrativo se prefería al hijo del fallecido *tetecuhtin*, claro está, si reunía los suficientes méritos.<sup>152</sup>

En la organización espacial, política y administrativa de la ciudad de México-Tenochtitlan existió la figura del *calpullec*, que era el jefe del barrio (*calpulli*). El *calpulli* a su vez era una pequeña demarcación dentro de una de las áreas en que la ciudad estaba dividida, y contaba con su propia asamblea o consejo de ancianos.<sup>153</sup> También era la base para la organización militar y la tributación.

El *calpullec* se subordinaba al *tlatoani*, pero era elegido por el consejo de ancianos del *calpulli*. Tenía la atribución de apoyar al *tlatoani* en los asuntos relacionados con el barrio, así como en tomar decisiones que beneficiaran a la comunidad. Además, debía mantener un registro de las tierras pertenecientes al *calpulli*, así como repartirlas entre las familias. También debía proteger y defender su jurisdicción. Finalmente, era el encargado de dirigir la educación de los niños, y muchas veces actuaba como juez.<sup>154</sup>

La mayoría de la población de México-Tenochtitlan se componía de artesanos, guerreros y comerciantes. La actividad agrícola se reducía al

<sup>152</sup> [www.df.gob.mx/ciudad/historia](http://www.df.gob.mx/ciudad/historia)

<sup>153</sup> El consejo de ancianos que tenía cada barrio o *calpulli* estaba conformado por los que eran considerados más sabios y con más experiencia de entre todos los miembros de esa demarcación. Estas cualidades eran necesarias, debido a que el consejo tenía que relacionarse con los otros consejos de los demás *calpullis* para lograr la buena armonía y tomar las mejores decisiones en los asuntos comunes. El consejo de ancianos también servía como lazo entre los indígenas y el consejo de nobles. *Idem*.

<sup>154</sup> *Idem*.



cuidado de las chinampas, y se combinaban con la pesca y la recolección de hierbas e insectos.<sup>155</sup> Había una vida cotidiana, que pone en duda la visión monumentalista y ceremonial de la ciudad, que por mucho tiempo la historia, la arqueología y la antropología enarbolaron. En este sentido, en la ciudad surgían conflictos, que si bien no cuestionaban la estructura de dominación, contaba con los mecanismos e instrumentos que les daban salida.

Por ello, y para resolver los conflictos y las controversias entre los habitantes de las comunidades asentadas en el valle de México, sobre todo teniendo en cuenta el fenómeno social que se conoce como administración de justicia, algunos expertos han señalado que desde antes de la llegada de los españoles las comunidades ya contaban con organismos para resolver dichas controversias entre sus habitantes y las de éstos con sus autoridades. Había una especie de tribunales llamados *cihuacóatl* y *tlacxitlan*.<sup>156</sup>

En el imperio mexica operó lo que pudo ser el principio de un derecho procesal mexicano, y que tiene como creador del código escrito a Nezahualcóyotl. En dicho código se tenían compiladas ocho leyes, con las cuales se pretendía disciplinar la conducta antisocial, y también resolver las controversias de la vida cotidiana. El “sistema judicial mexica”<sup>157</sup> se organizó en una “corte suprema” de doce jueces, presidida por un hombre de confianza de sus integrantes y del *tlatoani*. Sus decisiones podían ser apeladas ante otros dos jueces supremos, que dictaban sentencia, pero sólo con la aprobación del monarca. Era frecuente que los otros señoríos

<sup>155</sup> Gruzinski, *op. cit.*, pp. 297-302.

<sup>156</sup> [www.tsjdf.gob.mx](http://www.tsjdf.gob.mx)

<sup>157</sup> El procedimiento en todo el “sistema judicial” mexica era oral, y las principales sentencias eran registradas en lenguaje pictográfico, esto es, una escritura ideográfica, que consistía en representar gráficamente los objetos mediante signos. Un proceso judicial no duraba más de ochenta días, y los que entonces actuaban como abogados eran llamados *teplantoatani*. Las pruebas eran la testimonial, la confesional, presunciones, careos, a veces la documental, y posiblemente el juramento liberatorio. En los delitos más graves, el juicio era más sumario y con menos facultades para la defensa. Los jueces aztecas tomaban en consideración las pruebas para obtener sus decisiones, que podían ser testimonios reales, confesiones o evidencias circunstanciales. A diferencia de algunos procedimientos europeos de la misma época, los aztecas no se guiaron en los juicios por mandatos sobrenaturales. Para asumir este importantísimo cargo de juez se requería ser noble, rico, con experiencia en la guerra, ser de buenas costumbres, haber sido criado en el *calmecac* y en el palacio, ser prudente y sabio. *Idem*.

enviaran los casos más controvertidos al juzgado de Texcoco, que por su reputación era el tribunal que dirimía mejor las controversias.<sup>158</sup>

En la “organización forense” de los aztecas existió una jerarquía en los tribunales comunes. En dicha estructura jerárquica estaban el *tecutli*, juez de elección popular, un cargo anual y competente para asuntos menores. Cuando el asunto era de mayor complejidad, pasaba a un tribunal integrado por tres jueces vitalicios nombrados por el *chicoatl*. Funcionaba como un sistema de apelación, y era el tribunal del monarca que se reunía cada 24 días. Sus integrantes revisaban los casos muy graves en juntas de doce jueces dentro del palacio, y cada ochenta días los jueces menores tenían una junta con el rey para asuntos fuera de lo común. En la estructura judicial, el *huey tlatoani*, o gran señor, era el juez supremo, que delegaba sus funciones jurisdiccionales en el *cihuacóatl*, o serpiente hombre, que conocía la apelación en las causas penales, y sus resoluciones no admitían revisión.<sup>159</sup>

Además, existió una relación entre estos tribunales y el consejo de nobles. Este último impartía justicia, pero sólo y estrictamente en asuntos civiles; mientras que los tribunales se encargaban de presidir los juicios específicamente penales. Ambas cortes se encontraban dentro del palacio del *tlatoani*, en el cual también se encontraba un tribunal, que sesionaba en una sala donde se juzgaba a los nobles, guerreros y soldados. Por otro lado, existía una justicia especial para los sacerdotes, otras para asuntos mercantiles, una más para asuntos de la familia, la milicia, los asuntos tributarios y los referentes a la ciencia y al arte.<sup>160</sup>

Sin embargo, este orden social y cultural terminó con la conquista. La conquista marcó una fase de choque civilizatorio y dejó huella de lo que es México y no lo es. Fue el preámbulo de un nuevo orden, que aunque no destruyó al mundo indígena sí lo transformó. No obstante, para quienes les tocó vivir esos hechos implicó, sobre todo para los vencidos, la destrucción de su forma de ver al mundo.<sup>161</sup>

Aunque la Ciudad de México se integró al imperio español, el cual a su vez se encontraba inmerso en su propia fase de construcción estatal, no dejó de ser el centro de la dominación en esta parte del mundo. En este

<sup>158</sup> *Idem.*

<sup>159</sup> *Idem.*

<sup>160</sup> *Idem.*

<sup>161</sup> León-Portilla, *op. cit.*

orden de ideas, en los párrafos que siguen se rastreará la forma como se construyeron los nuevos mecanismos e instrumentos de la dominación. El entendimiento de la forma en cómo funcionaba la maquinaria burocrática del virreinato de la Nueva España será el hilo conductor.

### III. PODER POLÍTICO Y GOBIERNO EN LA NUEVA ESPAÑA

Tras la llegada de los conquistadores españoles a Mesoamérica, y después de que Hernán Cortés se instaló en la Ciudad de México-Tenochtitlan, la ciudad se convirtió en la capital del virreinato de la Nueva España. Cortés comprendió que la grandeza, potencial y buena organización del imperio facilitarían la implantación del nuevo sistema de dominación.

Los españoles, como dijo Octavio Paz, aprovecharon el modelo piramidal y centralista de dominación, al cual no eran ajenos por completo, sobre todo teniendo en cuenta que ahora ellos serían los que estarían en la cúspide. Aunque la conquista conllevó cambios significativos para la organización política y forma de gobierno, la estructura de dominación siguió siendo la misma. Ahora la capital mexicana pasó a ser parte de un imperio mayor, y eso no impidió que siguiera irradiando su influencia en las distintas regiones de la Nueva España: no sólo fue la capital del nuevo reino, sino que fue la ciudad más importante del Nuevo Mundo.

Desde el siglo XVI y hasta mediados del XIX, pues aun cuando México fue independiente políticamente, muchas de sus estructuras económicas y sociales persistieron; por ejemplo, las alcabalas, los sistemas de pesos y medidas, las corporaciones, y más. Trescientos años de sistema colonial no fueron fáciles de borrar.

El imperio español insertó al mundo novohispano en el sistema económico mundial por medio de la producción y exportación de plata. Y colocó a la Nueva España no en los márgenes del desarrollo del capitalismo, sino en su mismo centro, aunque con un papel especializado y dependiente. Su descubrimiento y la organización eficaz de su explotación no fueron accidentes, sino el resultado de un designio impuesto por la metrópoli bajo los estímulos y las presiones del sistema económico mundial en formación.<sup>162</sup>

<sup>162</sup> Palerm, *op. cit.*, pp. 91-121.

De él se derivó un sistema colonial que incluyó relaciones sociales de trabajo asalariado, que unas veces era libre y otras, forzado; repartimientos de trabajo obligatorio, pero generalmente retribuido; formas serviles; esclavitud y trabajo independiente de pequeños productores. Lo que le dio unidad a esa extraordinaria articulación de modos y relaciones de producción y le permitió funcionar como un sistema fue su subordinación al capitalismo mundial y su dependencia política y administrativa respecto al Estado español.

A partir de él se organizó una estructura burocrática que garantizara el control de los territorios de América y siguiera abasteciendo a la metrópoli de este metal precioso. Así, la forma como operó el gobierno español en México se puede dividir en dos grandes sistemas burocráticos ligados con las casas reales que gobernaron España: la de los Habsburgo y la de los Borbones. Esta última ligada más a los procesos de decadencia del imperio español y a la reformulación de la organización política hecha por el liberalismo español y las luchas independentistas.

### 1. *La fase de los Habsburgo*

El virreinato de la Nueva España se creó formalmente en 1523. Entender la estructura de gobierno virreinal no es fácil, ya que en ella se entrelazan funciones de justicia con las de gobierno. Esto fue consecuencia de que en España se aplicaba el principio de que “gobernar es imponer la justicia”, de ahí que todos los funcionarios: virreyes, gobernadores, corregidores, alcaldes, tuvieran atribuciones no sólo administrativas, sino judiciales.<sup>163</sup> Ya fuera en la Colonia como una necesidad de hecho o en la República como una cuestión de derecho, estos cargos y los demás están relacionados con la estructura de dominación.

En los incipientes años de colonización se dio una etapa de reajuste institucional y de organización administrativa para ejercer la dominación. En esta dirección, la organización colonial intentó implantar su imperio, pero quienes han estudiado la maquinaria burocrática de la Colonia, como Edmundo O’Gorman o Francisco del Paso y Troncoso,<sup>164</sup>

<sup>163</sup> O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales en México*, México, Porrúa, 1968, p. 4.

<sup>164</sup> Paso y Troncoso, Francisco del, *Relaciones geográficas de México*, México, Cosmos, 1979.

señalan que es una empresa complicada y un embrollo para entenderla. Esto es así, porque el hecho de que diversas instancias civiles, militares y eclesiásticas se imbriquen o se entrecrucen hacen difícil su comprensión.

Para empezar a desmenuzar la maquinaria burocrática es necesario señalar que el cargo de virrey no era hereditario, sino que era designado directamente por el rey. El virrey ejercía la voluntad del monarca y lo representaba en las tierras dominadas. Sin embargo, muchas veces la distancia permitió que en la práctica el virrey ejerciera y tuviera poder absoluto. Los requisitos para ser virrey variaron de una casa real a otra. Para los Habsburgo, los virreyes debían ser personas de alta alcurnia: generalmente militares. En cambio, para los Borbones los virreyes debían ser personas aptas para ejercer este cargo; muchos de ellos fueron de clase media: generalmente funcionarios de carrera, que eran letrados. Al final, el criterio básico de selección sólo expresó dos maneras de ejercer y controlar las tierras americanas.<sup>165</sup>

La capital del virreinato de la Nueva España no sólo ejercía el poder político del virreinato, sino que tenía al mismo tiempo el mando de varias capitanías generales, como la de Cuba, la de Filipinas y Guam, la de Guatemala, y de algunos territorios del sureste de lo que hoy son los Estados Unidos.<sup>166</sup>

El virrey aprovechó, e incluso amplió, la estructura de dominación que el *tlatoni* y la ciudad México desde siglos atrás ejercieron. Como repre-

<sup>165</sup> Existían diferencias significativas en ambas casas reales. La casa austriaca de los Habsburgo gobernó a España desde finales del siglo XVI hasta finales del siglo XVII. La característica principal en el dominio político-administrativo de esta casa fue que estuvieron muy vinculados a la Iglesia. Sus estrechos lazos pusieron como principal misión evangelizar a los indígenas, y establecer mecanismos de diferenciación entre los habitantes de los reinos de acuerdo con la posición que tenían en la estructura social. Por su parte, la casa francesa de los Borbones gobernó, y gobierna, España desde 1700, su relación con la Iglesia no era muy cercana, pero lo que caracterizó a esta casa fue su afán por introducir procesos de modernización administrativa para el mejor control de los territorios y los reinos. Perry Anderson aborda la historia del absolutismo español. Anderson, *op. cit.*, *passim*.

<sup>166</sup> La capitanía general de Cuba comprendía los actuales países de República Dominicana, Puerto Rico, Trinidad y Tobago, así como la isla de Guadalupe. La capitanía general de Guatemala comprendía los países de Guatemala, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Finalmente, los territorios del sur de los Estados Unidos son las unidades constituyentes que llevan por nombre California, Nevada, Colorado, Uta, Nuevo México, Arizona, Texas, Oregon, Washington y partes de Idaho, Montana, Wyoming, Kansas, Oklahoma, Florida y Louisiana. O'Gorman, *op. cit.*, pp. 5-8 y 15.

sentante directo del rey, ocupó otros cargos burocráticos.<sup>167</sup> Los virreyes eran de origen peninsular, pues el monarca quería que su representante no tuviera algún vínculo con las tierras dominadas y no fuera en perjuicio de la Corona. Los virreyes, que eran nobles castellanos, y hasta eclesiásticos, ocuparon el cargo de forma interina. Al principio eran nombrados por un tiempo indefinido, pero una vez consolidado el sistema de organización política y administrativa el periodo en el cargo se limitó a seis años, pudiendo ser prorrogado. A las actividades propias del ejercicio del poder político y administrativo se unía la pompa cortesana de palacio y los honores militares.

En cuanto a las funciones judiciales, en el tiempo de los Habsburgo el virrey se auxiliaba de audiencias o tribunales superiores, que se encargaban de oír las quejas de los pobladores. Las audiencias se crearon con el fin de impartir justicia y asegurarse de que las leyes se cumplieran. Las audiencias que se establecieron en la Nueva España fueron en la Ciudad de México y en Guadalajara. No obstante, las sentencias de estos órganos podían ser apeladas ante las cortes reales. A la par que impartían justicia tenían como misión asesorar al gobierno en asuntos de importancia, y ante la ausencia del virrey asumían la función de gobierno.<sup>168</sup>

Las audiencias funcionaban de la siguiente manera: estaban compuestas por oidores o magistrados expertos en derecho. Como altos tribunales, tenían jurisdicción civil y criminal para resolver los asuntos en segunda y tercera instancia sobre sentencias hechas por los cabildos y en los territorios de los gobernadores. Como jueces podían apelar al uso de la fuerza y auxiliaban por igual a la Iglesia en los asuntos de defensa de la fe.<sup>169</sup>

Del mismo modo, las audiencias a las que específicamente correspondía la administración de justicia del más alto nivel, y en su calidad de tribunales de apelación, tuvieron también funciones gubernativas, ya fuera de asesoramiento o de gobierno, faceta que constituyó su principal

<sup>167</sup> El primer virrey de la Nueva España fue Antonio de Mendoza, un diplomático, militar y político. Al cargo de virrey se unían otros, como el de gobernador, capitán general de la Nueva España y presidente de la Real Audiencia de México. Nombramientos que al principio de la colonización y ampliación del virreinato simbolizaban los máximos cargos públicos que se pudieran otorgar desde España para gobernar y ejercer el poder.

<sup>168</sup> Borah, Woodrow, "El desarrollo de las provincias coloniales", en Borah, Woodrow (coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, UNAM, 2002, p. 35.

<sup>169</sup> *Ibidem*, pp. 36 y 37.

diferencia con respecto a las metropolitanas. En ocasiones la Corona encomendaba específicamente el gobierno a las audiencias (por ejemplo, la de Santo Domingo en 1524, la de México en 1528), que además solían asumir esa función en casos de vacante, mientras llegaba el nuevo virrey o gobernador.

Después se establecieron tribunales conocidos genéricamente como “especiales” y “ordinarios”, que tenían encomendado administrar la justicia en sus respectivos ámbitos de competencia. A los primeros correspondía el tratamiento de aquellos asuntos que cuestionaban o atentaban contra la posición de la Iglesia o que tenían que ver con el comercio y la mercadería. Los segundos tenían que atender lo relacionado con: 1) el Supremo Consejo de Indias,<sup>170</sup> que asesoraba al rey en las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales de América y las Filipinas; 2) la Audiencia o Real Cancillería de México, que su rubro era específicamente la justicia, por lo que era el máximo órgano, y 3) las causas civiles y criminales.<sup>171</sup>

Además, existieron tres tipos de audiencias que diferían entre sí en importancia: las virreinales, presididas por el mismo virrey; las pretoriales, cuyo presidente era un gobernador y capitán general, y gozaban de amplia autonomía; y las subordinadas, cuyo presidente era un letrado, y dependían administrativamente del virrey.

Además del virrey, la Corona española nombró gobernadores, capitanes generales, jueces supremos honorarios en el nuevo mundo, entre otros funcionarios. A las funciones meramente administrativas se unieron otras más intangibles, pues los funcionarios reales gozaban del prestigio, influencia y poder simbólico, que les daba el cargo en sus respectivas jurisdicciones.

Para la administración y gobierno del territorio del virreinato, éste se dividió en veintitrés provincias mayores. Cinco formaban parte del reino de México, tres de la Nueva Galicia, dos de la gobernación de la Nueva Vizcaya, y tres de la gobernación de Yucatán.<sup>172</sup>

Muchos gobernadores de los territorios en un inicio fueron los conquistadores; por medio de ellos la Corona española ratificó y legitimó la

<sup>170</sup> El Consejo de Indias se fundó en 1524 por el rey Carlos V. Estaba conformado por un presidente y un número variable de consejeros, que normalmente eran personas letradas, con conocimientos jurídicos y expertos en temas de gobernabilidad en América.

<sup>171</sup> [www.tsjdf.gob.mx](http://www.tsjdf.gob.mx)

<sup>172</sup> O’Gorman, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

conquista para abrir paso a la colonización. A las huestes españolas, por su parte, se les proporcionó una porción de tierra y se les encomendaron indígenas, que pagaban tributo y trabajaban para ellas. Las comunidades indígenas, a su vez, conservaron sus formas de gobierno, pero estaban bajo la supervisión de los encomenderos. Pero poco a poco las ciudades españolas actuaron como contrapeso a los encomenderos.<sup>173</sup>

El título de gobernador tenía reminiscencias medievales de las aventuras caballerescas. Así, después de cierto tiempo la Corona tomó el control y la designación de los funcionarios reales; pasaron por sus procesos y mecanismos de selección más burocratizados. El gobernador tenía atribuciones de gobierno y justicia, y era la autoridad para encomendar o repartir indígenas y tierras; poseía la jefatura militar, y se beneficiaba de los productos de la región a su cargo. También se subordinaba al virrey, pero en la práctica muchas gobernaciones fueron autónomas, ya que tenía más contacto directo con España que con la capital virreinal.<sup>174</sup>

Las funciones de los gobernadores se enmarcaban en los ámbitos administrativo, judicial y militar. Los territorios que aún no eran conquistados por completo o que no merecían un gobernador debido a su extensión eran administrados y gobernados por las capitanías generales, y se les atribuían poderes militares autónomos. Este fue el caso de Santo Domingo, Guatemala, Panamá, Chile y Venezuela, así como Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires antes de erigirse en sedes virreinales.<sup>175</sup>

Pero los enredos burocráticos y la dificultad para entender los instrumentos de la dominación española en México obligaron a los Borbones a transformarla. Esta casa real, y debido a su cercanía con Francia y el conocimiento de la centralización y el despotismo ilustrado de los luses, se vio obligada a crear la figura de las intendencias. Todas ellas establecidas en los territorios o regiones que más tarde serían los futuros estados federales.

## 2. *La fase de los Borbones*

Los reinos y provincias en los que estaba dividida la Nueva España pronto abrieron paso al sistema de intendencias, que la casa de los Bor-

<sup>173</sup> Borah, *op. cit.*, p. 31.

<sup>174</sup> O'Gorman, *op. cit.*, *passim*.

<sup>175</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.



bones implantó. A finales del siglo XVIII la Nueva España delimitó las intendencias siguiendo distintos lineamientos económicos, geográficos, históricos y culturales, y que serían la base de la moderna división política en México. No obstante, ese ejercicio de racionalización burocrática no estuvo exento al rechazo de los funcionarios españoles establecidos en México, como fue el caso del virrey de Bucareli.<sup>176</sup>

Las intendencias mexicanas no fueron pioneras en el imperio español. Ya Carlos II había establecido supertintendentes en las provincias castellanas, pero fue con el afrancesamiento Borbón cuando tomaron mayor forma. Como quiera que fuera, las intendencias llegaron con la Ordenanza del 6 de diciembre de 1786.<sup>177</sup> Así, el territorio de la Nueva España se dividió en doce intendencias y se previno que en lo sucesivo se entendiera por ella una sola provincia, territorio o demarcación. Cada intendencia llevaría el nombre de la ciudad que debiera ser capital, y en la que habría que residir el intendente.<sup>178</sup> En el proyecto de la intendencia se evidencia una vez más el proyecto y proceso centralista francés descrito en el capítulo anterior, pero también la forma como desde una ciudad capital se gobierna y administra el territorio.

A las doce intendencias se unieron tres provincias. Las intendencias fueron: México, Puebla, Veracruz, Antequera de Oaxaca, Valladolid o Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe. Mientras que las provincias fueron: Nuevo México, la Vieja California y la Nueva California. Desaparecieron los alcaldes mayores y se prohibieron las encomiendas. Al mismo tiempo, cada intendencia se dividió en partidos, y cada partido en municipalidades.<sup>179</sup>

Por otro lado, la figura del cabildo, como organismo representativo de la comunidad, fue el espacio en el que los habitantes de las ciudades, villas y pueblos novohispanos velaban por el buen funcionamiento de sus comunidades. Esta figura hay que tenerla en cuenta, sobre todo a partir de que la Ciudad de México hasta bien entrado el siglo XX operaba desde ella. Esta figura será descrita más adelante.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>177</sup> Muriá, José María, *Historia de las divisiones territoriales de Jalisco*, México, INAH, 1976, pp. 43 y 45.

<sup>178</sup> O'Gorman, *op. cit.*, p. 21.

<sup>179</sup> López Portillo, José, *Dinámica política de México, II, Vector Español*, México, Planeta, 1994, pp. 80-82.

Las funciones del cabildo en el virreinato iban desde el buen gobierno de la ciudad, el control del presupuesto y de las rentas del municipio y el correcto abastecimiento de víveres, hasta la persecución de la delincuencia y la administración de la justicia local. El concejo o cabildo se integraba por los alcaldes, jueces municipales y por los concejales o regidores.

El número de los cabildos oscilaba de uno a dos en las pequeñas poblaciones. En las demás villas el número variaba según la importancia de las ciudades. Había villas y pueblos que solían tener de cuatro a seis concejales. Mientras que en las urbes más grandes había ocho. Por su parte, en las capitales virreinales los concejales iban de un número de doce o más.

### 3. *La Ciudad de México en la época virreinal*

En el estudio de la organización de la Ciudad de México hay que tener en cuenta la figura del cabildo. Los ayuntamientos en la Nueva España tuvieron la función de convertirse a la larga en el refugio y el espacio de interacción política de los criollos. En estos espacios se formó la conciencia y se entendió la posición social que ocupaban en la estructura social del sistema virreinal. Los cabildos no fueron un logro político o concesión graciosa de la Corona, sino que fueron, como dice Contreras Bustamante, producto de la pereza de los peninsulares para dedicarse a estas labores azarosas, pesadas, poco remunerativas, o consideradas impropias de un español peninsular.<sup>180</sup>

Los cabildos se diferenciaban según su tamaño e importancia, de la villa o ciudad, los corregimientos o las alcaldías mayores. Los corregidores, acorde con la política de la Corona, tenían múltiples funciones, pues “corregir” una ciudad significaba impartir justicia y cuidar el orden.<sup>181</sup> Los corregidores gobernaban en las ciudades de españoles. Los alcaldes menores, por su parte, gobernaban a varios pueblos indígenas. Aunque las divisiones administrativas fueran muy similares en función y características a las gobernaciones se diferenciaban por el tamaño e importancia

<sup>180</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 17.

<sup>181</sup> Huerta, María Teresa, “La aportación castellana”, en Borah, Woodrow (coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, UNAM, 2002, p. 25.

de los distritos que gobernaban. El título de ciudad, villa o pueblo determinaba muchas veces la diferencia.<sup>182</sup>

Los corregidores, por un lado, solían presidir los cabildos o ayuntamientos, que fueron la organización política de las ciudades, y, como tales, constituyeron la unidad administrativa inferior o básica de todo el sistema.<sup>183</sup>

Al igual que en España, los cabildos estaban integrados por dos alcaldes ordinarios (que eran jueces de primera instancia y presidían el cabildo en ausencia del corregidor) y varios regidores (generalmente seis, pero en las ciudades importantes podían ser más), así como un cierto número de otros funcionarios, como alguacil mayor y el alcalde de hermandad (jefes de policía urbana y rural, respectivamente). También contaban con un escribano (secretario), alférez real, entre otros. Los alcaldes mayores, por otro lado, gobernaban zonas rurales con población indígena. En ellas ejercían atribuciones políticas y judiciales, así como de control y recaudación de los tributos en las repúblicas de indios.<sup>184</sup>

La población indígena se dispersó y diezmó por epidemias a lo largo del primer siglo de la Colonia. La importancia de la mano de obra indígena para la agricultura, la construcción y su destreza para la artesanía, así como para los procesos de evangelización, hicieron que la Corona creara una serie de medidas de protección y reconocimiento de formas tradicionales de organización. Las repúblicas de indios fueron la figura con la cual el nuevo sistema de dominación, si bien transformó el orden existente, reconoció sistemas de organización prehispánicos en el plano local.<sup>185</sup>

Los cargos de corregidor y alcalde mayor cumplían con las mismas funciones administrativas, políticas, civiles, militares, etcétera, en su territorio, pero se subordinaban en forma jerárquica al gobernador de la provincias, y ésta a su vez al virrey. Teóricamente los cargos eran electos para un periodo de un año, debiendo efectuarse el cambio cada 1 de ene-

<sup>182</sup> Von Wobeser, Gisela, “El gobierno en el marquesado del valle de Oaxaca”, en Borah, Woodrow (coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, UNAM, 2002, p.19.

<sup>183</sup> González, María del Refugio y Lozano, Teresa, “La administración de justicia”, en Borah, Woodrow (coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, UNAM, 2002, p. 89.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>185</sup> Bataillon, Claude y Riviére Darc, Helene, *La Ciudad de México*, México, SEP, 1973, pp. 12-14.

ro, pero muy pronto tanto las elecciones como los propios cargos fueron monopolizados por las oligarquías locales. Este proceso se afianzó por la venta de oficios, práctica generalizada desde fines del siglo XVI. Los cabildos fueron entonces corporaciones cerradas y representativas sólo de los intereses de la elite.<sup>186</sup>

Pero en el caso concreto de cómo se instauró, operó y funcionó el cabildo de la Ciudad de México, primero habría que señalar que Cortés pensaba implantar la sede política en otra ciudad que no era México-Tenochtitlan. Así, instauró el primer gobierno de corte municipal en el valle de México, siguiendo la tradición municipalista hispánica, en la localidad de Coyoacán hacia 1524. En un inicio Cortés trató de convertir a Coyoacán en el nuevo centro político, pero fue infructuoso, pues de inmediato se percató de que el espacio natural de reunión de los pueblos y caciques indígenas del valle de México era Tenochtitlan, razón por la cual decidió mudarse para allá, aunque más tarde los españoles se vieron en la necesidad de corregir y llevar la sede a la antigua capital mexicana.<sup>187</sup>

Destruída la ciudad, los trabajos de restauración se iniciaron a principios de 1522, y para el año siguiente quedaron concluidas las obras de la fortaleza de las atarazanas. De esta forma, Cortés se pasó con su tropa de Coyoacán a México. Sobre las ruinas del antiguo imperio se asentó otro. Fue así como Hernán Cortés entendió que la sociedad azteca era una sociedad que se conducía fundamentalmente con simbolismos, y había identificado el principal. El traslado de la capital fue confirmado cuando fue designado gobernador en 1522, y se organizó con base en el ayuntamiento.<sup>188</sup>

Siguiendo la tradición de fundación de las ciudades en América, y poniendo en práctica la cuadrícula, Cortés inició la repartición de solares a los nuevos vecinos. Como fue costumbre y ley, los españoles se reservaron el área central de la ciudad y dejaron la periferia a los indígenas. La traza urbana iniciaba en el centro de lo que sería la plaza central, y desde allí se construyeron los edificios públicos, religiosos y civiles de acuerdo con la posición que cada individuo ocupaba en la estructura social virreinal. El modelo concéntrico y cuadrangular de asentamiento fue una

<sup>186</sup> Von Wobeser, *op. cit.*, pp. 197 y 198.

<sup>187</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 11.

<sup>188</sup> *Idem.*

expresión espacial del poder y de las relaciones sociales.<sup>189</sup> Por ello no es casual que la catedral, el palacio de gobierno, el edificio del arzobispado y el edificio de la Pontificia Universidad de México fueran construidos siguiendo esta lógica.

En la Ciudad de México al principio se practicó una democracia comunitaria en la figura de los cabildos, que asumían el control de los asuntos que le eran formalmente atribuidos y se desarrollaban en su jurisdicción. Los ayuntamientos en el virreinato fueron, según Rosique Cañas, instrumentos de control efectivo del imperio español sobre las tierras americanas, pero también espacios del ejercicio de la vida pública local y libre, y aunque algunos de sus miembros pudieran ser manipulados por los personajes influyentes de la época, los ayuntamientos no dejaron de ser espacios de convivencia y discusión pública, y pese a que estuviera limitada a los españoles y los criollos.<sup>190</sup>

El cabildo de la Ciudad de México funcionaba de la siguiente manera: sus miembros al principio eran designados por los conquistadores. Los funcionarios que lo integraba fueron los alcaldes, regidores, alguaciles, los alféreces y jueces, que duraban en el cargo un año. Más adelante sus miembros serían electos por votación popular, e incluso por algunas poblaciones indígenas.<sup>191</sup>

Después de todo, el cabildo fue circunscrito al sector criollo, que dado el sistema de castas imperante le impedía ocupar puestos burocráticos importantes en el sistema de gobierno virreinal. Así, los nacidos en España tenían todos los privilegios y los cargos más altos en la burocracia española, y por consiguiente el control político de la Colonia les pertenecía.

Junto a los espacios políticos anteriores había otros mecanismos que trataban de integrar a un mayor número de habitantes. Eran espacios cívicos y religiosos, cuya función fue integrar socialmente a otros grupos. Por ejemplo, para el caso de la Ciudad de México el sistema de barrios

<sup>189</sup> López Moreno, Eduardo, *La cuadrícula en el desarrollo de la ciudad hispano-americana. Estudio de la evolución morfológica de la traza urbana a partir de la ciudad fundacional*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.

<sup>190</sup> Rosique Cañas, José Antonio, "Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno", ponencia presentada en el Segundo Congreso IGLOM: *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*. Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, noviembre de 2000.

<sup>191</sup> Bustamante, *op. cit.*, p. 17.

fue retomado por los españoles. La vida social, ahora vinculada a una nueva visión y religión, sustituyó los dioses tenochcas por los santos de la religión católica. Esta organización barrial se amparó y giró alrededor de la iglesia: edificación urbana en la cual giraban las relaciones sociales y espaciales.

#### IV. LA CRISIS DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA Y LA LUCHA INDEPENDENTISTA

El sistema de intendencias se implementó para contrarrestar las deficiencias del sistema burocrático de los Habsburgo con el fin de mejorar el control político y la eficiencia burocrática. En Europa, y concretamente en Francia, ya se había implementado el sistema de intendencias. El sistema no sólo se reducía a funciones meramente administrativas, sino que buscó modificar por completo la dominación y las relaciones sociales en la Nueva España. A ese proceso centralizador se unió la simpatía criolla que deseaba ser incluida en la estructura política de la Corona.

Esto, porque en las colonias americanas había un estado latente de insatisfacción social, generado por las injusticias raciales y la inequitativa distribución de la riqueza. La influencia de la Ilustración francesa, la independencia de los Estados Unidos, la Revolución francesa y la invasión de España por parte de Napoleón fueron el escenario que puso en crisis a la monarquía española. Para responder a ello, desde España se intentaron poner en marcha algunas propuestas de solución para conservar la integridad territorial del imperio; aunque los procesos independentistas ya estaban en puerta, tenía una lógica y dirección que anunciaba el fin de su dominio en América.

En España, para hacer frente a tal situación, se convocó a diversos representantes de las provincias en 1808 para ir a las Cortes, que se localizaban en la ciudad de Cádiz. Y el producto final de éstas fue la promulgación de la Constitución de 1812. Las juntas, con el carácter de provisional, surgieron en toda España durante 1808 a raíz de la emboscada napoleónica, en la que cayeron Carlos IV y Fernando VII. Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes, en septiembre de 1810, se encargaron de elaborar una Constitución para la monarquía española y asumir el gobierno en el nombre del rey. Sin embargo, alguna parte de los criollos que ya habían recibido la influencia del liberalismo español

apuntalaron su actividad política más hacia la independencia absoluta y definitiva de la Corona española.<sup>192</sup>

La necesidad de buscar el apoyo para expulsar a los franceses de territorio español hizo que los políticos ultramarinos buscaran el establecimiento de instrumentos, instituciones y principios jurídicos que se dirigían a la igualdad. La soberanía popular y la representatividad como discurso y proyecto político envolvió el regionalismo y un nacionalismo en gestación.<sup>193</sup>

La Constitución gaditana estableció en su diseño institucional la división del virreinato en provincias, y desapareció la figura del virrey, sustituyéndolo por la figura del jefe político superior. A este funcionario, que tenía las mismas atribuciones, le fueron derogadas otras responsabilidades hacia sus subordinados. La Constitución de Cádiz rechazó y adaptó algunos principios de la Revolución francesa. Estableció que la soberanía residía esencialmente en la nación, a la cual le pertenecía el derecho de establecer sus leyes; también estableció la igualdad de todos los habitantes del imperio. Puso a disposición de los ayuntamientos varias funciones de gobierno y propició una mayor participación local. La Constitución de Cádiz señaló que los ayuntamientos se integraban por los alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, todos presididos por un jefe político electo en su territorio.<sup>194</sup>

El jefe político sería el antecedente del gobernador, y de alguna forma el germen de una posición regionalista, que conllevó hacia el federalismo. Así, se estableció un sistema político-administrativo de tres niveles de gobierno. La Constitución también planteó que los diputados eran representantes de la nación y de quienes los habían designado, entre otras cosas.<sup>195</sup> Sin embargo, la igualdad no era para todos los habitantes realmente, puesto que los habitantes con derecho político al sufragio eran sólo los varones adultos descendientes de españoles.

Aunque la Constitución de Cádiz fue efímera, el impacto de su espíritu liberal fue mayor. Además, contribuyó a la formación de una idea federa-

<sup>192</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, IJ-UNAM, 1994, p. 20.

<sup>193</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

<sup>194</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992, pp. 95-99.

<sup>195</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 22.

lista. Así, organizó a la Nueva España en seis diputaciones, según su artículo 10. Dichas diputaciones fueron las siguientes: 1) México, capital de la Nueva España; 2) Guadalajara, capital de la Nueva Galicia; 3) Mérida, capital de Yucatán; 4) Guatemala, capital de la provincia del mismo nombre; 5) Monterrey, capital de Nuevo León —una de las cuatro Provincias Internas de Oriente—, y 6) Durango, capital de Nueva Vizcaya —una de las Provincias Internas de Occidente—. <sup>196</sup>

Cada provincia se organizaba, según la Constitución de 1812, de la siguiente manera: en la provincia debía haber una diputación llamada provincial, presidida por un jefe superior. La diputación se integraba por un presidente, el intendente y siete individuos electos por sufragio. Además de que se renovaba cada dos años por mitad. <sup>197</sup>

La diputación provincial fue quizá la más interesante, y representó el germen del Estado federal mexicano. Las seis diputaciones de la Nueva España encauzaban la representatividad de las provincias. Y, como dice Lee Benson, es muy posible que Ramos Arizpe propusiera y abogara por estas diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución de 1824. <sup>198</sup> Esto, porque el jefe político que sustituyó al virrey careció de autoridad sobre las demás diputaciones provinciales. <sup>199</sup>

El ayuntamiento de la Ciudad de México, por otro lado, tuvo otras atribuciones derivadas de la Constitución gaditana; éstas fueron en materia de policía, “salubridad y comodidad” de los pueblos. Esto, porque los ayuntamientos debían encargarse de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, así como de los hospitales, cárceles, casas de caridad y beneficencia, los caminos rurales, las escuelas, entre otros. <sup>200</sup>

Por supuesto, la Constitución de Cádiz no fue del agrado de la monarquía española, debido a que la misma acotaba y marcaba el tránsito de un Estado absoluto a uno constitucional. Y cuando la Corona retomó el poder, la desconoció. Además, porque en materia tributaria le restaba riqueza a la Corona española, al indicar que buena parte de la recaudación

<sup>196</sup> O’Gorman, *op. cit.*, pp. 19 y 20.

<sup>197</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 97.

<sup>198</sup> Natali Benson, Lee, *La diputación provincial y del federalismo mexicano*, México, El Colegio de México-Cámara de Diputados-LI Legislatura, 1980, p. 14.

<sup>199</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 23.

<sup>200</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.



debería quedarse en la provincia de donde se extraían los impuestos. La Constitución de Cádiz estipuló que los territorios de ultramar tendrían su propia Hacienda, lo cual iba en perjuicio de la Hacienda real.

Por estas razones, distintos grupos en la Nueva España y la península se opusieron a la Constitución. Por ejemplo, cuando el virrey Calleja asumió el cargo se esforzó por recobrar los poderes virreinales; esto provocó que las regiones de la Nueva España se opusieran, y antes de que se pronunciaran llegó la noticia de que Fernando VII revocó la Constitución que antes había jurado y desapareció las Cortes. Esto sin duda contribuyó a que un amplio sector viera como impostergable la independencia.

En este contexto, los insurgentes realizaron un ejercicio de constituyente en Apatzcingán.<sup>201</sup> En este documento se planteaban algunos derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, así como la división de poderes; sin embargo, en dicho documento aún se señalaba que la religión católica era la única reconocida en el país.<sup>202</sup> La Constitución dispuso llevar a la práctica el derecho al sufragio e instituyó a las juntas electorales desde las parroquias: integradas a su vez en los partidos, y éstos a su vez en las provincias.<sup>203</sup>

En la Constitución de Apatzcingán los grupos insurgentes afirmaron que la América mexicana era una nación independiente de España. Pero en el mismo Constituyente otro grupo, de posición más mesurada, más que irse por la ruta de la independencia buscaba la autonomía de las provincias y no dejar de pertenecer a la casa real de los Borbones, o en su defecto a otro príncipe europeo. Ya desde aquí se iban conformando dos posiciones, que se presentaron como dos grandes bloques históricos que se enfrentarían en todo el siglo XIX y parte del XX: liberales y conservadores con diversas variantes.

Los poco más de diez años de lucha en los que estuvieron algunos grupos insurgentes y la ventaja que significaba la independencia para otros,

<sup>201</sup> La Constitución conocida como de Apatzcingán se promulgó el 22 de octubre de 1814 en el llamado Supremo Congreso Mexicano. El Congreso se puso como meta sustituir al despotismo de la monarquía de España y establecer un sistema de administración que reintegrara a la nación.

<sup>202</sup> La defensa de la religión católica desde el Estado tiene como posible explicación el hecho de que ésta era el único elemento que hacía comunes a los habitantes de la Nueva España a sabiendas de que la nacionalidad mexicana no existía y estaba en construcción. La idea de la nación mexicana sólo se encuentra en un pequeño grupo ilustrado.

<sup>203</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 33-58.

puesto que estar ligados a España ya no era redituable, trajo por fin la proclamación de la independencia de México en 1821. La alianza entre Guerrero e Iturbide reflejó ese acuerdo entre dos grupos distintos, e hizo que el anhelo de independencia de un grupo y los intereses de los otros se vieran cristalizados en el Plan de Iguala. El plan buscó implantar una monarquía constitucional en la idea de un imperio mexicano.

La fuerza que se constituyó para tal fin fue llamada “ejército trigarante”, y sintetizó las aspiraciones y el proyecto político en tres puntos: independencia, religión —estableciendo la católica como única— y unión de los grupos sociales. Los puntos del plan fueron llevados a los Tratados de Córdoba, en donde el virrey Juan de O’Donojú reconoció la independencia. En los tratados se estipuló que en la Nueva España se establecería un gobierno monárquico constitucional y moderado ofreciéndole el trono a un príncipe de la casa de los Borbones.

Mientras tanto, el gobierno estaría en manos de una junta provisional en tanto llegaba de Europa el nuevo monarca. La junta provisional se encargó de la regencia del imperio, quedando integrada por cinco regentes. El primer regente y presidente fue Agustín de Iturbide; los demás fueron Juan de O’Donojú, Manuel de la Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León. Después de que se consumó la independencia inició la aventura en la construcción del Estado y la nación mexicana, y el primer constituyente independiente fue convocado en febrero de 1822, y refrendó que el país debía constituirse como una monarquía constitucional.

El repudio de las Cortes de Cádiz hacia los Tratados de Córdoba provocó que se anulara la opción de traer a gobernar un príncipe europeo, lo que fue aprovechado por Iturbide para proclamarse emperador. Después de una serie de maniobras políticas, Iturbide se coronó en una fastuosa ceremonia el 21 de julio de 1822 en la Ciudad de México. Sin embargo, el Congreso reaccionó y lo desconoció, y provocó su disolución.

Pero la oposición a su gobierno se tradujo en el Plan de Casamata, encabezado por Antonio López de Santa Anna, en donde se enarbó la instauración en México de una república. El amplio apoyo trajo como consecuencia la abdicación de Iturbide el marzo de 1823. Así, la primera aventura monárquica en México fue efímera y derrotada.

El siglo XIX es llamado el siglo del hiato o grietas. Es un siglo en el que el país se resquebraja, reinventa y reconstruye: es un botín entre los grupos internos y de las potencias extranjeras. El siglo XIX es un siglo

que no se puede entender en dicotomías, pues en los grupos en pugna en realidad hubo matices y grises. Aunque en cada una de las fases históricas se confrontan dos grandes bloques históricos: monarquistas y republicanos, centralistas y federalistas, conservadores y liberales.

En este sentido, y como producto del disenso entre los grupos en pugna, los primeros veinticinco años que corren desde 1822 reflejan una realidad en la que las convulsiones políticas y sociales son el común denominador. La joven nación tuvo siete constituyentes, que produjeron un Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reformas, y como consecuencia de esas redefiniciones, dos golpes de Estado, varios cuartelazos, muchos planes políticos y de lucha, multitud de asonadas e infinidad de protestas.<sup>204</sup> Dicho desorden no fue sino el reflejo de un orden colonial desquebrajado y la búsqueda de uno nuevo, en el que no había consenso entre los distintos grupos. Los grupos en pugna se enfrentaron teniendo a la Ciudad de México como el espacio central de lucha, y como el lugar en donde se desarrolló el acontecer histórico.

La Ciudad de México en los albores de la vida independiente fue la metrópoli más importante de América. Era una ciudad muy refinada y rica. Era el centro político, económico, cultural, religioso y educativo del país. Además de que su esplendor y opulencia la hacían similar a cualquier capital europea. Era una ciudad que indiscutiblemente se perfilaba como la capital del país, pero también fue objeto de recelo por parte de las regiones. Cuando se discutió el lugar sede de los poderes federales, los estados trataron de imponer limitaciones a los derechos políticos de sus habitantes si la Ciudad de México era la capital, o buscaron trasladarla a otro lugar.<sup>205</sup>

Así, inició la lucha entre el centro y las regiones, que expresó la forma en como se debía organizar políticamente el joven Estado. El debate sólo era el reflejo de una estructura de dominación cuestionada que desde hacía siglos privaba en las relaciones entre el centro y las distintas regiones del país; o siendo más preciso, entre la elite central y las oligarquías regionales, entre ellas la de Guadalajara.<sup>206</sup> Sin embargo, aunque en el

<sup>204</sup> Rabasa, Emilio, *El pensamiento político del Constituyente de 1825-1857*, México, Porrúa, 1991, pp. 7 y 8.

<sup>205</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

<sup>206</sup> Muriá, José María (dir.), *Historia de Jalisco. De la primera República centralista a la consolidación del Porfiriato*, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 1981, t. III.

fondo la estructura de dominación no varió, en su forma institucional se presentaron diferencias sustanciales en el plano organizativo.

Esas luchas se ubican de alguna forma en los cortes temporales que el oficialismo político y el académico reconocen y dividen. Dichas etapas históricas están ligadas al acontecer político y constitucional. Éstas son la de la Constitución de 1824, las Siete Leyes, la Constitución de 1857, la de la Constitución de 1917, y otras menores, que serán descritas y analizadas con mayor detalle en el capítulo cuarto.

En este apartado sólo se describirán de manera panorámica tres de las grandes fases históricas en las que se ha desenvuelto la historia política y constitucional del país, vistas desde la situación particular de la Ciudad de México. Los tres grandes periodos en cuestión son: la fase que va de la independencia hasta la Constitución de 1857; el siguiente aborda la segunda mitad del siglo XIX, y el tercero analiza las grandes transformaciones político-institucionales de la capital durante el siglo XX. El acontecer será traído al campo de la lucha en la medida en que tenga significado histórico a la luz de la larga duración.<sup>207</sup>

#### V. LA CIUDAD DE MÉXICO Y LAS FUNCIONES DE GOBIERNO DESDE LA INDEPENDENCIA HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Al poco tiempo de que Iturbide fue derrocado por los generales Antonio López de Santa Anna y Vicente Guerrero, y para establecer una república en México, se convocó a un segundo Congreso constituyente. En sus integrantes reinaba el pesimismo, como consecuencia del constituyente predecesor: tanto, que se autodisolvió el 30 de octubre de 1823, volviendo a los trabajos legislativos el 2 de marzo de 1824. El Constituyente se instaló en el salón de juntas del ayuntamiento de la Ciudad de

<sup>207</sup> Fernand Braudel, heredero de la escuela de los *Annales*, construye y deconstruye la historia en tres planos: el tiempo geográfico (la muy larga duración), el tiempo social (la larga duración), y el tiempo individual (la corta duración, en especial el acontecimiento). Véase Braudel, *op. cit.* Cuando se dice que un acontecimiento es histórico es porque éste es una construcción mental, y no un descubrimiento. El historiador o el científico social señalan que un acontecimiento es tal a partir de la fabricación y construcción de sentido hecha con los recursos y testimonios al alcance. Se atribuye al acontecer significado en cuanto que es crucial en la larga duración. Véase León-Portilla, Miguel, *La construcción de significado en la historia*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2003, p. 3.

México, y como era costumbre, iniciaron sus trabajos no sin antes realizar el *te deum*.<sup>208</sup>

Sin embargo, antes de que se instaurara el Constituyente de 1824, durante los primeros meses de 1823, aparecieron dos propuestas sobre las bases en las que se debía fundar la nueva nación. Así, se publicaron el Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac, de Francisco Severo Maldonado, y el Pacto Federal del Anáhuac, de Prisciliano Sánchez. En ambos documentos se subrayó la urgente necesidad de suscribir un pacto social basado en las ideas de la Ilustración.<sup>209</sup> Estos manifiestos políticos serían la base de las tesis federalistas que diversos grupos plantearon en el Constituyente de 1824, aunque muchas de ellas fueran imprecisas y contradictorias de la teoría federal contemporánea. Las contradicciones son más claras cuando choca la idea de construir una nación con un fuerte gobierno general, pero que iba en detrimento de los intereses que diversas elites regionales como la de Guadalajara defendían a ultranza. Varios puntos acapararon el debate en el diseño institucional del Estado, pero la mayor discusión se centró en el punto sobre dónde debía residir la soberanía: si en la nación o en las provincias. La tesis que defendió la poderosa elite de Guadalajara fue que en las provincias. Un planteamiento que se acercaba más al modelo confederalista que al federalista.<sup>210</sup> Por supuesto, este planteamiento no era sino el reflejo de una región y su elite, que desde su formación siempre vio con recelo a la Ciudad de México.

El pronunciamiento de Guadalajara por el federalismo y su erección como estado libre y soberano fue secundado por otras provincias. La fortaleza económica que tenía la ciudad de Guadalajara, la cual se explica porque no sufrió los estragos de la lucha independentista, le permitió encabezar el proyecto federalista.<sup>211</sup> Esto obligó a que el centro se reconociera en el Acta Constitutiva de la Federación la existencia de estados libres y soberanos, así como que se redactara cuanto antes la Constitución de 1824.<sup>212</sup>

<sup>208</sup> Jarquín, María Teresa y Herrejón Peredo, Carlos, *Breve historia del Estado de México*, México, FCE, 1996, p. 87.

<sup>209</sup> Olveda, Jaime, *El pronunciamiento federalista de la Provincia de Guadalajara*, mecanoescrito, p. 5.

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>211</sup> Olveda, Jaime, *La oligarquía de Guadalajara*, México, Conaculta, 1991, *passim*.

<sup>212</sup> Olveda, Jaime, *El pronunciamiento...*, p. 33.

El papel político del Constituyente de 1824 se limitó a dos puntos: el primero, en redactar el Acta Constituyente ante el hecho de que estados como Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán estaban pronunciándose como tales. El Acta reconoció la existencia previa de los estados en cuestión, pero en la práctica creó otros. La experiencia mexicana —como dijo Barragán— desoyó las doctrinas de la soberanía y el federalismo hasta entonces existente;<sup>213</sup> es decir, el norteamericano. Y el segundo, en dar los primeros indicios de instituir la primera Constitución que entró en vigor en 1824.

Ante la publicación del Acta Constitutiva y el reconocimiento del federalismo como principio básico de organización política, los estados exigieron la creación de un distrito federal. Esto, porque el Acta de 1824 señaló, en su artículo 6o., que el país se integraba por estados independientes, libres y soberanos exclusivamente en los asuntos de administración y gobierno interior que les tocaba. La joven república se concibió a sí misma como representativa, popular y federal, y dividió el poder del Estado para su mejor ejercicio en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También estableció que la nación mexicana era definitivamente, independiente de España, además de que se impuso la religión católica como la única a profesar.<sup>214</sup>

En la implantación del sistema federal influyeron las Constituciones de Cádiz, Colombia y Estados Unidos. Aun cuando los políticos mexicanos de la primera generación de liberales conocieran la Constitución norteamericana y las teorías de Locke y Montesquieu de la separación de poderes, no fueron capaces de comprender la funcionalidad institucional del sistema federal hasta entonces practicado; es decir, no llegaron a sus manos textos más ilustrativos de la operatividad institucional del sistema federal que los ensayos de *El federalista* de Hamilton, Madison y Jay. Ya no se diga la influencia de Alexis Tocqueville con su obra *La democracia en América*.<sup>215</sup>

Lo más influyó en los políticos mexicanos fue, según José Antonio Aguilar, el pensamiento constitucional de Benjamin Constant con su *Curso de política constitucional*. Constant, al hacer, en ésta y otras de sus

<sup>213</sup> *Idem*.

<sup>214</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

<sup>215</sup> Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1996, y Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, FCE, 1982.

obras, una defensa apasionada de la libertad, dio pie a la imposibilidad de considerar poderes de excepción y un sistema de contrapesos, impidiendo así la funcionalidad institucional del primer experimento federal. Su defensa de la libertad probablemente implantó en el imaginario de los políticos mexicanos de la época un rechazo a los poderes que buscaran el orden a costa de violar las garantías individuales.<sup>216</sup>

Si bien en los políticos mexicanos influyó la Constitución de los Estados Unidos y las ideas de la Ilustración, en los bandos en pugna imperó más un sentido práctico en la conformación del Estado. El federalismo como principio normativo era una aspiración, pero en el que estaba sumergida la lucha entre las élites centrales y regionales. Fue una fase que cuestionó la dominación de la Ciudad de México y al mismo tiempo que buscó insertar al Estado a la modernidad, y construir una nación. De allí que las posiciones intermedias hayan dado como resultado una Constitución que contiene elementos antiguos y modernos.

El sentido práctico de importantes políticos de la época se manifiesta cuando cuestionan la ruta de seguir al pie de la letra el modelo federal norteamericano. En las posiciones antagónicas de los bandos en pugna existían posiciones moderadas, que en la mayoría de las casas acertaban en el diagnóstico y las mejores propuestas de solución para los problemas del país. Un ejemplo es el de fray Servando Teresa de Mier, quien cuestionó en copiar el modelo de organización norteamericano.

¿Qué, pues concluiremos de todo esto?, se me dirá. ¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizados muchos escritores, que allá mismo tienen muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas; un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y Perú; un medio que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la acción,

<sup>216</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México 1821-1876*, México, UNAM, 2001, pp. 42-50.

que ahora más que nunca debe ser más enérgica, para hacer fuerza y recursos de la nación. Medio tutissimus ibis. Este es mi voto y mi testamento político...<sup>217</sup>

Así, el federalismo mexicano en esta primera etapa no fue una simple copia del norteamericano, puesto que el gobierno federal no gobernaría a ciudadanos, sino a estados. A diferencia del federalismo norteamericano, los estados mexicanos tenían desconfianza hacia el centro. En el caso de Estados Unidos, este centro no existía, y su temor era, por un lado, la tiranía de los estados grandes hacia los pequeños; y por el otro, que el gobierno central pudiera debilitarlos en materia financiera, debido a que lo facultaron para que él fuera quien cobrara los impuestos. Los norteamericanos respondieron a ese temor con la construcción del Senado y un Poder Judicial fuerte, para que resolviera los conflictos y las controversias jurisdiccionales.<sup>218</sup>

En el caso del federalismo mexicano, el resultado fue la imposibilidad de conformar un gobierno central fuerte, pues las regiones se reservaron para sí una serie de atribuciones que deberían haber estado en manos del gobierno central: impositivas, que impedían la conformación de un mercado interno, y de libertad, para el tránsito de mercancías y personas, así como cuerpos coactivos y burocráticos.

Se unió a lo anterior, una creencia ciega de los políticos liberales de esta primera generación, de que la Constitución resolvería todos los problemas nacionales, pero por encima de todo en creer que México era un país de ciudadanos, cuando en la realidad era un país de corporaciones.<sup>219</sup> De lo anterior resultó que los constituyentes de 1824 diseñaron una Constitución híbrida, es decir, moderna y tradicional. Del antiguo régimen reconocieron y respetaron valores como la religión católica, la

<sup>217</sup> Teresa de Mier, Servando, fray, *Profecía política de 1823*, citado por Rama, Carlos M., *La imagen de los Estados Unidos en la América Latina. De Simón Bolívar a Salvador Allende*, México, SEP, 1975, p. 57.

<sup>218</sup> Vázquez, Josefina Zoraida, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE-El Colegio de México, 1996, pp. 15-25.

<sup>219</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.



cual se constituyó en religión oficial del Estado sin tolerancia de ninguna otra, así como del reconocimiento de corporaciones, entre otras.<sup>220</sup>

La primera federación mexicana se conformó originalmente por diecinueve estados. El Estado de México contaba con una superficie de 107,619 kilómetros cuadrados y una población de un millón 300 mil habitantes, es decir, el 21% de la población total, en tanto la Ciudad de México, capital del mismo estado, tenía una población aproximada de 168 mil habitantes.<sup>221</sup> La idea de conformar un distrito federal de acuerdo con el modelo norteamericano provocó que las relaciones entre el Estado de México y el naciente gobierno federal fueran tensas.

Durante los meses de octubre a diciembre en el Congreso los grupos discutieran sobre dónde asentar los poderes. El debate entre los legisladores se situó en si los poderes se debían quedar en la Ciudad de México o si se trasladaban a la ciudad de Querétaro.

Los diputados que proponían cambiar la sede de los poderes a Querétaro exponían diversas razones, como el hecho de que la ciudad estaba situada en la porción central del país; 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.<sup>222</sup>

El otro bando que se oponía, y que contaba con el apoyo de ministros como Lucas Alamán, Pablo de la Llave y Francisco de Arrillaga, apoyaron el hecho de que la capital del estado federal siguiera siendo la Ciudad de México. Su posición se apoyó en razones que reflejaron más bien posiciones estratégicas que tenía la Ciudad de México en los planos histórico, militar, económico y cultural.<sup>223</sup>

Pese a las reticencias del Estado de México y de quienes querían erigir a la ciudad de Querétaro como capital federal, y después de grandes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824, que la Ciudad de México sería el Distrito Federal. Para conformar su pe-

<sup>220</sup> Olveda, *El pronunciamiento..., passim*.

<sup>221</sup> El Estado de México sufrió muchas presiones, que se manifestaron en desmembraciones territoriales. La separación forzada de la Ciudad de México en 1824 no fue la única. Se unió a ella la de Querétaro en (1821-1824); la de Guerrero (1841-1849), la de Hidalgo (1862-1869); y la Morelos (1862-1869). Así que de 1824 a 1871 el Estado de México perdió 86,521 kilómetros cuadrados de sus 107,619 que llegó a tener. Véase McGowan, *op. cit.*, pp. 11 y 31 y 32.

<sup>222</sup> Gortari y Hernández, *op. cit.*, p. 4.

<sup>223</sup> *Idem*.

rímetro territorial tomó como base el centro a la Plaza de la Constitución. El área comprendió un radio de dos leguas.

Asimismo, un decreto que publicó el presidente Guadalupe Victoria dejó en claro que el Poder Legislativo en dicho distrito debiera ser ejercido por el Congreso Federal, y no por un Congreso local. Prohibía también la conformación de autoridades de autogobierno local. De este modo, la primera asimetría constitucional del sistema federal se puso en práctica, y los poderes federales se impusieron sobre la Ciudad de México, al establecerse que el Poder Ejecutivo del Distrito Federal se ejercería por un gobernador siendo designado por el presidente de la República, según la Constitución de 1824.<sup>224</sup>

Pese a que la Constitución de 1824 no determinó la estructura de un ayuntamiento, el Distrito Federal funcionó como tal. Por ejemplo, el 24 de noviembre de 1824, siendo gobernador José María Mendivil, fue electo presidente municipal de México Francisco Fagoaga. La existencia de la figura del alcalde de la ciudad fue posible porque la Ciudad de México era un municipio que formaba del territorio del Distrito Federal.<sup>225</sup> En la práctica, los procesos municipales de 1824 reconocieron lo establecido desde el régimen virreinal.

Sin embargo, el recelo y la oposición del Estado de México a que se le desmembrara una parte de su territorio provocaron conflicto y discordia con quienes enarbolan a México como la capital federal. En este contexto, el Senado se volvió a ocupar de la situación de la Ciudad de México, y señaló, el 2 de abril de 1826, que mientras se resolvía constitucionalmente la situación de la Ciudad de México los habitantes del Distrito Federal ejercerían sus derechos políticos en toda su plenitud unidos al Estado de México.<sup>226</sup> Pero en 1827 el gobierno de la Unión dio un paso firme para determinar que la Ciudad de México fuera la capital del país, al lograr que el gobierno del Estado de México saliera de ella hacia la ciudad Toluca.<sup>227</sup>

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>225</sup> *Idem*.

<sup>226</sup> Zavala, Lorenzo, *El historiador y el representante popular. Ensayo críticos de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1930*, México, Porrúa, 1968, p. 841.

<sup>227</sup> Macune, Charles W., *El Estado de México y la federación mexicana, 1823-1835*, México, FCE, 1978, pp. 36 y 37.

En tanto, en la vida cotidiana la Ciudad de México estaba sumergida en la confusión. Y era lógico pensar que los funcionarios de los ayuntamientos y habitantes de la ciudad se opusieran o manifestaran su molestia al estado de cosas. Después de todo, la Ciudad de México, y sus habitantes, eran sólo una pieza central en el ajedrez político entre los grupos en pugna.

Al terminar el gobierno del presidente Guadalupe Victoria resultó electo Manuel Gómez Pedraza, pero ascendió al poder Vicente Guerrero. Por obvias razones, en el país privó la incertidumbre política y social, que fue solucionada cuando el ejército intervino. Los militares le retiraron su apoyo al gobierno de Guerrero y ayudaron a Anastasio Bustamante, cuyo grupo intentaba implantar una república centralista.<sup>228</sup> En ese entorno, y durante el mes julio de 1830, se lanzó la convocatoria para elegir a los diputados del nuevo constituyente que habría de modificar el entramado del régimen político.

Sin embargo, antes de expedir una nueva carta, el Congreso estableció el centralismo de manera provisional, mientras se elaboraba una nueva Constitución. Así, en diciembre de 1835 se promulgaron las Bases Constitucionales, y en 1836 el Congreso expidió las Siete Leyes, que convirtieron a los estados en departamentos. El nuevo ordenamiento indicó que los gobernadores deberían ser electos por el “Supremo Poder Ejecutivo”. Con estos principios, el nuevo marco jurídico anuló el sistema federal y desapareció la figura del Distrito Federal, siendo éste la Ciudad de México, convirtiéndolo en departamento.<sup>229</sup>

La implantación del centralismo provocó que los colonos de Texas se movilizaran y buscaran la independencia. Mientras que en la Ciudad de México el centralismo modificó su estructura institucional. Convirtió a la

<sup>228</sup> Vázquez, *op. cit.*, pp. 756 y 757.

<sup>229</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 80. Por otro lado, el artículo 1o. de las Siete Leyes dispuso que el territorio mexicano se dividía en departamentos. Éstos serían los que hasta entonces eran los estados. El estado de Coahuila y Texas se dividieron en dos departamentos. Nuevo México, la Alta y Baja California se convirtieron en departamentos. El territorio de Colima se insertó al departamento de Michoacán. Mientras que la Ciudad de México se convirtió en capital del país y departamento con el mismo nombre. (Véase Herrera y Laso, 1985: pp 41 y 42). Los departamentos de la república fueron los siguientes: Aguascalientes, California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Méjico, Michoacán, Nuevo León, Nuevo Méjico [sic], Oajaca, Puebla, Querétaro, Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tejas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Véase Rodríguez de San Miguel, Juan N., *Pandectas hispano-mexicanas*, México, IIJ-UNAM, 1980, t. III, p. 904.

capital en el Departamento de México y los poderes del Estado de México intentaron regresar de Toluca a la Ciudad de México, aun cuando la primera ya había crecido considerablemente para asumir las funciones de capital departamental.<sup>230</sup>

Al final, el Estado de México no se benefició por el regreso del centralismo, porque el gobierno nacional no le permitió reinstalar los poderes locales en la Ciudad de México. Y su oposición quedó más clara y explícita cuando Antonio López de Santa Ana creó el distrito de México en 1854.<sup>231</sup> De esta manera, en la práctica el Estado de México llegó a tener dos capitales en su territorio: una nacional y otra departamental.

Pese a la creación de dicho distrito, y días después de publicarse su decreto de creación, se lanzó el Plan de Ayutla contra el gobierno centralista de Santa Anna. El movimiento armado culminó con el derrocamiento de su gobierno y la instauración del orden constituyente anterior. El gobierno del país fue asumido por Juan Álvarez, y pese a que fue muy breve, tuvo consecuencias considerables para la Ciudad de México.

Por ejemplo, la Ley Juárez decretó la desaparición de los fueros, restauró la Suprema Corte y estableció el Tribunal de Justicia del Distrito Federal. Pero lo más significativo fue que el presidente, Juan Álvarez, se trasladó a Tlalpan, provocando que el Distrito Federal se ampliara más allá de las dos leguas que se le habían asignado.<sup>232</sup>

La convergencia entre el federalismo y el liberalismo en México desde 1840 fue posible gracias a la difusión del iusnaturalismo, y en tanto que se enarbolaron los derechos individuales inalienables, los enfrentó con las corporaciones. Los diversos grupos se apoyaron en la idea de que la defensa de las garantías debía depositarse en el gobierno federal, pues éstas eran comunes a todos los ciudadanos de la nación. Al gobierno federal se le reconoció una misión común, que podía por fin ayudar a construir un gobierno central fuerte.

Esto, porque el federalismo y el liberalismo buscaron debilitar a los diversos grupos centrales y regionales. La fórmula fue muy sencilla: la federación planteó, por un lado, la existencia de un colectivo de ciudadanos pertenecientes a la nación, y para ello se tenía que reservar atribucio-

<sup>230</sup> McGowan, Gerard Louis, *El Distrito Federal de dos leguas, o como el estado de México perdió su capital*, El Colegio Mexiquense, 1991, pp. 43 y 44.

<sup>231</sup> Contreras Bustamante, 2001, *op. cit.*, p. 97.

<sup>232</sup> *Ibidem*, pp. 99 y 100.

nes fundamentales encaminadas a conformar un Estado nacional; y por el otro, otorgaba a las entidades, poderes residuales. Segmentos de grupos antes antagónicos comprendieron la existencia de dos esferas autónomas unidas a colaborar en ciertos asuntos, así como que cada una conservaba facultades exclusivas.<sup>233</sup>

Las leyes que se expidieron los liberales y la nueva realidad obligaron a la redacción de una nueva Constitución. Así, el 18 de febrero de 1856 se reunieron 78 diputados para que en un plazo de un año redactaran otra Constitución. Si bien el Congreso constituyente federal abrió sus sesiones, las reacciones de enojo y protesta contra las Leyes de Reforma y la Constitución federal de 1857 fueron significativas en las capitales de Michoacán, San Luis Potosí y Jalisco, pues sus obispos amenazaron con la excomunión a todo aquel que le prestara juramento.<sup>234</sup>

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857, y ésta desapareció al Senado. El cambio benefició al Distrito Federal, pues no podía acceder a dicha representación.<sup>235</sup>

Pasada la Guerra de Tres Años, y con el triunfo de los liberales, la carta magna de 1857 no dejó de regir a la República, al menos en teoría. Los liberales, al apegarse a los preceptos constitucionalistas, sustentaron su legitimidad en la lucha contra sus adversarios. La defensa de la legalidad y la institucionalidad fueron el elemento discursivo fundamental para combatir y resistir a sus opositores internos, y en un futuro al interventor francés. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma mostraron a una segunda generación de liberales, que sentó las bases jurídicas del Estado mexicano en lo formal, pero también pudo, poco a poco, centralizar el poder y dar cierta funcionalidad institucional, aun cuando no “cuadraran” la teoría constitucional y la práctica política.

Los liberales de la segunda generación desecharon por fin la propuesta monarquista, encaminaron al país a la unificación nacional, a consolidar un mercado interno, así como a reducir las actividades de la Iglesia a las estrictamente religiosas, y las militares, a las funciones para las que fueron creados; sin embargo, sus acciones, cuando quisieron terminar con la propiedad corporativa de las comunidades indígenas y de la Iglesia, tu-

<sup>233</sup> Carmagnani, Marcelo, “El federalismo liberal mexicano”, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil y Argentina*, México, FCE-El Colegio de México, 1996, p. 176.

<sup>234</sup> Muriá, *Historia de...*, t. III, pp. 159-161.

<sup>235</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 103.

vieron como consecuencia el crecimiento del latifundismo, debido a que la “clase media” no tenía el dinero para comprarlas.<sup>236</sup>

El debate en el constituyente del 1857 sobre dónde deberían asentarse los poderes federales volvió a resurgir, como había sucedido en 1824; pero finalmente el Constituyente de 1857 reconoció la existencia del Distrito Federal, que incluía a la Ciudad de México,<sup>237</sup> y abrió la posibilidad de que en caso de trasladarse los poderes a otro lugar, se convertiría en el Estado del Valle de México, posibilidad que reconoció la Constitución de 1917, y que no ha sido puesta en práctica hasta el momento.

## VI. EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DEL VALLE DE MÉXICO DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

La segunda generación de liberales creyó que la Constitución escrita no propiciaría la revolución y el cambio social que ellos anhelaban; para ello dotaron al Poder Legislativo de facultades amplias, y que funcionara como una “convención revolucionaria francesa”.<sup>238</sup> Además, el anticorporativismo liberal reactivó la vieja tensión entre federalistas y confederalistas, ya que los segundos mantenían lazos con la Iglesia y el ejército.<sup>239</sup> El liberalismo ayudó a diferenciar ambas posiciones y coadyuvó a la conformación de un “liberalismo federalista”, en teoría, y que en la práctica le permitiera centralizar el poder.

También los constituyentes de 1857 comprendieron que el problema no sólo estaba en las funciones y atribuciones de los poderes locales y el federal, sino que lo más importante era limitar el poder local de las elites y corporaciones regionales. Para ello plantearon combatir al federalismo

<sup>236</sup> Olveda, *La oligarquía de...*, pp. 402 y 403.

<sup>237</sup> Y no como ahora, que la Ciudad de México incluye al Distrito Federal. Al final la ciudad es más una realidad social, política, económica producto de la historia y la evolución cultural. Pensar a la capital como Distrito Federal se limita a una idea de administración burocrática y dominio político del territorio en donde actualmente no se insertan coherentemente población, territorio y gobierno en sus múltiples procesos y relaciones. La Ciudad de México entonces se tiene que pensar como una sola, la cual abarca al Distrito Federal y parte del territorio del Estado de México.

<sup>238</sup> Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. ed., México, Secretaría de Educación Pública, 1973, p. 153.

<sup>239</sup> Carmagnani, *op. cit.*, pp. 135-139.

corporativo apegado a los valores tradicionales, que en realidad planteaba el confederalismo, y buscaron apoyar un “federalismo liberal”.<sup>240</sup>

El progresivo desequilibrio de fuerzas entre el gobierno federal y los estados favoreció al primero en la segunda mitad del siglo XIX, hasta personalizarse en Porfirio Díaz. Previamente lo habían hecho Juárez y Lerdo de Tejada. Para tener el control efectivo procedieron a la fórmula de “gobernar sin la Constitución”, y para tal fin acudieron al Congreso cuantas veces fue necesario, para que suspendiera las garantías individuales y otorgara facultades extraordinarias en las ramas de Hacienda y justicia.<sup>241</sup> No obstante, ello no significó que el federalismo desapareciera en el imaginario colectivo. El consenso entre los grupos políticos fue que México era formalmente una república federal, pero que el gobierno central, y concretamente el presidente, tenían facultades extraordinarias, que se encaminaban a mantener la unidad nacional.

En la segunda mitad del siglo XIX el Distrito Federal se incrusta en una fase reglamentaria. Por ejemplo, en mayo de 1861, el gobernador Miguel Blanco organiza a la ciudad en una municipalidad y cuatro partidos.<sup>242</sup> El decreto desapareció al ayuntamiento y puso al frente de la capital a un gobernador, cargo que en la práctica fue muy similar a la figura francesa de la prefectura, e instalada anteriormente en febrero de 1837.

Durante el segundo imperio (1863-1867), el gobierno republicano abandonó la capital y anduvo itinerante por todo el país. Juárez, investido como presidente, cambiaba la sede de la capital del país en tanto él también estaba errante. Su investidura de jefe de Estado, y siguiendo una idea monarquista para proteger a la República, trasladaba la capital al lugar en donde él se asentara. Política, simbólica y discursivamente fue un elemento nodal que dio legitimidad a la resistencia. La imagen de Juárez errante y defensor de la República aumentó la simpatía y apoyo en los círculos intelectuales de Europa y Estados Unidos. En sus respectivos países, políticos, intelectuales y artistas que simpatizaban con él y se oponían a la intervención francesa apoyaron la causa juarista en la opinión pública.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 151.

<sup>241</sup> Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 172.

<sup>242</sup> El Distrito Federal organizó a la ciudad en una municipalidad integrada por los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 204.

Aunque la Ciudad de México dejó de ser la capital de la República, fue la sede imperial del gobierno, por lo que en la realidad el país tuvo dos regímenes y dos capitales distintas. No obstante que se enfrentaban de nueva cuenta proyectos políticos y de nación distintos, Maximiliano reconoció la misma división política con la que el país se había organizado, así como otros principios liberales.

El gobierno del segundo imperio en México fue un régimen “conservador moderado”. En él, los estados pasaron de nueva cuenta a ser departamentos; al principio fueron veintidós, para después ser cincuenta. Se reconoció la existencia del departamento del Valle de México en marzo de 1865, que fue sede del imperio y al mismo tiempo capital del departamento. En el régimen del segundo imperio, la Ciudad de México tuvo la misma consideración jurídica como en la etapa centralista del santanismo. Un mes después, Maximiliano promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del Emperador y de la Forma de Gobierno, que no dejó conformes a los grupos que lo apoyaron, debido a que retomaba posiciones liberales que habían combatido.

Después de que la resistencia republicana derrotó al segundo imperio hasta la asunción de Porfirio Díaz, conocida esta fase como República Restaurada, la condición jurídica e institucional de la Ciudad de México no varió en mucho. Los derechos políticos de sus habitantes continuaron estancados, salvo el hecho de que se les concedió a los habitantes de la capital, elegir a senadores al momento de reinstalarse la cámara alta.

Ya en el régimen porfirista, el Congreso se volvió a ocupar de la Ciudad de México para reordenar su división interna en siete grandes circunscripciones, mientras que las prefecturas se subdividieron en municipalidades.<sup>243</sup> En el régimen del general, el gobierno de la Ciudad de México fue rebajado a una mera dependencia administrativa, e incluso a

<sup>243</sup> El Distrito Federal se dividió en una municipalidad, llamada de México. La municipalidad se organizó en siete prefecturas, las cuales fueron: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco. Las prefecturas, a su vez integraban por las municipalidades: en Guadalupe Hidalgo estaban Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco; en la prefectura de Azcapotzalco estaban las municipalidades de Azcapotzalco de Porfirio Díaz, Tacuba; en la prefectura de Tacubaya estaban las municipalidades de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe, Cuajimalpa; en la prefectura de Coyoacán estaban las municipalidades de Coyoacán y San Ángel; en la prefectura de Tlalpan estaban las municipalidades de Tlalpan e Ixtapalapa, y en la prefectura de Xochimilco estaban las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Tlaltengo, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Atocpan y Oostotepec. Contreras Bustamante, *op. cit.*, pp. 153-155.



lo que sería el departamento del Distrito Federal, pues la subordinó a la entonces Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.

Ignacio Marván Laborde señala que a finales del siglo XIX y principios del XX se promovieron una serie de reformas relativas al Distrito Federal, pero en el ámbito reglamentario. En 1898 el Congreso sancionó el convenio que establecía los límites y el territorio del Distrito Federal; además, para 1901 se suprimió la elección popular de los ayuntamientos y de las autoridades judiciales de la capital. En 1903 se publicó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en el cual el Congreso determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería única y exclusivamente del presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación.<sup>244</sup>

Según la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, los prefectos tenían las funciones de policía y facultades para cuidar el orden y la seguridad pública; vigilar el cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y bando, así como coadyuvar con las autoridades judiciales y aprender a los criminales. Los ayuntamientos existentes en el Distrito Federal se conformaban por concejales electos popularmente de manera indirecta, y duraban en sus encargos cuatro años. Además de que los cargos eran honoríficos.

En síntesis, durante la segunda mitad del siglo XIX los políticos resolvieron el viejo problema federal en términos constitucionales, pero no pudieron resolver el problema del equilibrio de poderes entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, problema de funcionamiento institucional oculto desde la Constitución de 1824. El efecto fundamental de la Constitución federal de 1857 fue dar un peso fundamental en el ejercicio del poder a un Poder Legislativo monocameral, problema que fue resuelto cuando se volvió a la vieja fórmula de crear el Senado en septiembre de 1875.<sup>245</sup>

La discusión constitucional ya no fue el factor en el cual los políticos se aglutinaron a discutir la construcción del Estado y la modernización del país. Se guiaron más por la practicidad, no exenta de la fuerza y la dominación, hacia la concentración personalizada del poder por medios informales en Porfirio Díaz. Al final quedó que los liberales de la segunda mitad del siglo XIX resolvieron la vieja discusión en torno al federalis-

<sup>244</sup> Marván Laborde, *op. cit.*

<sup>245</sup> Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 160.

mo, pero imperó más una práctica política que contradecía o evadía el espíritu de la Constitución.

El Distrito Federal entonces ya no se vio envuelto, al igual que todo el país, en una discusión jurídica y constitucional, puesto que la dictadura se valió de otros medios para garantizar el orden e impulsar la modernización social y económica del país. No obstante, esa implantación de procesos modernizadores generó injusticia y marginación social, que conduciría el movimiento armado de 1910.<sup>246</sup>

La revolución le costó la vida a poco más de un millón de personas de una nación con alrededor de doce millones. La Revolución mexicana fue un acontecimiento que trastocó el orden anterior y lo readecuó, al incluir algunos elementos de la realidad que los proyectos políticos y de nación del siglo XIX ignoraron. Tal vez el mayor aporte de la Revolución se dio en el plano cultural, que coadyuvó a la conformación de la nación. Desde la ideología revolucionaria y de los mitos que construyó el régimen emanado de ella, se centralizó el poder y se modernizó al país, pero al igual que el anterior, tuvo una serie de contradicciones que provocaron su resquebrajamiento y transformación.

En él, si bien es cierto que desde la capital se centraliza en perjuicio de las demás regiones del país, ésta fue la más beneficiada de la modernización y el centralismo cultural, económico o social, pero también es cierto que sufrió al mismo tiempo un proceso interno de centralización política en perjuicio de su vida pública.

## VII. LA CAPITAL MEXICANA EN EL SIGLO XX

Para entender el desarrollo social e histórico en el que estuvo el país durante el siglo XX es necesario tener cuenta algunos fenómenos en el ámbito nacional e internacional. Este siglo es, quizá, el que mejor refleja cómo el Estado nacional contribuye de manera desproporcionada al engrandecimiento de la Ciudad de México. Es así que la historia del siglo XX en México ilustra mejor el proceso de dominación moderno de la capital del país.

Para contextualizar esta evolución, es necesario tener en cuenta la convulsión y el dinamismo social durante las dos primeras décadas del siglo

<sup>246</sup> Díaz, Lilia, *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1986, t. II.

XX. La incertidumbre y el desorden político fueron atendidos jurídicamente con la Constitución de 1917. Pero además, es el siglo en donde se sientan las bases políticas, económicas e institucionales de una nueva organización social. El siglo XX es el siglo en donde se consolida el Estado y la nación mexicanos. Esa historia total sólo se puede comprender teniendo en cuenta la dialéctica que se da en todas las estructuras sociales que el tiempo se encarga de desgastar.

La historia social se puede sintetizar, siguiendo a Leopoldo Solís, de la siguiente manera: primero habría que tener el contexto internacional del periodo comprendido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial; en él, México sentó las bases para la modernización económica, y constituyó una época de cambios institucionales, que influyeron considerablemente en el proceso de crecimiento económico sostenido. El crecimiento económico inició en la década de los años treinta, y duró un tercio más del siglo XX.<sup>247</sup>

En este periodo se formaron las bases políticas e institucionales del régimen político que imperó en el siglo XX. Se terminó principalmente con los caudillos militares y se organizó el partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se incluyó a los obreros en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y los campesinos en la Confederación Nacional Campesina (CNC). Además de que el poder político fue asumido por los civiles.<sup>248</sup>

En materia de política económica se reformó el gasto público para aumentar el fomento económico y social. Se establecieron los fundamentos del sistema económico con la creación del Banco de México, también la ley de crédito aplicable a los bancos privados y empresas auxiliares del crédito. Se impulsó la reforma agraria, se nacionalizó el petróleo (Pemex), se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como otras instituciones agrícolas, industriales y de servicios.<sup>249</sup>

A partir de la mitad de la década de los años cincuenta México experimentó un periodo de crecimiento sostenido; no se incrementó el salario

<sup>247</sup> Solís, Leopoldo, “El papel económico del Estado mexicano en un mundo en constante transformación”, en González Pedrero, Enrique (coord.), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, INAP-FCE, 2003, p. 105.

<sup>248</sup> *Idem.*

<sup>249</sup> *Idem.*

en términos reales hasta los años setenta. Los economistas llamaron a esta fase como “desarrollo estabilizador”, y fue conocida como “el milagro mexicano”. El factor de explicación del éxito de dicho modelo económico radicó en que el Estado fue determinante al intervenir en la vida económica. Así, estableció altos aranceles, cuotas de importación y fijación de precios oficiales a los bienes importados y políticas de inversión individual.<sup>250</sup>

En materia financiera y bancaria el Estado reguló sus operaciones desde las tasas de interés y hasta la canalización específica de sus recursos. Se ampliaron los subsidios, se planearon políticas de endeudamiento interno y externo. Se incorporaron al sector público, empresas privadas. El objetivo del Estado consistió en lograr la estabilidad y recibir el apoyo, principalmente de la clase empresarial, la burocracia oficial y los obreros. La dominación estatal fue posible, además, porque a las acciones anteriores se conformó el “mito revolucionario” como ideología y credo político de legitimación.

En suma, desde la década de los años treinta hasta 1970 México se modernizó; esto es, que se industrializó por sustitución de importaciones (ISI), y gracias a las políticas de fomento y protección industrial se urbanizó el país. La gente del campo emigró a la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, principalmente. Como reflejo de los indicadores de bienestar de salud, el crecimiento demográfico se expresó en el concepto de la “explosión demográfica”. Además de que el Estado centralizó el poder vía el PRI hacia la presidencia de la República. Y finalmente se fortaleció el mercado interno.

Después de cuatro décadas de crecimiento exitoso y sostenido, éste se estancó. El producto interno bruto (PIB) pasó de 6.5% a 0.2% en 1982-1983. La situación fue explicada por una serie de desequilibrios macroeconómicos, el elevado servicio de la deuda externa, la ausencia de crédito externo. El desplome de los precios del petróleo en 1985 y 1986 (de 25 dólares por barril se llegó a 12 dólares). Se sumó a esto el sismo de 1985 y la crisis política del proceso electoral de 1988.<sup>251</sup>

Además, desde la década de los setenta había una presión social por la demanda de empleo, resultante de la migración y del crecimiento demográfico, que obligó en esos años a discutir el modelo económico en dos

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>251</sup> *Ibidem*, 108 y 109.

direcciones: el modelo económico se orientaba a la exportación, como lo hizo Corea del Sur, o se seguía con el modelo hasta en ese entonces puesto en marcha. El régimen optó por la segunda decisión.

Para 1976 se suscitó la primera crisis sexenal, de las recurrentes hasta 1995. En el fondo de esta primera crisis hubo un problema de índole fiscal. Bajo el auspicio del Estado, el sector productivo no fue eficiente ni competitivo; se desperdiciaban recursos, y el tipo de cambio fijo era ya inoperable. Ante esta realidad, una de las primeras acciones en el proceso de redefinir el papel del Estado mexicano en la economía consistió en reducir y concentrar sus funciones económicas a las fiscales.<sup>252</sup>

Al modelo de transición económica se unieron el proceso de democratización política y de globalización económica. En el caso del primero, en los municipios y los estados se dieron procesos de alternancia, en los que por primera vez llegaban al poder los partidos de oposición. El Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), entre otros, accedieron a compartir y ejercer el poder; y al mismo tiempo los procesos de democratización limitados a la alternancia fueron cuestionados.

En el caso de la globalización, económica y financiera, los cambios estuvieron ligados a una transición económica del Estado mexicano, la cual consistió básicamente en su adelgazamiento: la venta de empresas públicas, aminorar los controles sobre los precios, la liberalización del tipo de cambio, políticas de inversión dirigidas a la competitividad, privatización del banca, el otorgamiento de autonomía al Banco de México (1994) para evitar la emisión de moneda a capricho del presidente en turno, y que esto provocara la inflación. Se buscó la estabilidad de precios y el índice inflacionario a que fuera de un dígito.<sup>253</sup>

Por otro lado, la globalización económica modificó las políticas tradicionales, y resurgieron las regiones y los espacios locales. Hubo apertura económica y liberalización económica. México firmó muchos tratados, desde el GATT hasta el de la Organización Mundial de Comercio (OMC), pasando por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con la Unión Europea, Japón, por mencionar sólo los más importantes. México es una de las economías más abiertas del mundo. Su

<sup>252</sup> *Idem.*

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 112.

comercio está concentrado en Estados Unidos. No obstante que el país creció económicamente, éste no se tradujo en bienestar social.

Aunque no hay respuestas sencillas a los problemas del país, se debe a problemas estructurales históricos, que en este repaso se han podido constatar.

Los problemas “estructurales”, siguiendo a Solís, están en el régimen de la propiedad, la tierra, el capital y el nivel de educación, la existencia de sectores privilegiados corporativos y burocráticos, la transferencia de recursos públicos a los grupos de ingresos medios y altos, grados considerables de corrupción, hasta aberrantes patrones culturales que justifican las prácticas de exclusión y discriminación por raza, género, estatus socioeconómico, de carácter religioso, entre otros. En el caso de los problemas coyunturales, está el hecho de que la mayor parte de los recursos públicos dependen de los ingresos petroleros, y no de la contribución individual y las empresas, y que el proceso de globalización financiera hace volátiles los mercados.<sup>254</sup>

Éste fue el marco para contextualizar la evolución de la Ciudad de México y el Distrito Federal en el siglo XX. Ahora será analizada la transformación del lugar en donde se ejerció la dominación dentro de un proceso hacia la centralización, siendo más preciso, a partir de cómo política, constitucional y reglamentariamente se modificó su estructura política. La vida de la Ciudad de México será analizada a partir de los cambios institucionales, en los que el Distrito Federal ha estado inmerso. Desde el proyecto de Venustiano Carranza hasta la reforma de 1996, pasando por la Constitución de 1917 y otras modificaciones sustantivas.

Así, cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de Constitución, tuvo en mente que una forma de debilitar a los caudillos y caciques era descentralizando el poder local en los municipios, no así el poder de la capital sobre el país, ya que él sería quien lo ejercería.<sup>255</sup>

Para ello, tuvo que considerar, en primer lugar, la inclusión del Distrito Federal como parte integrante de la Federación, en sustitución del Estado del Valle de México. Con una visión más militar que urbanística, planteó que los límites entre el Distrito Federal y el Estado de México se tenían que modificar, no así el de los demás estados, que conservaban los límites que hasta ese momento tenían. Su propuesta de dictamen para el Distrito Federal también previó la desaparición de su ayuntamiento, pero

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>255</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, pp. 165 y 166.

el Congreso Constituyente de 1917 lo derrotó, como en muchos otros temas torales. Sus intenciones originales fueron modificadas. Por ejemplo, el diputado Heriberto Jara respondió ante tal pretensión de Carranza lo siguiente:

No encuentro razón fundamental para substraer a la municipalidad de México del régimen establecido para las demás municipalidades de la República... El hecho de que hayan residido ordinariamente los Poderes Federales y el Gobierno del Distrito en la Ciudad de México, no debe invocarse para la resolución que ha tomado la mayoría de la 2a. Comisión al tratar este punto, pues si esto se admitiera, en las capitales de los Estados tendría que desaparecer el ayuntamiento de la ciudad, o formarse, no por elección popular, sino por designación del jefe del Ejecutivo del Estado, lo que constituiría excepción injusta... Es indudable que el funcionamiento administrativo de la municipalidad de México será mucho mejor dependiendo de un ayuntamiento libremente elegido y compuesto de ciudadanos en quienes sus electores vean a los hombres progresistas, siempre dispuestos a trabajar por el engrandecimiento de la ciudad que se confía su custodia; será mucho mejor y más benéfico que un cuerpo de empleados que no ven con tanto empeño los intereses puestos bajo su administración, y con el inconveniente de que, siendo por designación del Ejecutivo, pudieran ser, en más de un caso, desconocedores del medio y por consiguiente, no los más indicados para desarrollar una buena administración en él.<sup>256</sup>

Después de todo, el Congreso rescató la idea del Constituyente de 1857, en el que abrió la posibilidad de la erección del Estado del Valle de México. Ni tampoco consideró restituirle la calidad de entidad federativa a la Ciudad de México, ni mucho menos se dio el debate sobre la posibilidad de mudar los poderes a otro lugar. La discrepancia se centró en el carácter electivo de los ayuntamientos del Distrito Federal y en el establecimiento de la municipalidad dentro de éste. En el debate, el diputado Jara planteó los siguientes argumentos para defender la figura del cabildo dentro del Distrito Federal:

... No sé por qué va haber incompatibilidad entre los Poderes Federales y el municipio; si esto tuviéramos en cuenta, entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal en la República. ¿Qué tiene que

<sup>256</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, artículos 111-122, México, IJ-UNAM-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 183.

ver que el ayuntamiento de la Ciudad de México disponga que se haga tal o cual obra o disponga que no se haga, si en esas minucias no deben inmiscuirse los Poderes Federales? Y el hecho de que exista un caño frente a la casa del Presidente de la República o deje de existir, no lesiona en nada el Poder Federal... No hay razón por qué temer que exista un conflicto; existiría cuando hubiera alguna intransigencia de parte de los señores municipales y cuando hubiera una tendencia marcada de parte del Ejecutivo para invadir las funciones del poder municipal... El deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como municipio libre... Así pues, señores diputados, yo no considero que sea justo, que sea razonable la determinación de segregarse a la ciudad más populosa de nuestra República, la que debe tener un cuerpo que se dedique esencialmente a su atención y cuidado, repito, no estimo justo ni razonable que se le prive de tener su ayuntamiento propio que vele por sus intereses y que, en cambio, a otras ciudades de menor importancia, que tienen menores atenciones, se les conceda la libertad municipal, se les conceda tener su ayuntamiento propio. Así, pues, señores diputados, yo os invito a que en nombre de la democracia y de la justicia votemos en contra de la fracción a que me refiero.<sup>257</sup>

En ese escenario, y después de la promulgación de la Constitución de 1917, se expidió la Ley de Organización del Distrito Federal y los Territorios Federales con el carácter de reglamentaria. En ella se ratificó que el gobierno del Distrito Federal estaba encabezado por un gobernador nombrado por el presidente de la República, quien lo podía remover. Sus funciones principales fueron promulgar y hacer cumplir las leyes federales y específicas para el Distrito Federal expedidas por el Congreso, así como cumplir las órdenes y resoluciones del presidente de la República, entre otras.

El texto constitucional y la ley reglamentaria colocaron al Distrito Federal en el mismo rango que los territorios federales. Pese a esa consideración constitucional, la carta magna de 1917 estableció que ambos entes se organizaban en municipalidades.<sup>258</sup> Cada una de ellas era encabezada por un ayuntamiento de elección popular directa. También dispuso que los magistrados del Poder Judicial y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los territorios fueran nombrados por el Congreso de

<sup>257</sup> *Ibidem*, pp. 188 y 190.

<sup>258</sup> Entre 1917 y 1928 el territorio del Distrito Federal se dividió en los trece municipios, que contemplaba desde antes la Ley de 1903.



la Unión. A su vez, que el ministerio público en ambas unidades geográficas estaba a cargo del procurador general de la República, funcionario que dependía en ese entonces directamente del presidente.<sup>259</sup>

También, de la Ley de 1917 destaca que los ayuntamientos eran renovados por mitades, y sus integrantes podían ser reelectos. El ayuntamiento de la Ciudad de México se integraba por veinticinco miembros, y los demás por quince. El presidente municipal era electo por mayoría del ayuntamiento para un periodo de un año, y no podía ser reelecto para el periodo inmediato.<sup>260</sup>

En síntesis, durante la época posrevolucionaria a la Ciudad de México se le otorgó un estatuto de “cuasiestado”, con gobernador, pero designado por el presidente, y otorgándosele la libertad municipal al igual que al resto de los estados. Pero en el fondo la estrategia de los gobiernos revolucionarios fue despolitizar a la capital del país y limitarla institucionalmente. Por ello, la tendencia concentradora del gobierno federal se expresó también en la centralización de la ciudad, que fue en detrimento de los derechos de los habitantes de la Ciudad de México. Así, en 1928 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma que hizo del Distrito Federal una dependencia administrativa.

A partir de entonces su gobierno se denominó Departamento Central, y la ley en la materia estableció la creación de trece zonas delegacionales, las cuales fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. También la reforma de 1928 señaló que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios serían

<sup>259</sup> Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000, pp. 225-241.

<sup>260</sup> Por lo que toca a sus atribuciones, los ayuntamientos tendrían amplias facultades en los asuntos de su competencia, pero las restricciones eran muy claras: su presupuesto debía ser enviado al gobierno del Distrito para que con las modificaciones que tuviera a bien hacerle el presidente de la República se presentaran al Congreso para su aprobación. Los ayuntamientos no podrían contraer deudas ni otorgar concesiones ni celebrar contratos obligatorios por más de dos años, salvo autorización expresa del Congreso de la Unión; las obras de beneficio general para el Distrito serían ejecutadas y conservadas por el gobierno de éste, las que beneficiaban a un municipio por su respectivo ayuntamiento y las que beneficiaban a dos o más municipios se prescribía que se ejecutarán y conservarán por las municipalidades interesadas.

hechos por el presidente de la República, pero sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados.<sup>261</sup>

Después, en 1934, se reformó la Constitución y se señaló que el Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano y órganos que determinara la ley respectiva. Este mandato daría pie y, en un futuro, a la creación de la figura del regente de la ciudad. En 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central también se le llamó Departamento de la Ciudad de México. Desapareció la delegación General Anaya, y ésta se anexó a la Ciudad de México. El Distrito Federal se quedó entonces con doce delegaciones.<sup>262</sup>

La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941 se modificó en diciembre de 1970. Las delegaciones aumentaron a dieciséis, quedando así: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuahutémoc y Venustiano Carranza. En este mismo año se dio otro cambio en el ámbito administrativo y gubernamental el Departamento Central pasó a ser Departamento del Distrito Federal. Además de cambiar el nombre de gobernador por el de jefe del Departamento del Distrito Federal, teniendo debajo de él un orden jerárquico a los delegados por cada zona.<sup>263</sup>

El régimen del partido hegemónico despolitizó a la capital mediante la centralización administrativa y gubernamental. Es decir, la racionalidad administrativa buscó que a la par que se impulsaba la grandeza de la Ciudad de México esto daría a cambio de que sus habitantes no fueran factor de obstáculo al Estado nacional. Ésta es una diferencia significativa con respecto a París. Aunque esto cambió en el momento, de nueva cuenta la Ciudad de México asumió el papel de ser un espacio de discusión pública en el proceso de democratización.

Mientras tanto, en el gobierno y la administración de la capital en los años de apogeo del régimen priísta se hizo por medio de un aparato carente de representación y responsabilidad política. En cuatro sexenios, desde Miguel Alemán, se manejaron los asuntos capitalinos con criterios

<sup>261</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*, p. 192.

<sup>262</sup> *Ibidem*, pp. 200 y 201.

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 200.

unitarios y predominantemente administrativos.<sup>264</sup> En 1974 desaparecieron los territorios, quedando sólo el Distrito Federal como el “ente institucional con un marco jurídico especial”.

En 1986 se determinó que en el Distrito Federal se creara un órgano de representación ciudadana llamado Asamblea, la cual se integró por 66 miembros: cuarenta representantes elegidos por votación mayoritaria, mediante distritos electorales uninominales, y 26 representantes electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en circunscripción proporcional. Ambos representantes serían electos cada tres años. Del mismo modo, las reformas de esta época reconocieron mecanismos de participación ciudadana, como el referéndum y la iniciativa popular, pero no fueron puestas en práctica.

Su creación intentó dar respuesta a la demanda ciudadana, que exigía contar con un órgano propio en materia legislativa y que tuviera mayor representación. No es casualidad que la Asamblea se haya creado en un entorno en el que los habitantes de la capital se movilizaban como resultado de los sismos de 1985 y de una lucha popular por la vivienda.

La Asamblea, aunque tenía poder limitado, fue un avance, ya que constituyó un paso para la autonomía de esta entidad y abrió la posibilidad de que los habitantes del Distrito Federal pudieran elegir a sus gobernantes.

En ese entorno de apertura política, en el primer cuatrimestre de 1992 el Ejecutivo federal consideró conveniente abrir el diálogo con las diferentes fuerzas políticas del Distrito Federal, con el propósito de buscar los elementos que permitieran plantear una reforma política integral. Con ello se pretendió establecer un nuevo marco normativo que regulara las relaciones de las autoridades y de los habitantes que integran el Distrito Federal, así como las pautas sobre las cuales se debía desarrollar el núcleo de funciones y directrices del gobierno.<sup>265</sup> Las diversas posturas o propuestas se podrían agrupar en tres grandes puntos:

El primero, en mantener la figura del Distrito Federal con un departamento administrativo que se hiciera cargo de otorgar los servicios públicos. Proponía que en el nombramiento de jefe del Departamento del Distrito Federal participara el Senado, la Cámara de Diputados, o bien la Asamblea de Representantes. Incluso se propuso que los delegados terri-

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 206.

<sup>265</sup> Moctezuma, Pedro y Anaya, Elizabeth, *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli*, México, UAM-Xochimilco, 1997, t. I, p. 112.

toriales fueran también ratificados por alguna de esas vías. Asimismo, se consideró necesario modernizar el esquema administrativo para hacerlo más eficiente y desconcentrar facultades. Para ello, se sugirió revisar los criterios que determinan la actual dimensión del Distrito Federal, modificar sus límites, tomando en cuenta sus orígenes históricos, su población, la actividad económica y la existencia de equipamiento urbano.

El segundo planteó la necesidad de erigir una entidad federativa en el territorio actual del Distrito Federal, dividido en municipios, pero manteniéndola como sede de los poderes federales, con un Congreso local y la elección del gobernador y los presidentes municipales.

Pero esta propuesta se enfrentó a múltiples opiniones: algunos hablaron de la desnaturalización del concepto de autonomía municipal, porque al tener que establecerse sistemas de coordinación para la prestación de servicios, la superposición de autoridades y normatividad en materias como seguridad, transporte, dotación de agua, disposición de basura, rescate y conservación ecológicas, se generarían desigualdades territoriales. Por otra parte, también se consideró que la recaudación fiscal y los mecanismos de compensación serían muy complejos al no poder coordinar o llegar a acuerdos.

Algunos más insistieron en que una correcta distribución de atribuciones y competencias evitaría los conflictos entre diversos niveles de autoridad. En este punto no se cuestionó la institución municipal como célula de la democracia, sino la incompatibilidad o las adecuaciones necesarias para cumplir con las necesidades de funcionamiento, prestación de servicios, y equilibrio social en el Distrito Federal.

El tercer grupo buscó la creación de un gobierno distinto o especial con instituciones locales representativas, y que fuera sede de los poderes federales. En él se buscó que el Congreso de la Unión respetara cierta autonomía al Distrito Federal y con una clara delimitación de las obligaciones que tendría cada ámbito de gobierno. Quienes sustentaron esta postura consideraron conveniente superar la discusión histórica, el debate de posiciones tradicionales, como gobierno del Distrito Federal o nueva entidad federativa, para crear una nueva figura de gobierno que alcanzara la democracia y conservara la competencia que correspondía a los poderes federales. Esta propuesta de gobierno sui generis incluyó la existencia de temas jurídico-políticos, procesos electivos, órganos Ejecutivo y Legislativo locales, ejercicio de funciones de gobierno, responsabilidad

y participación ciudadanas, administración de servicios, y equilibrio de la ciudad con el resto de país.

Finalmente, la reforma al artículo 122 de la Constitución, del 25 de octubre de 1993, quedó en los siguientes términos: que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece la Constitución. Correspondió al Congreso de la Unión la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se determinarían los mecanismos de desenvolvimiento institucional. Además, organizó el gobierno del Distrito Federal de la siguiente manera: la Asamblea de Representantes; el jefe del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de justicia.

Así, se ha colocado el análisis en 1996, concretamente el 22 de agosto, cuando tuvo lugar el último gran cambio institucional relativo a su organización política. Éste se desprendió del mandato del artículo 122 de la Constitución, que señaló que el poder político en el Distrito Federal estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de carácter local. Estos últimos serían, desde entonces, y hasta ahora, la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia,<sup>266</sup> los cuales serán materia de análisis y reflexión en el tercer y quinto capítulos.

Los cambios anteriores le permitieron al PRD llegar a ocupar la jefatura de gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y muchas delegaciones políticas. Dicha presencia se ha consolidado hasta hacer de la capital un bastión perredista, cuyas redes políticas y sociales entre diversos actores e institucionales se establecieron desde la década de 1980.

Se ha esbozado así, la evolución político-institucional en la que estuvo inmerso el Distrito Federal a partir del papel central que ha tenido la Ciudad de México en el proceso de dominación y conformación del Estado-nación. Es una forma de comprender su historia, por lo que no es la única; por ejemplo, Ignacio Marván Laborde reconoce tres grandes etapas a partir de las soluciones que se han adoptado para el Distrito Federal en su gobierno interior. El factor de comprensión es una cuestión económico-financiera. Así, la primera etapa va de 1824 a la última década del siglo

<sup>266</sup> Los lineamientos del diseño institucional que a continuación se describen tienen como base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

XIX; la segunda va de finales del siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, y la tercera, que inicia de finales de los años sesenta del siglo XX hasta el día de hoy.<sup>267</sup>

Siendo más precisos, y recapitulando su trabajo, en la primera etapa la mayor dificultad que tuvieron los grupos en pugna era resolver el problema de la dependencia que los poderes federales tenían con respecto a los ingresos provenientes de la Ciudad de México, o que ponía en riesgo su fuente más segura de recursos. El trasfondo fue tener el control de la capital.

En la segunda, el problema fue que la necesidad de recursos económicos se invirtió, ya que fue creciente la dependencia de la Ciudad de México con respecto a los recursos fiscales del gobierno federal. La capital creció en servicios e infraestructura y absorbió muchos de los recursos fiscales de los que el gobierno del Distrito Federal no podía por sí solo captar.

La tercera, y última, es la actual, que inicia desde los últimos años de la década de los sesenta, cuando la ciudad se hace compleja, plural, y no sólo se consolida como un bastión de oposición al régimen priísta, sino que también se vio en la necesidad de enfrentar dicha necesidad a partir de financiarse con sus propios recursos y aportar a la Federación más de lo que ella recibe.

Al final, los trabajos hechos sobre el Distrito Federal han centrado la discusión en cuatro temas básicos: su extensión territorial, los derechos políticos locales de sus habitantes, la definición de sus relaciones con los órganos de gobierno de la Federación, particularmente con el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, así como otras unidades territoriales del mismo Distrito y del Estado de México.<sup>268</sup> Sin embargo, aunque estos problemas son sin duda el núcleo duro en la agenda pública de la capital del país, para este trabajo de investigación son secundarios, puesto que evaden la reflexión sobre la naturaleza constitucional y política del Distrito Federal y la Ciudad de México.

Atendiendo este punto, es posible abordar los demás problemas específicos de carácter político, financiero, administrativo o urbano, sobre todo porque las políticas públicas y las decisiones políticas deben tener sustento jurídico, y porque además ayudan a precisar y delimitar la com-

<sup>267</sup> Marván Laborde, *op. cit.*

<sup>268</sup> Contreras Bustamante, *op. cit.*; Serrano Salazar, *op. cit.*; Álvarez, *op. cit.*; Abal Medina, *op. cit.*; Marván Laborde, *op. cit.*; Navarro Benítez, *op. cit.*; y Salazar, Ugarte, *op. cit.*

pleja relación entre población, territorio y gobierno. En este orden de ideas, es necesario resolver la naturaleza constitucional y política de la Ciudad de México y el Distrito Federal. Haciendo esto, los demás problemas antes mencionados serán mejor resueltos o abordados.

Así, habría que esbozar una posible respuesta a la interrogante de si existe realmente una diferencia entre Ciudad de México y el Distrito Federal. La respuesta formal es que no, pues el mismo artículo 44 de la carta magna indica que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 2o., coincide en lo mismo.

Pero como se ha visto a lo largo de este trabajo, no necesariamente hay una concordancia entre territorio, gobierno y población. La actual Ciudad de México rebasa en mucho la figura clásica del Distrito Federal. En esto coincide el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, y es unánime cuando señala que “la equiparación entre la Ciudad de México y Distrito Federal es incorrecta y confusa. El Distrito Federal no es una ciudad, sino entidad federativa, cuya topografía no coincide con el área urbana”.<sup>269</sup>

Se une a la complejidad anterior, el hecho de que en materia de políticas y programas gubernamentales existe otra distinción, que se une a la que hay entre el Distrito Federal y la Ciudad de México, y esta es la conformación o existencia de una zona metropolitana de la Ciudad de México. Este espacio incluye a las dieciséis delegaciones del Distrito Federal y cuarenta municipios del Estado de México, otro menciona 58, y un municipio del estado de Hidalgo (Tizayuca).<sup>270</sup> Dicho espacio social y urbano no hace sino reconocer que la Ciudad de México es más una megalópolis o ciudad-región ligada más a múltiples y complejos proce-

<sup>269</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997, pp. 193 y 194.

<sup>270</sup> Esta delimitación se estableció mediante un acuerdo oficial emitido por el gobierno federal, el local del Distrito Federal y el del Estado de México, el 22 de diciembre de 2005. Pese a la rigidez del diseño constitucional, al no permitir gobiernos intermedios, la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) ha creado varios mecanismos intergubernamentales en materia financiera y de coordinación fiscal. Véase Lefèvre, Christian, “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, en Rojas, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 195-261.

sos globales. El fenómeno urbano, una vez más, obliga a pensar cómo se deben readecuar los mecanismos de dirección y organización política.

México es, en este sentido, una capital histórica, pero también una ciudad global.<sup>271</sup> Las ciudades globales están compitiendo unas contra las otras. Los gobiernos locales luchan con todos los medios a su alcance a la hora de competir con los demás para ganar esta inversión de capital; las ciudades dependen en mucho de la inversión privada. Esto es así, porque las ciudades se han convertido en los principales motores de la prosperidad económica, y la calidad de vida urbana ha pasado de ser un factor determinante de primer orden en las decisiones de los inversionistas y las empresas acerca de su emplazamiento. Las ciudades globales son cada vez más reacias a que su voz sólo sea escuchada a través de los gobiernos estatales o provinciales.<sup>272</sup>

Este fenómeno, conocido como glocalismo, añade su peso suplementario a la sugerencia de que las localidades tendrán mayor, y no menor, importancia en la vida de los ciudadanos como consecuencia de la globalización. El glocalismo se verá reforzado por las tendencias descentralizadoras llevadas hasta el nivel local. Ante este fenómeno, las ciudades globales están listas para presentarse como ciudades-estado. Un fenómeno que puede aumentar en los próximos años, y conforma un proceso llamado neofederal.<sup>273</sup>

<sup>271</sup> Las ciudades globales no sólo son nodos urbanos globalizados dentro de sistemas nacionales de ciudades, sino que deben ser vistas como sitios de reestructuración económica e institucional. Esto es así porque las ciudades globales son al mismo tiempo punto de apoyo para la acumulación de capital (nodos en los flujos globales) y niveles administrativos organizacionales de los Estados territoriales (coordinadas de poder territorial del Estado. La Ciudad de México, siguiendo el modelo de jerarquía urbana aplicado al país, es una ciudad global como Londres, París, Frankfurt, Nueva York, pues tiene una alta concentración de localización de sedes globales, finanzas y servicios avanzados al productor de impacto supranacional (influencia en América Latina). Le siguen regiones urbanas como Guadalajara, Monterrey, que tienen una alta concertación de sedes mexicanas con proyección nacional, finanzas y servicios avanzados al productor. En el tercer lugar de la jerarquía están centros urbanos nacionales con alta concentración de sedes regionales con proyección nacional e internacional, servicios de finanzas y servicios al productor. Las ciudades que entran en este rango son León, Puebla, Tijuana, Ciudad Juárez, Mérida (véase Brenner, Neil, “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”, *EURE* (Santiago), vol. 29, núm. 86, mayo de 2003, pp. 18 y 22, [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl))

<sup>272</sup> Véase Gibbins, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

<sup>273</sup> *Idem.*



El concepto de ciudad-región no se agota en los criterios demográfico-administrativos de la ciudad-metrópoli. El término de ciudad-región, o área metropolitana, hace referencia a un proceso de metropolización de una ciudad central que creció y desbordó sus límites originales. Y estas áreas urbanas se caracterizan por su complejidad e interdependencia de múltiples factores sociales, económicos, ambientales y político-administrativos que se dan a su interior y hacia fuera.<sup>274</sup>

Las áreas metropolitanas deben resolver algunos problemas para su mejor gobernación. Siendo complejas, las ciudades-región —siguiendo a Jeroen Klin— deben lidiar con los desajustes entre la necesidad de organizar el sentido local y las estructuras administrativas y funcionales existentes para las áreas metropolitanas. Su gobernabilidad debe guiarse en la perspectiva de la economía política, y no sólo en cuestiones económico-administrativas reducidas a lo técnico. El gobierno metropolitano no sigue un modelo único; en su conformación se deben tener en cuenta sus particularidades políticas, económicas, sociales, históricas y culturales.<sup>275</sup>

Finalmente, la gobernabilidad de las áreas metropolitanas debe basarse en la eficiencia, la equidad y el voto. La eficiencia es importante, porque las ciudades-región deben cimentarse en economías de escala, y deben ser capaces de resolver las externalidades. La equidad es otro principio que deben seguir, porque las estructuras metropolitanas deben unificar y distribuir los costos en beneficio del desarrollo metropolitano. Y el voto, el otro fundamento de la gobernabilidad metropolitana, debe guiarse a la flexibilización y accesibilidad en la rendición de cuentas o toma de decisiones.<sup>276</sup>

Ante esta realidad, la pregunta sobre qué es el Distrito Federal y qué es la Ciudad de México no es sencilla, y no constituye sólo un juego de palabras en términos constitucionales. En la definición y diferenciación constitucional se encuentra el meollo del problema, ya que lo demás se podría resolver por añadidura. Ello no está planteado como una abstracción reducida a la redacción jurídica. Si los grupos políticos resuelven esta cuestión constitucional, muchos de los problemas de diseño institu-

<sup>274</sup> Klin, Jeroen, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en Rojas, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, pp. 127-129.

<sup>275</sup> *Ibidem*, pp. 136 y 137.

<sup>276</sup> *Ibidem*, pp. 137 y 138.

cional o definición de atribuciones y competencia se resolverán por consecuencia. A partir de dilucidar este punto se irán perfilando los alcances y límites de las demás propuestas.

Así, no importa tanto definir al Distrito Federal o la Ciudad de México, sus atribuciones o estructura institucional, sino en resolver lo que enuncia el artículo 44 de la Constitución. Al abordar esta cuestión, es probable que se vayan perfilando algunas salidas para diferenciar y señalar que *el Distrito Federal no es la Ciudad de México ni la Ciudad de México es el Distrito Federal*.

El Constituyente de 1917 no equiparó a la Ciudad de México con el Distrito Federal:

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

En su espíritu reconoció que es un territorio administrativo y sede de los poderes, y que en el supuesto de que éstos se trasladaran a otro lugar, el territorio se erigiría como el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignara el Congreso General.

En contraparte, los legisladores que participaron en la reforma de 1993 no sólo equipararon a ambos, sino que en la redacción se sobreponen y entrecruzan varios puntos:

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Por ejemplo, hay tres puntos que hacen confusa la redacción. El primero va en la siguiente dirección: se puede reconocer a la Ciudad de México como la capital de los Estados Unidos Mexicanos por todas las implicaciones políticas, sociales, culturales y económicas antes descritas, pero su territorio urbano no coincide con el territorio del Distrito Federal. En el punto de que la Ciudad de México sea el Distrito Federal, se debe incluir a los municipios conurbanos del Estado de México bajo su jurisdicción.

Un segundo punto va en el sentido de que si el Distrito Federal es la Ciudad de México, se deben incluir en el primero los municipios conurbados del Estado de México.

Tercero, si se menciona que la Ciudad de México y el Distrito Federal son a la vez sede y capital de los Estados Unidos Mexicanos, vale la pena aclarar que ser sede de los poderes no necesariamente significa ser capital política. Ser sede se limita a una cuestión de lugar o de un espacio administrativo, mientras que ser capital implica cuestiones de dominación en un territorio y los elementos sociológicos que se han señalado a lo largo de este capítulo.

De hecho, hay casos en los que la sede de los poderes está en un lugar, y las funciones de una capital se dan en otro. A reserva de profundizar, los casos australiano y boliviano apuntan a ello. En el primero, Canberra es la sede de los poderes, y se localiza en un territorio federal; cercano a él se encuentra la ciudad de Sydney, que para el imaginario asume las funciones reales de capital. En el caso de Bolivia, La Paz es la capital política, mientras que Sucre es la sede de muchas oficinas gubernamentales y sede de algunos poderes. Al final, lo que se busca es señalar que el Distrito Federal, como sede de los poderes, no implica necesariamente ser capital en términos políticos y sociológicos.

Y a reserva de detallar y profundizar esta reflexión, pues es parte nodal en el capítulo cuarto, es posible señalar algunas respuestas sobre dónde radica la moderna naturaleza política y constitucional de ambos:

1o. Si lo anterior es muy claro y se señala que la Ciudad de México y el Distrito Federal no son equiparables, este último podría limitarse a un territorio concreto. Sería cumplir el espíritu de las dos leguas que el Constituyente de 1824 señaló.<sup>277</sup> Se conformaría una sede: un lugar o varios, dentro de la Ciudad de México, en donde el presidente o los poderes federales en su conjunto lo gobiernan y lo administran, o bien trasladar este espacio a otro lugar fuera de la Ciudad de México.

<sup>277</sup> El Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824, que la Ciudad de México sería el Distrito Federal. A partir de la conformación de un perímetro territorial que tenía tomo como base el centro a la Plaza de la Constitución. El área comprendió un radio de dos leguas: 20 kilómetros de diámetro, es decir, 314 kilómetros cuadrados. Pero en la discusión del Constituyente se señalaba que el lugar sede de los poderes no debería ser una capital estatal, pero por comodidad y las razones ya expuestas en este capítulo se decidió por la Ciudad de México.

Después de todo, los poderes de la Unión son tres: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; investidos en un presidente, 628 legisladores y 11 ministros, y no la burocracia que se desprende de ellos. En otras palabras, los lugares en donde se territorializan los poderes es en los edificios públicos donde se reúnen a sesionar, o bien en su lugar de residencia definitiva.

2o. Si subsistieran diferencias políticas entre ámbitos e instancias de gobierno como producto de las controversias entre las atribuciones y competencias, se podría trasladar la sede de los poderes a otro lugar que no sea capital estatal, como en su momento se señaló en el Constituyente de 1824. La experiencia brasileña es el prototipo de una acción de esta envergadura. No obstante, aunque se creó un espacio político-administrativo en el interior de Brasil, no se le quiso desligar al Distrito Federal el elemento simbólico y real de dominación; en otras palabras, el caso brasileño reafirmó que el Distrito Federal es la capital política.

Si se quiere equipar el Distrito Federal a la capital política, una decisión de este tipo es la que resuelve en definitiva el problema. Además de que esta acción implicaría un alto costo económico, resolvería muchos problemas para la Ciudad de México, que aspira a ejercer derechos plenos. La experiencia no es todo ajena en nuestra historia, pues el traslado de una capital en forma definitiva ya se dio, pero en el ámbito local cuando se erigió a la ciudad de Toluca como capital del Estado de México.<sup>278</sup>

3o. Y último punto, ya fuera cualquier dirección que se tomara a raíz de señalar que el Distrito Federal no es la Ciudad de México, la posibilidad de la conformación del estado del Valle de México es más tangible que nunca. Sin embargo, ello obligaría a pensar esta entidad federativa no como las demás, sino a la manera de una ciudad-estado, como Berlín; una ciudad autónoma, como en el caso de Buenos Aires, o una ciudad federal, como Moscú o San Petersburgo.

De lo anterior se perfilarían dos escenarios. En el primero, en el que una vez más el Estado de México vería reducido su territorio si se le des-

<sup>278</sup> En 1827 el gobierno de la Unión dio un paso firme para determinar que la Ciudad de México fuera sólo capital del país, y lograr que el gobierno del Estado de México se trasladara a la ciudad Toluca. De ese traslado, el Estado de México asumió el costo que implicó el cambio de sede. La instauración del centralismo no produjo que su capital fuera de nueva cuenta la Ciudad de México. Al contrario, Toluca siguió siendo la capital del departamento, mientras que la Ciudad de México era de la nación. Los gobiernos, ya fueran federales o centrales, no permitieron que la Ciudad de México fuera la capital del Estado de México. Véase Macune, *op. cit.*, y McGowan, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

membra el área conurbana. El segundo, no siendo así, es que el Estado del Valle de México sólo se conforme con lo que fue el territorio del actual Distrito Federal. En este punto se tendrían que explorar modelos de gobiernos metropolitanos para la mejor gestión de los asuntos comunes entre ambas entidades federativas.<sup>279</sup>

El modelo podría ser supramunicipal o intermunicipal. A partir de ellos se tendrían que definir el tipo de diferentes relaciones y atribuciones entre los gobiernos que participan; la legitimidad política; es decir, los vínculos de representación con los habitantes de la ciudad, y los recursos financieros cómo se obtienen y cómo se distribuyen o ejercen.

<sup>279</sup> Los casos que se podrían enunciar serían los siguientes: en Brasil se intentó fortalecer a las ciudades de São Paulo (17 millones 800 mil habitantes: la ciudad central y 38 municipalidades), Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belem y Fortaleza con la creación de una ley federal en 1973 para las regiones metropolitanas; sin embargo, este esquema fue centralizado y autoritario. En 1980, el modelo se desgastó y murió la región-metropolitana. En 1989 en São Paulo se cambió el modelo hacia una idea de cogestión y cooperación intermunicipal e intergubernamental. En 1995-1996 se creó el Consorcio Intermunicipal de la Región ABC. En 1997 se constituyó la Cámara para la Región ABC. En ella se analizan cuestiones de desarrollo regional, urbano y territorial. En el área metropolitana de Buenos Aires confluyen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires (11 millones de habitantes con 32 municipalidades). En 1984 se acordó realizar un diagnóstico, y en 1987 se instauró la Comisión Política Especial integrada por las tres esferas de gobierno. La creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1994, permitió una mejor cooperación con otras instancias y mayor capacidad de agencia. El área metropolitana de Santiago de Chile se gobierna con un modelo metropolitano de gestión urbana y territorial, cuyo problema es fragmentado y centralizado (véase el primer capítulo de este trabajo en donde se describe su diseño institucional). Su reto es su democratización. El área metropolitana de Quito (un millón 900 mil habitantes) es el distrito metropolitano con un estatuto legal y especial que lo diferencia de las provincias. El distrito metropolitano de Quito se integra por cantones y parroquias y es, según Jeroen Klink, el más consolidado. El área metropolitana de Caracas (4 millones 490 mil habitantes) tiene una estructura formal para la gobernabilidad metropolitana. Aunque los mayores cuestionamientos legales fueron, y son, del gobernador del estado de Miranda. La creación del distrito metropolitano de Caracas (1999) es reciente, porque faltaría observar, a la distancia temporal, sus resultados (véase el capítulo III de este trabajo, en donde se describe el diseño institucional de la capital venezolana). Finalmente, el área metropolitana de Bogotá es un distrito capital integrado por 19 submunicipalidades, cada una con su alcalde, subordinadas al gobernador del distrito capital. El área metropolitana se gobierna por un Consejo Metropolitano integrado por el alcalde de Bogotá, un representante de cada uno de los consejos municipales, un representante del consejo municipal de Bogotá, un alcalde de las municipalidades aledañas nombrado por el gobernador del departamento y un representante nombrado por el gobernador. Para ver con mayor detalle los casos antes descritos véase Klink, *op. cit.*, pp. 127-191.

Cuadro 2.1  
Modelos de gobernabilidad metropolitana

<i>Características</i>	<i>Modelos</i>			
	<i>Supramunicipal</i>		<i>Intermunicipal</i>	
	Dependencia del gobierno central	Autonomía	Autonomía vinculada al gobierno central	Autonomía fragmentada
Vinculación con otras áreas de gobierno	Parte del gobierno regional/provincial. Subordinada a gobiernos locales	Poder intermedio entre gobiernos central, estatal y local	Asociación de todos los gobiernos locales de la zona metropolitana	Asociación de algunos gobiernos locales de la zona metropolitana
Legitimidad política	Designación de autoridad regional. Consejo regional elegido indirectamente.	Elección directa del alcalde y consejo metropolitanos	Elección directa de los representantes por el gobierno central y los gobiernos locales	Elección indirecta de los representantes por los gobiernos locales
Recursos financieros	Del nivel central/estatal	Autonomía financiera	Dependencia financiera del gobierno superior y los gobiernos locales	Dependencia financiera del gobierno superior y los gobiernos locales

FUENTE: Rodríguez y Oviedo, citados en Klink, Jeroen, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en Rojas, Eduardo *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Washington, BID, 2005, p. 180.

Recapitulando: los temas antes enunciados son, después de todo, algunas inquietudes que ocuparán buena parte de la reflexión y serán mejor abordados en los capítulos siguientes. Sin embargo, fueron señaladas, porque el seguimiento histórico ha permitido diferenciar que la Ciudad de México no es el Distrito Federal, ni el Distrito Federal es la Ciudad de México.

De este modo, a los periodos políticos, constitucionales e históricos mostrados en las páginas anteriores se podría añadir otro que ayude a respaldar esta aseveración tomando en cuenta uno de tipo territorial y urbano. Así, la Ciudad de México y el Distrito Federal se han superpuesto o imbricado en tres grandes momentos.

En el primero (1824-1857), la Ciudad de México incluye al Distrito Federal en el radio de dos leguas a partir de la plaza central.

En el segundo (1857-1959), el Distrito Federal incluyó a la Ciudad de México cuando por primera vez se trasladó Juan Álvarez a Tlalpan y se tuvo que ampliar su territorio. Sin embargo, ya se apuntaba desde la década de los años de 1940 el crecimiento de la ciudad y la invasión de territorio del Estado de México. La explosión demográfica y el crecimiento exorbitante de la ciudad a partir de la década de los años cuarenta del siglo apuntarán otra fase.

En la fase tercera (1960-2008), la Ciudad de México incluyó al Distrito Federal. En esta fase histórica la Ciudad de México es una megalópolis compleja en todos los sentidos, que proviene desde la década de 1970. La Ciudad de México no sólo incluye al Distrito Federal y a los municipios limítrofes del Estado de México, sino que su influencia y continuidad urbana se ha ampliado otros estados, como es el caso de Hidalgo.

Cuadro 2.2  
La Ciudad de México no es el Distrito Federal,  
ni el Distrito Federal es la ciudad de México

<i>Etapa</i>	<i>Periodo</i>	<i>Descripción</i>
La Ciudad de México incluye al Distrito Federal	(1824-1857)	El Constituyente de 1824 creó el Distrito Federal a la manera de un territorio federal para ser sede de los poderes. El área se conformó de un radio de dos leguas a partir de la plaza central.

<i>Etapa</i>	<i>Periodo</i>	<i>Descripción</i>
El territorio del Distrito Federal incluyó a la Ciudad de México	(1857- 1959)	El Distrito Federal aumenta su territorio cuando Juan Álvarez se traslada a Tlalpan. Su área incluye a la ciudad capital, otras localidades y rancherías.
La Ciudad de México incluye el territorio del Distrito Federal	(1960-2007)	Esta fase inicia cuando la Ciudad de México creció e invadió territorio del Estado de México e inició la explosión demográfica y su crecimiento exorbitante. La ciudad no sólo incluye al Distrito Federal, sino a cuarenta municipios del Estado de México y otras más del estado de Hidalgo.

FUENTE: Elaboración propia.

Finalmente, y para cerrar este capítulo, es necesario señalar que éste fue un ejercicio de indagación histórica para observar la evolución histórica de la capital mexicana y tener algunos elementos para discutir su naturaleza política y constitucional. Fue un análisis diacrónico, pero desde los elementos políticos, urbanos, económicos y simbólicos que hay alrededor de la dominación. Ahora toca el turno de analizar la arquitectura constitucional del Distrito Federal, su organización y funcionamiento, con el fin de colocar la investigación en el plano sincrónico y proceder a un ejercicio de política comparada con otras capitales federales.

Es un análisis cuyo fin es descubrir las similitudes y diferencias que puedan resolver o readecuar la naturaleza política y constitucional de la capital del país. Esto, para encarar una realidad social, política, económica y urbana en al cual el diseño constitucional ya no responde. Tanto el capítulo segundo como el capítulo tercero son la base para comprender la naturaleza política e institucional, y las propuestas que los actores políticos e instituciones están haciendo las abordaremos en el capítulo cuarto. Lo anterior, con la intención de comprender de la mejor manera su naturaleza política y constitucional.