

## **CAPÍTULO I**

### **LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL**

## 1.1. La transición política.

La investigación sistemática deductiva a la que se hace referencia en la introducción de este trabajo, hace necesario establecer un *marco referencial* que permita dejar en claro, que aun considerando las diferentes vertientes sociológico-filosóficas consultadas, la ciencia social ha explorado ampliamente el tema de la *transición política* y cuenta con consensos probados y comprobados en lo concerniente a la conceptualización del mismo, por lo que se considera que, para los alcances del objetivo toral de este trabajo y los efectos ulteriores perseguidos, lo recomendable consiste en formular este subcapítulo como un *enunciado monográfico*, capaz de sustentar el tema concreto, como parte de otro general referido a la información técnica y científica de los productos acabados por los expertos, aplicable también a los cambios dentro de la Administración Pública en el Distrito Federal, porque éstos van aparejados de una transición que ha ido evolucionando a través del tiempo, y en diferentes contextos espaciales, como puede deducirse del trabajo formulado por Antonia Martínez Rodríguez, de la Universidad de Salamanca, bajo la dirección del Dr. Román Reyes, Director del Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, en el Ensayo Transición política (La), publicado en THEORIA Proyecto Crítico de Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid, a cuya cita remito al lector, por estimar que es un magnífico esfuerzo de compilación y síntesis sobre el tema.

Para los efectos de este libro, en términos generales, la Transición Política es todo período de cambio entre dos situaciones políticas estables. En un enfoque más específico, las transiciones políticas que han sido objeto de frecuentes estudios políticos son: la transición al autoritarismo y la transición a la democracia.

La transición al autoritarismo en general se produce como fase de reacción en procesos de democratización de tipo dialéctico, tardío o formas combinadas. El análisis de casos muestra dos situaciones ejemplares: Sociedades tradicionales, atrasadas respecto de su contexto continental, en las que tomó la forma de un rechazo al incipiente proceso de modernización, vivenciado como transformador de la propia esencia tradicional, y sirvió a la vez como resguardo de antiguos privilegios. Los paradigmas clásicos de esta transición son: España y Portugal.

Sociedades más avanzadas en la vía capitalista de la modernización y sometidas a intensas frustraciones históricas (derrotas militares, pérdida de prestigio) y a la falta de canales adecuados de participación política de las masas. Por ejemplo, Alemania e Italia.

En esos países, probables revoluciones marxistas fueron bloqueadas por la aparición de regímenes autoritarios corporativos mesiánicos (Nazismo), que en

definitiva preservaron intereses dominantes y terminaron en una orgía de sangre y violencia.

La transición a la democracia se produce, dentro de los mismos tipos de procesos de democratización ya indicados, por diversos motivos, que se analizan a continuación y que sirven para formular una tipología de estas transiciones.

Generalmente suele usarse la expresión transición a la democracia para mencionar el período que va desde las postrimerías de la vigencia del régimen autoritario a la vigencia del régimen democrático; y la expresión transición democrática para el período de consolidación posterior a la vigencia de la democracia.

Existen tres tipos de transición a la democracia:

**A) La transición por colapso**, causada por una derrota militar externa, o por una profunda crisis interna, que desacredita totalmente al régimen autoritario y que generalmente produce importantes cambios estructurales y una ruptura de las normas de la autoridad política.

La salida democrática es impuesta por el vencedor corresponde a una tradición política anterior al período autoritario. Generalmente, las autoridades salientes no tienen, en ese momento, ninguna capacidad de negociación y son juzgadas y condenadas por su actuación. Es el caso de Alemania e Italia en 1945, de Grecia y Portugal en 1974 y de Argentina en 1982-1983. La experiencia histórica muestra que ese “colapso” puede no ser definitivo, y que la élite autoritaria puede recuperar capacidad participativa, aunque generalmente en un nivel sistémico inferior al anterior. Los motivos de esa recuperación son variados:

- Cambios manipulados en el recuerdo público del pasado, que hace factible intentar su relanzamiento político;
- Frustración de las expectativas generadas por la democracia en su fase de luchas o pugnas;
- Necesidad social de reincorporar al juego social normal a los sectores de la élite autoritaria lesionados por el colapso.

**B) La transición por autoexclusión**, en la cual la élite autoritaria intenta inicialmente poner límites y controlar el proceso de transición, pero su alta erosión se lo impide y no puede obtener resultados favorables para su salida negociada en la medida deseada, aunque generalmente se plantean cuestionadas medidas de amnistía, que de todos modos aseguran su autoexclusión. Es el caso de Perú (1980), de Bolivia (1979-1980) y de Uruguay (1982-1983).

**C) La transición por transacción**, que implica una considerable continuidad de las estructuras, de las élites y de las prácticas políticas. La transición es controlada, efectuada por decisión de la élite autoritaria, quien no sólo no es sancionada ni absuelta sino que conserva (al menos por un tiempo), participación en el poder en la nueva situación, ejemplos son, España y Brasil.

Las transiciones por colapso o por autoexclusión se realizan por necesidad. Las transiciones por transacción se realizan por decisión de la élite autoritaria. Sus motivos pueden ser: verse a sí misma como un estado sin ley y restaurador (creer su propia persuasión democrática); el desgaste del régimen que aumenta los costos de su mantenimiento y disminuye los de la transición; erosión de la cohesión interna de la élite; desaparición de su legitimación o justificación, tanto si ha cumplido sus objetivos, o si no ha podido cumplirlos.

En el contexto de este marco referencial, logrado por la autora del Ensayo citado, que constituye una síntesis de lo más relevante de los autores que se comentan, se está en condiciones de abordar el siguiente subcapítulo.

### 1.1.1. Administración Pública y Transición política.

La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos exprofeso.

El concepto de Administración Pública postula el carácter anfibológico del vocablo, en virtud que adopta dos significados distintos, e inclusive contrapuestos:

- Actividad, es decir, a la realización de una acción para el logro de uno o varios asuntos, o mejor dicho, a la gestión de esos asuntos;
- A la *persona u organización* que realiza la acción o gestión, y
- Es el gobierno en acción.

#### Escuelas:

**Escuela de Viena:** Los máximos exponentes de esta corriente fueron Hans Kelsen y Adolfo Merkl, formularon la teoría gradualista o de la doctrina pura

**20** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

del derecho. Para esta escuela toda función del Estado es función creadora del derecho; es lo que se ha llamado la “teoría de la formación del derecho por grados”, y que encuentra su imagen en la pirámide de Kelsen.

“Kelsen, observa que en la función administrativa, como en la jurisdiccional, hay también creación de normas jurídicas. Por lo que, para los grandes juristas de esta escuela, toda la actividad del Estado es creadora del orden jurídico, y en dicho proceso de creación jurídica, la norma de orden más elevado determina más o menos el contenido de la norma de grado inferior, de manera pues, que mediante la legislación se está aplicando derecho, lo mismo que la administración y la justicia son actos de creación del derecho en relación a la ejecución de actos jurídicos en función de ellas mismas.

Entendiendo al Estado como un conjunto de elementos, a partir de un territorio, la población y el gobierno, el cual a su vez está dividido para su ejercicio en poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a su vez el Ejecutivo se ejerce por medio de la administración pública.”

En la Teoría de Merkl se contempla una oposición entre la legislación y la administración y con respecto a la Constitución una nota diferencial, ya que la Constitución representa para la legislación un fundamento inmediato mientras que para la administración es mediato. La legislación viene, pues, a ser entendida como ejecución de la Constitución, en tanto, que la justicia y la administración son ejecución de la legislación lo que significa están por debajo o dependen de ella (sub-legales).

En conclusión para Merkl, la administración “Es actividad ejecutiva condicionada por las instrucciones mediante las cuales se interpreta la Ley”<sup>1</sup>. La administración es pues entendida como las funciones de aquel complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en el deber de obedecerlas del órgano inferior.

**Escuela Francesa:** Sus creadores León Duguit y Maurice Hauriou, quienes consideran que la administración es la actividad estatal destinada a lograr el funcionamiento de los servicios públicos. Duguit considera que la diferenciación entre las funciones estatales surge del contenido de los actos, sin tomar en cuenta el órgano de donde emanan, postulando la existencia de tres tipos de actos: Actos Regla, Actos Condición y Actos Subjetivos.

<sup>1</sup> Kucska-Stadlmayer, Gabriele. “La contribución de Adolf Merkl a la teoría pura del derecho”. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. ISSN: 185-1810, No. 244, p. 243.

- Actos Regla: Integran la función legislativa, y
- Actos Condición y Subjetivos: Función administrativa e incluye en las operaciones materiales que garantizan el funcionamiento de los servicios públicos.

Razón por la cual define a la función administrativa “como la actividad estatal consistente en realizar, en vista del funcionamiento de los servicios públicos, actos subjetivos y actos condición”<sup>2</sup>.

En conclusión, la Escuela Francesa identifica a la función administrativa con el servicio público; por lo que, toda gestión de los servicios públicos por ser equivalentes a la administración debe estar sometido al Derecho Administrativo; de manera pues si bien “todo servicio público es administración, no toda la administración es servicio público”<sup>3</sup>.

**Doctrina Italiana:** Los autores italianos señalan como propósitos de la administración, la satisfacción de los intereses públicos y la conservación del derecho.

Guido Zanabini, autor más moderno define la administración como “la actividad práctica que el Estado desarrolla para atender de manera inmediata, los intereses públicos que toma a su cargo para el cumplimiento de sus fines”<sup>4</sup>.

El profesor Massimo Severo Giannini, se refiere a la función administrativa como “el conjunto de las funciones desarrolladas por la administración. La función administrativa es, pues, la síntesis de una multiplicidad de funciones, positivamente individuales que se realizan en el complejo de la actividad administrativa”<sup>5</sup>.

En México comúnmente se habla de cambios en la Administración Pública al inicio de cada período presidencial. Sin embargo, esos cambios no representan necesariamente signos de verdaderas transformaciones, ni de eficiencia en nuestro sistema político-administrativo.

Hacer cambios al comenzar una nueva gestión, independientemente del ámbito y/o nivel de que se trate, parece ser una constante dentro de nuestro sistema. La

2 *Ibid.*, p. 256.

3 Hauriou, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*. Ed. Comares, Madrid España, 2003, p. 137.

4 <http://www.monografias.com/trabajos35/administracion-publica-venezuela/administracion-publica-venezuela.shtml>

5 <http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=Massimo+Severo+Giannini&btnG=Buscar&meta=cr%3DcountryMX>

**22** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

continuidad, por el contrario, sería la pauta sorpresiva. No resulta raro escuchar decir en el ámbito de la administración pública, lo que se hizo o que se inició y quedó inconcluso en la “gestión” anterior o no “sirve para nada” –lo cual si bien resulta ser cierto en algunas ocasiones, en otras no necesariamente lo es.

En el discurso oficial siempre se reconoce la labor de quien antecedió al que recién ocupa un cargo –el presidencial no excluido– y a los pocos días, semanas o meses de haber asumido la nueva posición comienzan a surgir las incongruencias respecto a lo reconocido en torno a la labor del funcionario saliente y la realidad imperante en el ámbito de que se trate.

En ocasiones, aún cuando los programas realizados en administraciones anteriores hayan logrado los objetivos propuestos, estarán sujetos a modificaciones, a sustituciones o simplemente a ser nuevamente denominados con nombres diferentes a fin de que sean sentidos como obra propia de la gestión en curso y que puedan, “legítimamente”, ostentar su sello personal.

Aún los modelos de desarrollo por seguir cambian sexenio tras sexenio, pareciera que el método de ensayo-error fuera el más socorrido por nuestros gobernantes.

Recordando que en el período de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, el modelo por seguir se llamó “desarrollo estabilizador”; con Luis Echeverría Álvarez, “desarrollo compartido”; con José López Portillo, “alianza para la producción” y en el actual, “desarrollo sustentable”.

Asimismo, en lo que a la administración pública se refiere, en el período Lópezportillista se habló de la “Reforma Administrativa” como la panacea para administrar la riqueza petrolera; en el siguiente sexenio, De la Madrid habló de la “Simplificación Administrativa” y ya no para la administración de la abundancia sino de la pobreza; con Salinas, se llegó a pensar que con la firma del Tratado de Libre Comercio entraríamos –por la puerta grande– al Primer Mundo, y la “modernización administrativa” jugaría un papel predominante en este proceso.

Actualmente, los estudios sobre administración pública se alejan de la visión de ésta como un conjunto orgánico o ente monolítico, el cual bajo la dirección del gobierno persigue los intereses públicos o de la comunidad.

Detrás del anterior concepto se presuponía una diferenciación clara entre la administración y la política, además de que se identificaba a cada uno de éstos componentes con distintos sectores del sistema político-administrativo. Es decir, de acuerdo con el modelo normativo de Constitución democrática, las

instituciones de la política eran: los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos elegidos; en pocas palabras, eran los involucrados en la tarea de la formación de la voluntad. Mientras que a la administración, se le atribuían las tareas de ejecución o cumplimiento de esa voluntad.

La exigencia de que la Administración Pública debía ser un instrumento, la atribuyen algunos autores a Woodrow Wilson, teórico estadounidense del estudio científico de la administración pública de fines del siglo XIX (comentan al respecto). Hoy, sin embargo, luego de avances importantes en el estudio del tema, tal distinción difícilmente se sostiene.

Como lo destaca Renate Mayntz al citar una serie de investigaciones sobre experiencias históricas singulares que así lo atestiguan. El autor llama la atención sobre la existencia de estudios empíricos y sistemáticos de países con servicios civiles de carrera de larga tradición como Estados Unidos y Canadá.

“Con la profesionalización del servicio público tienen vigencia nuevas reglas institucionales que son fruto de un intenso trabajo de cabildeo y negociación para modificar las condiciones de contratación, desempeño, evaluación e incentivos de los servidores públicos, procurando que tengan vigencia los valores de la meritocracia, la igualdad y la equidad que permiten romper las reales o potenciales relaciones de privilegio o favoritismo”.<sup>6</sup>

## **Mercado y Democracia.**

El gobierno empresarial se está gestando dentro de un panorama, en el que los régímenes emergen bajo una visión inédita del mundo administrativo en los Estados Unidos, donde nuevos entes aparecen por doquier, menos en el gobierno burocrático, cuando esos entes son el único remedio para sus males. Sin embargo, hay esperanzas en favor de que el gobierno asuma una reforma hacia nuevos estilos administrativos, porque lenta, silente y quietamente emergen otras clases de instituciones públicas que son frugales, descentralizadas e innovadoras (PEMEX, CFE, INFONAVIT).

Paralelamente, siendo flexibles y adaptativas, están prontas a aprender nuevos métodos cuando cambien las condiciones donde operan. “Modeladas en las empresas que operan en el mercado, ellas laboran con base en la competencia, la libre elección de los consumidores y otros mecanismos no burocráticos. Esas

6 Uvalle Berrones, Ricardo, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, octubre, 2003.

entidades hacen su trabajo con creatividad y eficiencia, y constituyen el mejor futuro del gobierno”.<sup>7</sup>

El gobierno y la empresa son instituciones esencialmente diversas porque, entre otras cosas, los líderes empresariales están motivados por la ganancia, en tanto que los dirigentes gubernamentales tienen el deseo de reelegirse. “Otra diferencia central es que las empresas obtienen la mayor parte de sus recursos de su clientela, mientras que los gobiernos lo hacen de los contribuyentes. En suma, la empresa privada está animada por la competencia, mientras que los gobiernos recurren a los monopolios”.<sup>8</sup> Sin embargo, no siendo el gobierno una empresa, ello no obsta para que no se pueda transformar en más empresarial. Cualquier institución pública o privada puede ser empresarial, del mismo modo que como cualquier institución puede ser burocrática.

Los autores razonan que muy pocos estadounidenses desearían que su gobierno actuara como una empresa, tomando decisiones rápidas a puerta cerrada para obtener ganancias privadas, porque de tal modo la democracia sería abolida. Y sin embargo, “a los ciudadanos les gustaría tener un gobierno menos burocrático; y debido a que existe un ancho continuo entre el comportamiento burocrático y el empresarial, es indudable que el gobierno puede mover su posición dentro de tal espectro”.<sup>9</sup>

Como afirma el maestro Ignacio Pichardo Pagaza en su obra *Modernización Administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*, respecto del buen gobierno:

“En algunas ocasiones, los conceptos que surgen en la terminología de la administración tienen un significado poco preciso y hasta equívoco. Tal es el caso de “buen gobierno”, bon gouvernement, Good Government.

“Buen gobierno” es una expresión que alude a una intención, a un objetivo o a un conjunto de cualidades que se atribuyen o se niegan —por alguien— al gobierno de un país en particular. Su contenido preciso casi nunca se define, por lo menos en lo que hace al uso no académico del término. En la práctica, el desarrollo de esta idea se origina en el uso que de la misma han hecho los organismos internacionales a partir de la última década del siglo xx. Es frecuente escuchar o leer que los funcionarios de las instituciones

7 Osborne (David) and (Ted) Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. 1992, p. 2.

8 *Ibid.*, p. 21.

9 *Ibid.*, p. 22.

financieras internacionales o los dirigentes de los ministerios de cooperación para el desarrollo, exigen la existencia y la práctica de buen gobierno como condición para otorgar un préstamo o efectuar transferencias de apoyo. Más se reservan, por lo general, lo que deba entenderse por tal expresión.

Los antecedentes teóricos del buen gobierno deben buscarse en el desarrollo de los llamados paradigmas post-burocráticos. En la práctica cotidiana de la administración pública, en casi todas las regiones del mundo el concepto de buen gobierno ha sustituido el uso del paradigma posburocrático. En la teoría, en cambio, el uso de los modelos y paradigmas posburocráticos ha sido uno de los instrumentos que ha permitido avances en la modernización administrativa.

La tesis conclusiva de este libro es que el conjunto de principios y recomendaciones que forman su contenido, permitirán acercarse a los modelos o paradigmas posburocráticos que la teoría ha desarrollado. La aplicación de unos y otras —hecha la elección y las adaptaciones que cada caso exija— deberá acercarnos a lo que hoy se entiende por un buen gobierno”<sup>10</sup>.

El debate en torno al “buen gobierno” es de gran amplitud y complejidad. El término “buen gobierno” se refiere a formas y métodos nuevos de gobernar y a fin de cuentas a un cambio del significado del gobierno. En este documento se afirma que si se adopta la perspectiva de “buen gobierno” se obtiene un marco general vertebrador que permite comprender los procesos cambiantes de la manera de gobernar. Se examinan cinco propuestas y dilemas conexos con ellas. El “buen gobierno” entraña: asociaciones entre múltiples organismos, que los límites entre las responsabilidades del sector público y las del sector no público pierdan nitidez, una dependencia de poder entre organizaciones que participan en la acción colectiva, la aparición de redes autónomas y la de nuevos instrumentos y tareas de gobierno. Los dilemas esenciales de “buen gobierno” son: la debilidad de su estructuración normativa, la tendencia a facilitar la evitación de culpas y a encontrar chivos expiatorios, la proliferación de consecuencias no buscadas y la imperfección de los mecanismos de rendición de cuentas. A la luz de estos factores, los analistas y quienes ponen en práctica el “buen gobierno” deberían estudiar la perspectiva de su posible fracaso. El “buen gobierno” es un intento positivo de abordar los problemas sociales y económicos de forma innovadora, pero no es una panacea.

10 Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. El Colegio Mexiquense, A.C. UNAM. 1<sup>a</sup>. ed., México, 2004, p. 363.

## “DE LA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA A LA ORGANIZACIÓN POSBUROCRÁTICA Y AL “BUEN GOBIERNO”

Conviene hacer mención esquemática de algunos modelos posburocráticos, en ocasiones llamados postortodoxos, para que quienes tengan la responsabilidad de los procesos administrativos recuerden los paradigmas hacia los que éstos deben tender.

El sacudimiento de las ideas administrativas originado en Gran Bretaña y en los Estados Unidos a raíz de la primacía de los mecanismos de mercado en la economía, propició el surgimiento de prácticas exitosas como las de la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinvención del Gobierno, la Administración de la Calidad Total, y otras más. Los estudios de campo derivados de tales aplicaciones hicieron surgir nuevas teorías en la administración pública. Una de ellas fue la teoría del paradigma posburocrático.

Entre los primeros autores que desarrollaron el nuevo modelo (si no es que el primero) cabe mencionar a Barzelay 1. Desde una perspectiva de la cultura administrativa norteamericana y reconociendo las aportaciones de lo que el autor denomina “el paradigma burocrático”, explica y compara las principales variables de ambos modelos. Resume sus ideas principales en un cuadro sintético que se reproduce aquí:

### COMPARACIÓN DE PARADIGMAS

<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Paradigma posburocrático</i>
Interés público.	Resultados que valoran los ciudadanos.
Eficiencia.	Calidad y valor.
Administración.	Producción.
Control.	Lograr el apego a las normas.
Especificar funciones, autoridad y estructura.	Identificar misión, servicios, clientes y resultados.
Justificar costos.	Entregar valor.
Implantar responsabilidad.	Construir la rendición de cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo.
Seguir reglas y procedimientos.	Entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas. Mejorar continuamente los procesos.
Operar sistemas administrativos.	Separar el servicio del control; Lograr apoyo para las normas; Ampliar las opciones del cliente; Alentar la acción colectiva Ofrecer incentivos; Evaluar y analizar resultados, y Enriquecer la retroalimentación.

El resto del importante capítulo lo destina el autor a comparar analíticamente cada una de las variables de uno y otro paradigma. La descripción detallada de las variables del modelo posburocrático del profesor Barzelay, pone de relieve un hecho singular: prácticamente la totalidad de los elementos propuestos han sido recogidos, posteriormente, por la doctrina administrativa en boga, como lo demuestra, en gran parte, el contenido de la presente obra. Es notable la capacidad de predicción que demostró en la práctica ese paradigma; se debe hacer notar, sin embargo, una gran ausencia en el modelo; el poderoso papel modernizador que han mostrado las tecnologías de la información y de la comunicación. La explicación de ese hecho es simple: precisamente en los años posteriores a la publicación del paradigma posburocrático se inició la aplicación explosiva de las nuevas técnicas en la administración.

Una concisa idea del pensamiento del profesor Barzelay, resume el gran valor de su aportación teórica: “En los Estados Unidos, el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la administración pública”.

Otro modelo más reciente ha sido construido por el profesor canadiense Kenneth Kernaghan 2. Se transcribe en el cuadro de la página siguiente.

El profesor canadiense formula algunas observaciones que se deben recuperar. Señala que muchas instituciones públicas en diversas partes del mundo han experimentado una reforma sustancial luego de haber adoptado el modelo posburocrático. Sin embargo un modelo normativo que proponga a todas las instituciones apegarse estrechamente a los elementos del mismo. No es un paradigma, *stricto sensu*, porque sin duda se presentan tensiones entre los diferentes componentes del modelo. Por ejemplo, la coordinación y la colaboración, por un lado, y la descentralización de la autoridad y del control, por otro. Aún más, se da el caso de instituciones que luego de haber evaluado un conjunto de factores decidan válidamente conservar el modelo burocrático para una parte de sus actividades. También se han presentado situaciones en las que por una aceptación excesiva de riesgos, se hace necesario ver al modelo de responsabilidad y apego a los reglamentos.

Finalmente, el doctor Kernaghan sugiere que cada institución prepare un “perfil” doble que retrate su situación particular. El primero, en escala de uno al diez, por ejemplo, señala dónde se ubica la institución en cada uno de los factores de la organización burocrática; el segundo consigna lo mismo, pero para la organización posburocrática. Es evidente que la mayoría de las instituciones participan en la actualidad de los rasgos de una y de otra; la cuestión está en saber en qué medida”.<sup>11</sup>

11 *Op. cit.*, pp. 364-367.

<i>Características de la organización burocrática</i>	<i>Características de la organización posburocrática</i>
---	--

### **Cultura política y de gestión**

Centrada en la organización: Pone de relieve las necesidades de la propia organización.	Centrada en los ciudadanos: Servicios de calidad a los ciudadanos (y a los clientes o partes interesadas).
Poder jerárquico. Control, orden y obediencia.	Liderazgo participativo. Valores comunes y toma de decisiones participativas.
Atención a las reglas. Reglas, procedimientos y prohibiciones.	Atención a los individuos. Autonomía y preocupación por los empleados.
Acción independiente. Poca consulta, cooperación o coordinación.	Acción colectiva. Consulta, cooperación, coordinación.
Respeto al <i>statu quo</i> . Evitar riesgos y errores.	Voluntad de cambio. Innovación, aceptar el riesgo, mejoramiento permanente.
Interés en el procedimiento. Responsabilidad por el método.	Interés en los resultados. Responsabilidad por los resultados.

### **Estructura**

Centralizada. Jerarquía y control central.	Descentralizada. Descentralización de la autoridad y del control.
“Globalizada”. La mayoría de los programas provienen de los ministerios.	No “globalizante”. Programas recibidos mediante una amplia gama de mecanismos.

### **Orientación (financiera) comercial**

Financiada por el presupuesto. Programas financiados principalmente por asignaciones presupuestarias de costos.	Financiada por sus ingresos. Programas financiados, en la medida de lo posible, con recuperación.
Monopólica. El Estado mantiene un monopolio para la ejecución de programas.	Competitiva. Competencia con el sector privado por la prestación de servicios y programas.

La crisis del modelo burocrático de Administración Pública es un hecho poco discutible, cuando menos en los países del mundo desarrollado. Así se desprende, por una parte, de las reformas impulsadas a lo largo de los últimos 25 años, y, de otra, de la literatura académica producida en torno a aquellas. Las reformas de la gestión pública aparecieron en un contexto de abierto cuestionamiento de los paradigmas a los cuales los sistemas político-administrativos venían ajustando su funcionamiento. Los cambios en las estructuras y funcionamiento de los gobiernos y sus organizaciones no han respondido meramente a un propósito de actualización y mejora del discurso burocrático tradicional, sino que han cuestionado algunos de sus fundamentos centrales, y han incorporado nuevos valores al quehacer de las Administraciones Públicas.

## LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL FUTURO

El arte de predecir o imaginar el futuro es un campo difícil y especializado cuando se intenta actuar con seriedad. Se ha dicho con razón lo siguiente:

El arte del futurista consiste en conocer lo que, por esencia, es inconocible: tarea sumamente exigente. Sin embargo, se trata de un desafío que han recogido muchas mentes esclarecidas (además de un número nada desdeñable de chiflados). Por muy falibles que puedan ser los estudios del futuro, ofrecen algunos indicios de lo que vendrá, Y cuando los pronósticos de los futuristas han sido bien razonados e investigados, con frecuencia nos han servido de brújula, señalando la dirección general correcta.

Corresponderá a otras obras e investigadores atisbar cómo será la gestión pública en el futuro. No obstante, es posible afirmar que la tendencia hacia el establecimiento de administraciones posburocráticas en el mundo es no sólo aconsejable sino incluso inevitable. A lo largo del siglo XXI, uno tras otro gobierno irán construyendo administraciones postindustriales, postortodoxas, posburocráticas. Quienes arriben primero a esta etapa —algo que comienza a suceder— elevarán notablemente la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes. Ya ocurre en ciertas instituciones y ciudades como Singapur, algunas de Europa, Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos.

Una imagen de cómo será la vida en las comunidades con gobiernos y sociedades posburocráticos, ciertamente idealizada pero no inalcanzable, es descrita por el profesor König, de la Universidad de Spier, del modo siguiente:

**30** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Las necesidades no materiales (de los ciudadanos) tendrán preferencia. Los recursos se manejarán con cuidado, serán reusados y reciclados. Se logrará que los bienes de consumo durable, duren aún más o se consuman menos intensamente. Se asegurará que todo el mundo disponga de los bienes y servicios básicos, que los sistemas de salud pública sean preventivos y que la nutrición sea a base de alimentos naturales; para lo cual habrá que echar mano de vías alternativas. La naturaleza será reconocida como la base de la vida y por tanto será protegida. Las interferencias con el medio ambiente natural serán mínimas. La vida se caracterizará por su sencillez y su cercanía con la naturaleza. Las actividades humanas se integrarán a un medio ambiente intacto.

Todos tendrán derecho a laborar y el mundo del trabajo será organizado de una manera humana. Los salarios y los procedimientos de trabajo serán tales que cada uno podrá ajustarlos a sus necesidades. Los derechos de propiedad estarán condicionados a las necesidades sociales. En el sector social los servicios los prestarán quienes lo deseen durante el tiempo libre que habrá disponible entonces. Las “redes comunitarias” actuarán como grupos responsables de la solidaridad y la asistencia. La comunidad, pequeña e íntima, será el punto de referencia para las acciones individuales y colectivas. Los intereses de la minoría recibirán atención especial. Los conflictos podrán resolverse sin necesidad de acudir a la fuerza. Tener necesidades y estar afectado serán los criterios decisivos. Todos los intereses serán considerados y todas las partes interesadas serán invitadas a colaborar en el mayor grado posible. Los directamente involucrados tendrán derecho a opinar; simultáneamente, estarán representados los intereses de las futuras generaciones y la opinión pública. Los temas a debate serán la auto-determinación y el desarrollo personal en el marco de relaciones sociales respetadas.

Un desarrollo social de esta naturaleza tendrá grandes implicaciones para los sistemas de administración pública [...] Las responsabilidades del Estado se limitarán a la prestación de los servicios; estarán muy acotadas y se referirán a cuestiones tales como la investigación básica y la prevención y control de desastres. En la medida que la convivencia armoniosa se extienda, el Estado jugará un papel menor aún en materias como el orden y la seguridad. La más importante labor de supervisión del Estado será sobre el medio ambiente y la ecología.

## LAS FUERZAS DEL CAMBIO

Conviene interrogarse acerca de las fuerzas que impelen la transformación de las administraciones públicas de nuestros días. ¿Cómo explicar los cambios habidos desde el imperecedero modelo weberiano de burocracia (calificado por algunos como la más importante creación humana en el ámbito de la organización política) hasta los esfuerzos actuales para edificar un completo gobierno electrónico? ¿Cuáles son los factores de impulso, cuáles son las tensiones que explican ese incesante devenir en las administraciones, desde las reformas de la segunda mitad del siglo pasado a la modernización de fin de siglo y a la presente búsqueda de la posmodernidad?

Sin duda una parte de las respuestas se encuentra en el permanente afán de progreso que es rasgo propio de la humanidad. Un análisis más detallado nos pondrá de relieve los elementos siguientes:

### *a) La economía competitiva centrada en el mercado:*

La aparición de la nueva economía centrada en la preponderancia del mercado, en los años ochenta del pasado siglo, tuvo una repercusión inmediata y sustancial en las administraciones públicas. En efecto, la nueva teoría y práctica económica proponía una drástica reducción en el tamaño y las funciones del Estado, como medio para recuperar el crecimiento y la estabilidad financiera. Consecuencia de ello fueron las decisiones de privatizar las empresas públicas paraestatales, disminuir la participación del sector público en el PIB y eliminar muchas otras actividades de las que anteriormente se ocupaba el Estado.

Al tono de “menos gobierno, mejor gobierno” las administraciones experimentaron una significativa pérdida de importancia social.

### *b) La mundialización o globalización:*

La nueva economía tiene fe ciega en las virtudes de la competencia, tanto al interior del sistema como entre las economías nacionales. Ello originó el amplio movimiento de apertura de las economías nacionales a la competencia exterior y la proliferación de los tratados de liberalización comercial, lo cual tuvo también repercusiones notables para las administraciones.

*c) La Nueva Gestión Pública (New Public Management):*

La doctrina de la Nueva Gestión Pública llevó a las últimas consecuencias administrativas la teoría del mercado como el instrumento principal de asignación de recursos dentro del sistema económico y, en especial, en el seno del gobierno. Se ha introducido la competencia en numerosas actividades, en particular en la prestación de los servicios, que anteriormente tenían un carácter monopólico. Ello ha transformado significativamente muchas áreas operativas del gobierno.

*d) La aparición de las administraciones supranacionales:*

La apertura al exterior de las economías nacionales, la formación de la Comunidad Económica Europea y su sucesora, la Unión Europea, y varias otras asociaciones regionales de libre comercio, han creado las primeras administraciones públicas auténticamente supranacionales.

Naturalmente, la Unión Europea es, con mucho, la más avanzada de ellas. Seguramente le sigue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el MERCOSUR y otra más. En todas las instancias, estas uniones y asociaciones han modificado a las administraciones de los países que las integran. En el caso más agudo se ubica la UE; pero el TLCAN y el MERCOSUR han modificado aún el concepto de soberanía nacional clásico, al establecer mecanismos de solución de controversias ajenos a los poderes judiciales del país, al obligar a los gobiernos nacionales a que ciertas acciones en campos preestablecidos, se decidan conjuntamente y no soberana y unilateralmente, aparecen los rasgos de una administración supranacional.

*e) El desarrollo de la idea de gobernabilidad (gobernanza o gobernanación):*

En algunos países, este concepto tiene varias acepciones, aunque la más común —no necesariamente la más acertada— es la que identifica “gobernabilidad” con estabilidad política y orden.

El concepto que aquí se usa de “gobernabilidad” alude a la necesidad de que el Poder Ejecutivo, el gobierno propiamente dicho, acepte que las decisiones gubernamentales, las políticas públicas, los objetivos sociales y los programas fundamentales del país no sean de su resorte exclusivo;

que deban ser el resultado de decisiones negociadas, consensuadas, participativas y comunicadas en las que participen los actores de la sociedad. Obviamente, el Parlamento y los partidos políticos, los medios de comunicación, la opinión pública, los empresarios, los sindicatos, el mundo académico las ONG, la sociedad civil no organizada, las iglesias y otros más.

Gobernabilidad significa gobierno en común, en el sentido arriba indicado. Naturalmente, la aplicación cotidiana de este concepto ha repercutido en la estructura y forma de operación de las administraciones públicas en casi todos los países del mundo.

*f) Necesidad de desarrollo sostenible:*

Basta recordar las palabras del profesor König para reconocer que hoy la sociedad exige que las administraciones públicas cumplan eficientemente con su cometido, sí, pero bajo la consigna inescapable de mantener con todo cuidado el medio ambiente, proteger a la naturaleza, preservar y mejorar la ecología del entorno para que las presentes y futuras generaciones, lejos de encontrar el ocaso y la destrucción, puedan disfrutar de una naturaleza intacta. Esta política tiene una amplia gama de consecuencias administrativas y financieras que, en resumen, significan hacer más con menos.

La condición del desarrollo sustentable, en tanto que construcción operativa para la administración, gana convicciones diariamente. No obstante, en muchos países, ricos y pobres, la auténtica protección al medio ambiente se considera una pesada carga financiera adicional o simplemente una prioridad secundaria. Recuérdese la historia del Protocolo de Kyoto y la cuestión del calentamiento de la atmósfera terrestre.

*g) Hacia la urbanización total de la población:*

Continúa la doble tendencia mundial de la población a seguir creciendo y a vivir en las ciudades y no en las zonas rurales. Ambos fenómenos tienden a disminuir, pero no han concluido. En algunos países desarrollados, la población total ya no crece, o crece muy lentamente, pero la rural se sigue desplazando; cuando representa menos de 10% del total suele estabilizarse. Permanecen en el agro, comunidades muy pequeñas y aisladas cuyos habitantes no han querido emigrar.

34 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Para las administraciones públicas, la urbanización de la población ha tenido y tiene importantes consecuencias. Las antiguas municipalidades se han transformado en gobiernos citadinos, autoridades locales de poblaciones urbanas. Se puede expresar, válidamente, el siguiente axioma: toda administración local es hoy administración urbana. La vida urbana es por su naturaleza más compleja que la vida rural, por lo tanto los administradores locales se sienten obligados a echar mano de técnicas avanzadas para atender las demandas crecientes de sus ciudadanos.

*h) La “ciudadanización” de las administraciones:*

Las últimas tendencias filosóficas y sociológicas que inspiran actualmente a los académicos y a algunos administradores —cada vez en mayor número— parecerían representar una contrapropuesta a la doctrina de la Nueva Gestión Pública. Los propósitos finales de la administración no son alcanzar, *per se*, la eficiencia, la eficacia, la economía y obtener el valor real de lo gastado. Es el bienestar ciudadano, servir al ciudadano es la meta última de la administración pública. No basta con intentar ese objetivo mediante la aplicación de procedimientos y técnicas de vanguardia; hay que dar amplia participación al propio ciudadano en las decisiones conducentes a servirle: el ciudadano como centro de la administración y el ciudadano como partícipe en la administración. Adicionalmente, el ciudadano cada vez mejor protegido por el sistema legal de los abusos de la administración, de la falta de reconocimiento por parte aquélla de sus derechos ciudadanos en sentido amplio o de la ineficiencia y la torpeza de los administradores.

*i) Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC):*

De toda la gama de macro tendencias que impulsan los profundos cambios hacia la modernización administrativa, que aquí se han reseñado brevemente, los de mayor repercusión pragmática consisten en la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, (TIC); la llamada, en algunos países, “informática”. El impacto de la informática sobre las administraciones es formidable e impredecible. Permitirán crear la verdadera revolución administrativa que nos conducirá al gobierno electrónico, al gobierno digital, a la sociedad de la Internet, a la sociedad de la información, del conocimiento; en una palabra, al gobierno posburocrático.

## REVISIÓN PERMANENTE DE LOS MODELOS

La aportación de los constructores de modelos administrativos, cuando es rigurosa, tiene gran utilidad para avanzar en la modernización institucional. Al paso del tiempo esos modelos deben ser revisados para agregar nuevas variables. Se propone aquí que a los modelos transcritos en los párrafos anteriores se agreguen nuevos elementos, surgidos de la experiencia administrativa reciente. Las variables que se adicionan —que seguramente no serán las únicas deseables— nos acercarán al ideal de un buen gobierno.”

Características adicionales de la institución posburocrática, con capacidad para la planeación estratégica de corto, mediano y largo plazos, no únicamente en los altos niveles sino entre todos los jefes y empleados. Dispuesta a la definición y revisión permanente de su misión, su vocación, sus objetivos y sus metas.

1. “Con capacidad para formular y, sobre todo, para ejecutar con eficacia y eficiencia las políticas públicas que coincidan con su misión y objetivos.
2. Preparada para aplicar el principio de subsidiariedad en su doble dimensión:
  - a) Tomar las decisiones tan cerca como sea posible de donde surgen los problemas, y
  - b) No llevar a cabo tareas que puede realizar de igual modo el sector privado.
3. Que el personal que toma decisiones, en todos los niveles, mantenga una actitud de rendición de cuentas, de responsabilidad ante un superior; es decir, de imputabilidad.
4. Que la institución mantenga una actitud permanente de simplificación de procedimientos y trámites, hacia adentro y hacia afuera de la organización; que actúe sobre la base de confianza al público y no sobre la idea que los ciudadanos tratarán de aprovechar en su favor, de manera ilegítima, cualquier circunstancia.
5. Que el personal, en todos los niveles, se sienta responsable de actuar siempre con máxima eficacia, eficiencia y economía.
6. Que exista un servicio profesional de carrera (servicio civil) flexible, no discriminatorio y moderno. Ello significa que la institución esté dispuesta a reconocer la situación de desventaja que aún prevalece respecto al género, a las minorías y a los discapacitados.
7. Que la institución respete las necesidades individuales de sus funcionarios y empleados en términos de horarios y remuneraciones, que les permitan el desarrollo individual y la convivencia familiar.

**36** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

8. Que acepte los cambios que las nuevas tecnologías han generado en cuanto al contenido de los puestos de trabajo, la flexibilidad en los horarios y el sitio para desarrollarlos.
9. Que mantenga una vocación permanente para facilitar a funcionarios y empleados la preparación, la capacitación y la formación individual en materias propias de la actividad de empresa y otras de tipo profesional.
10. Que mantenga una actitud de transparencia y apertura ante los ciudadanos y la opinión pública, respecto de la información que genera y las razones de sus determinaciones.
11. Que fomente en todos los funcionarios y empleados una actitud de innovación; y de combate al temor a los cambios y la innovación.
12. Que conciba la integridad como uno de los valores fundamentales de la institución; que sea intolerante con el soborno, la corrupción y la falta de ética de los altos funcionarios.
13. Que prepare y dé a conocer entre el personal y el público, un código de ética sobre el comportamiento que se espera de ellos.
14. Si es una institución que proporciona servicios a los usuarios, contribuyentes o “clientes”, que asuma el riesgo de formular una carta de derechos del usuario, donde consten los compromisos que la institución acepta respecto a la calidad, costo y oportunidad de los servicios.
15. Que dé atención permanente a los cambios tecnológicos en informática (TIC); que esté dispuesta a ensayar constantemente el uso de las nuevas tecnologías. Ampliar el ámbito del gobierno electrónico, hacia adentro y hacia afuera de la institución, hasta lograr que todos los servicios que proporcione estén disponibles en línea.
16. Que proponga a los parlamentarios y congresistas, los cambios necesarios en la legislación para dar validez probatoria a las firmas, a la documentación digital y a las transacciones y negocios hechos por medios electrónicos”.<sup>12</sup>

La gestión pública ha llegado a los sistemas político-administrativos contemporáneos para quedarse; su irrupción responde a necesidades ineludibles de adaptación de los gobiernos y las organizaciones del sector público a entornos nuevos y cambiantes. Responde también a exigencias de fortalecimiento de la gobernanza democrática en las sociedades actuales. Con la reforma de la gestión pública han llegado un conjunto de conflictos y dilemas éticos, propios de los períodos históricos de cambio profundo. También han llegado valores necesarios para una renovación ética imprescindible del servicio público. Las tradiciones de

12 *Op. cit.*, pp. 367-375.

la administración burocrática, que han configurado durante muchas décadas los patrones identitarios y culturales en las organizaciones públicas se manifiestan en nuestros días insuficientes para seguir fundamentando en exclusiva el discurso de valores requerido por los nuevos tiempos.

La noción de “buen gobierno” (esto es, aquella administración pública que se adecua a las necesidades de las sociedades y los ciudadanos) es inherente a la reflexión sobre los valores del servicio público. Los valores centrales de la burocracia, esto es, la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad y la corrupción, y la profesionalidad de los servidores públicos siguen caracterizando lo que cabe entender por buena administración, pero no agotan ya la noción, y deben combinarse y reequilibrarse con otros, que forman parte del repertorio axiológico de la gestión pública.

Entre estos valores emergentes que caracterizan a la gestión pública, poseen una importancia fundamental los de racionalidad económica o eficiencia, compromiso con la tarea, responsabilidad por los resultados, voluntad de colaboración, protección del patrimonio público y permeabilidad al ejercicio activo de la ciudadanía. Como se desprende de su mismo enunciado, se trata de valores conectados con una determinada visión del Estado de nuestros días, de sus desafíos, sus roles y sus modos de operar en la esfera pública. Su incorporación no es una simple suma, sino que implica una renovación sustantiva del discurso ético predominante en la administración pública.

Un proceso de renovación de esta naturaleza da lugar, inevitablemente, a desorientación y controversia. Las turbulencias que caracterizan al debate actual sobre la ética del servicio público se deben a la crisis del discurso burocrático y a la dificultad que implica metabolizar los valores emergentes y construir los nuevos equilibrios. Estos escenarios trasladan a los gestores públicos un repertorio de nuevos dilemas que les plantean opciones difíciles desde el punto de vista de los valores en presencia. Los equilibrios entre discrecionalidad y control, eficiencia y equidad, receptividad e imparcialidad, forman parte, entre otros, de ese marco de complejidad en el que deben adoptarse muchas decisiones en los sistemas públicos de nuestros días. Todo ello obliga a los gobiernos y sus organizaciones a invertir en políticas de reforzamiento de sus activos éticos.

### **El modelo posburocrático.**

El modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (*empowerment*)

y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de “mejorar” las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública. “El término más apropiado para la nueva generación de extensa familia de ideas, acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es paradigma posburocrático”<sup>13</sup>. Este vocablo implica que el modelo posburocrático sea tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber varias décadas atrás, al cual rinde tributo, pues se trata de una generación de ideas que evolucionó desde el paradigma burocrático.

Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior desde el paradigma burocrático, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.

### **1.1.2. Marco conceptual para las transiciones de la Administración Pública.**

La transición que, a propósito de su concepto, gramaticalmente y aparentemente, es tan sencilla como la define el diccionario “(*Acción y efecto de pasar de un modo de ser, o estar a otro distinto*)”,<sup>14</sup> en nuestro medio se desarrolla inmersa en ambientes heterogéneos, en los que la dicotomía de lo político-administrativo no está en condiciones de garantizar que se cumpla, no obstante su discernimiento, con las metas y objetivos contenidos en el discurso inicial de su planeamiento o, con las acciones de mejora contenidas en su programación-presupuestación y en el decurso de esa programación.

“En términos generales, es todo período de cambio entre dos situaciones políticas estables. En un enfoque más específico, las transiciones políticas que han sido objeto de frecuentes estudios politológicos son: la transición al autoritarismo y la transición a la democracia. La transición al autoritarismo

13 Barzelay (Michael), *Breaking Throught Bureacracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Ángeles. University of California Press, 1992, p. 115.

14 <http://rae.es/drae/SrvltConsulta?=&transicion>

en general se produce como fase de reacción en procesos de democratización de tipo dialéctico, tardío o formas combinadas”<sup>15</sup>.

El análisis de casos muestra dos situaciones paradigmáticas: Sociedades tradicionales, atrasadas respecto de su contexto continental, en las que tomó la forma de un rechazo al incipiente proceso de modernización, vivenciado como alienante de la propia esencia tradicional, y sirvió a la vez como resguardo de antiguos privilegios.

Apoyándonos en la definición de Max Weber de la burocracia, definiéndola como: “la forma más eficiente de organización teniendo en cuenta la complejidad de los aparatos estatales, de las dependencias gubernamentales y pensando en las necesidades de sociedades cambiantes y dinámicas”,<sup>16</sup> esta transición debe obedecer a las necesidades cambiantes de la sociedad.

La experiencia, internacional y nacional, independientemente de la perspectiva desde la que se le trate, puede calificarse como un fenómeno que va desde una evolución de los procesos de desarrollo social, ambiental, económico y político para la mejora continua de los individuos que conforman la nación, hasta una involución de esos procesos con la consiguiente afectación de sus procedimientos estructurales, organizacionales, de innovación y calidad; institucionalmente creados por la sociedad-Estado para promover la reactivación de una vida digna y socialmente responsable.

Sin embargo, cuando la transición se traduce en continuidad, ruptura, truncamiento, reversión, etc., no siempre es consecuencia de la confusión conceptual que se produce cuando se califica a la política o al político sin antes decantar los vocablos correctamente, por ello, siempre será recomendable acudir a referentes gramaticales, para empezar a entender de manera llana y concisa lo discernible filosóficamente. El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* dispone diversas acepciones; destacan las siguientes para este trabajo:

Político, ca. (del latín *politicus*, y este del griego πολιτικός), adj. Perteneciente o relativo a la doctrina política; adj. Perteneciente o relativo a la actividad política; adj. Dicho de una persona: Que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado. U. t. c. s.; f. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; f. Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; f. Actividad

15 Arnoletto, Eduardo Jorge. *Glosario de conceptos políticos usuales*. Ed. Eumed.net. Madrid, 2007, p. 93.

16 <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/15/modeloburocr%C3%A1tico.htm>

del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.

La política “(del griego *πολιτικός* (politikós), «ciudadano, civil, relativo al ordenamiento de la ciudad»)”<sup>17</sup> es el proceso y actividad orientada, ideológicamente, a la toma de decisiones de un grupo para la consecución de unos objetivos.

Como se ha comentado anteriormente, es recomendable asistirse de la etimología, para aprender y extraer el significado de algunos vocablos cuando se trata de temas que, siendo históricos, son al mismo tiempo presentes: Sin embargo, también es necesario observar las definiciones especializadas, como es el caso de Norberto Bobbio, quien define la política como:

“I. EL SIGNIFICADO CLÁSICO Y MODERNO DE POLÍTICA. Derivado del adjetivo de *polis* (políticos) que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y social, el término p. ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles intitulada Política, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, las funciones y las divisiones del Estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente en el significado de arte o ciencia del gobierno, es decir de reflexión, sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas (pero los dos aspectos son de difícil distinción) sobre las cosas de la ciudad. De esa forma se ha producido desde el comienzo una trasposición de significado desde el conjunto de las cosas calificadas en cierto modo (justamente con un adjetivo calificativo como “político”) a la forma de saber más o menos organizado sobre este mismo conjunto de cosas: una trasposición no diferente de aquélla que ha originado términos como física, estética, economía, ética, y últimamente cibernetica. Por siglos se ha empleado el término p. predominantemente para indicar obras dedicadas al estudio de aquélla esfera de actividad humana que de alguna manera hace referencia a las cosas del Estado: *Politica methodice digesta*, lo mencionamos para dar un famoso ejemplo, es el título de la obra con la cual Johannes Althusius (1603) expuso una teoría de la *consociatio pública* (el Estado en el sentido moderno de la palabra) que comprendía en su interior varias formas de *consociationes* menores.

17 [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=politico](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=politico)

En la edad moderna el término perdió su significado original, poco a poco sustituido por otras expresiones como “ciencia del Estado”, “doctrina del Estado”, “ciencia política”, “filosofía política”, etc., y se emplea comúnmente para indicar la actividad o el conjunto de actividades que de alguna manera tiene como término de referencia la *polis*, es decir el Estado. De esta actividad la *polis* a veces es el sujeto, por lo cual pertenecen a la esfera de la p. actos como el ordenar (o prohibir) algo con efectos vinculantes para todos los miembros de un determinado grupo social, el ejercicio de un dominio exclusivo sobre un determinado territorio, el legislar con normas válidas *erga omnes*, la extracción y la distribución de recursos de un sector al otro de la sociedad, etc.; a veces es objeto, por lo cual pertenecen a la esfera de la p. acciones como conquistar, mantener, defender, ampliar, reforzar, abatir, trastornar el poder estatal, etc. Es una prueba el hecho de que obras que continúan la tradición del tratado aristotélico en el siglo XIX se llaman *Filosofía del derecho* (Hegel, 1821), *Sistema de la ciencia del Estado* (Lorenz von Stein, 1852-1856), *Elementos de ciencia política* (Mosca, 1896), *Doctrina general del Estado* (George Jellinek, 1900). Conserva parcialmente el significado tradicional la obra de Croce, *Elementos de política* (1925), en la cual “p.” conserva el significado de reflexión sobre la actividad política y por lo tanto está en lugar de “elementos de filosofía política”. Una prueba ulterior es la que se puede deducir del uso en todas las lenguas de mayor difusión de llamar historia de las doctrinas o historia de las ideas políticas o aun más en general del pensamiento político la historia que, si hubiera permanecido inmutable el significado trasmítido por los clásicos, habría debido llamarse historia de la p., por analogía con otras expresiones como historia de la física, o de la estética o de la ética: uso que todavía recoge Croce y que en la pequeña obra citada llama “Para la historia de la filosofía de la política” el capítulo dedicado a un breve *excursus* histórico de las políticas modernas”.<sup>18</sup>

La ciencia política estudia dicha conducta de una forma académica utilizando técnicas de análisis político, los profesionales en esta ciencia adquieren el título de polítólogos, mientras quienes desempeñan actividades profesionales a cargo del Estado o se presentan a elecciones se denominan políticos. El término fue ampliamente utilizado en Atenas a partir del siglo V a. C. en especial gracias a

18 Bobbio, Norberto, Matteucci Incola y Pasquino Gianfranco. Diccionario de política. Tomo II. Ed. Siglo XXI, México, 2007, p. 1215.

42 *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

la obra de Aristóteles titulada, precisamente, *Política*. También se define como política “a la comunicación dotada de un poder, relación de fuerzas”.<sup>19</sup>

La política como organización de sistema social se empezó a organizar jerárquicamente, apareciendo así el poder sobre los demás. El poder lo ocupaba el más fuerte o sabio del grupo, hay constancia de pueblos centroeuropeos y procedentes del mediterráneo estaban organizados en un sistema que en ocasiones era absolutista, y como en el caso de algunas *polis* griegas (Atenas) o la cultura fenicia practicaban la democracia parcial, o estaban organizadas en asambleas.

El sistema político predominante era el absolutista, en el que todo el poder era ocupado por una sola persona. Este esquema político no cambió hasta el fin del Antiguo Régimen (*Ancien régime*), con la Revolución Francesa en Europa y la constitución de Estados Unidos (USA).

También se puede definir política como el “ejercicio del poder” en relación a un conflicto de intereses. Son famosas las definiciones fatalistas de Karl Schmitt de la política como juego o dialéctica amigo-enemigo, que tiene en la guerra su máxima expresión, o de Maurice Duverger, como lucha o combate de individuos y grupos para conquistar el poder que los vencedores usarían en su provecho.

Una perspectiva opuesta contempla la política en un sentido ético, como una disposición a obrar en una sociedad utilizando el poder público organizado para lograr objetivos provechosos para el grupo. Así las definiciones posteriores del término han diferenciado poder como forma de acuerdo y decisión colectiva, de fuerza como uso de medidas coercitivas o la amenaza de su uso.

Así entonces podemos entender el término de política en la actualidad, como la actividad de quienes procuran obtener el poder, retenerlo o ejercitarlo con vistas a un fin. Debe tenerse presente su carácter instrumental; desde una perspectiva moral, la política debe ser vista como una de las actividades más nobles del ser humano ya que implica una labor de servicio hacia los demás, viendo a estos como la generalidad o pueblo.

Así también, “del latín *politicus* y ésta del griego πολιτικός (*politikós*), que significa “de los ciudadanos” o “del Estado”, siendo el adjetivo de “πόλις” (*polis*) que significa “ciudad” pero también “Estado” ya que la ciudad en la Grecia clásica era la única unidad estatal existente (hasta la época de los macedonios, quienes lograron unir Grecia bajo un reino).

19 Lapierre, Jean-William, *El análisis de los sistemas políticos*. 1976, ISBN: 978-84-297-1206-3, p. 67.

De igual manera, “πόλιτες” (*polites*) o (ciudadanos) proviene de la raíz indoeuropea p(o)lH- (lugar cerrado) como en sánscrito *pur*, *puram* (ciudad) o lituano *pilis*- (fuerte). Similar a la palabra *gharto* que significa “encerrar”, que en las lenguas germanas y nuestras derivaría a “jardín” pero que en las eslavas por ejemplo terminaría como “ciudad” en “grad” o “gorod”.<sup>20</sup>

El equivalente latino sería en realidad *civitas* como *polis* (de donde viene la palabra “ciudad”) y *civilis* como *politikós* (de donde proviene nuestro adjetivo “civil”). Como fue mencionado anteriormente, la ciudad era la unidad estatal en Grecia, que era una de carácter democrático, un fenómeno que surgió ahí por primera vez en la historia, al menos en aquella europea. De este modo, todos los asuntos del Estado eran asuntos de todos los ciudadanos, es decir, de los habitantes de la ciudad con poder civil. Así los griegos empezaron a llamar a estos temas *politikoí*, en oposición a aquellos personales e intereses privados de los ciudadanos llamados “ιδιωτικός” (*idiotikós*) o “privados”. Más adelante los hombres que no se preocupasen de los temas concernientes a la *polis* se llamarían “ιδιώτες” (*idiotés*), que significaba “ciudadanos privados” pero luego “incultos” o “no conociente de las artes”, derivando siglos más tarde a nuestra palabra actual “idiota”.

Hoy en día el término “político” se encuentra bastante desvirtuado, sin embargo, volviendo a las raíces de la palabra se ve que esto no es así y que algunos a los que se denomina hoy en día “políticos” sólo son “idiotés”, ya que no responden a lo que le concierne al Estado o ciudad, sino que a sus intereses propios.

Sin embargo, si atendemos a que *polis* equivale a ciudad, relativo al buen gobierno de la ciudad, así como que la referencia etimológica de política: del griego πολιτικός (*politikós*) [ciudadano, civil], encontramos que es lo relativo al ordenamiento de la ciudad. Asimismo, esta otra etimología resulta más interesante para definir la palabra política: “πόλις” *polis* que significa “ciudad”, más *thekes*, [thekós, tikós] que significa “caja” (para la administración o cuidado de algo), es decir, administración de los intereses de la ciudad.

Bobbio, define la *polis* en una primera acepción como: “I Por *polis*. Se entiende una ciudad autónoma y soberana, cuyo cuadro institucional está caracterizado por una magistratura (o por una serie de magistraturas), por un consejo y por una asamblea de ciudadanos (*politai*). NOCIÓN DE POLIS Y ACLARACIONES SOBRE LA PERSISTENCIA HISTÓRICA Y SOBRE LA DIFUSIÓN GENERAL DE LA CIUDAD-ESTADO”.<sup>21</sup>

20 Gómez de Silva, Guido. *Breve Diccionario etimológico de la Lengua Española*. El Colegio de México–Fondo de Cultura Económica, México, ISBN: 968-16-2812-8. p. 552.

21 *Op. cit.*, p. 1209.

Este trabajo ya enuncia que cuando la transición se traduce en continuidad, ruptura, truncamiento, reversión, etc., no siempre es consecuencia de la confusión conceptual que se produce cuando se califica a la política o al político sin decantarlos correctamente.

En esa perspectiva, es observable que tampoco es suficiente con el hecho de que la política, como doctrina, sea el oriente de la política, vista esta como actividad, y que, a su vez, esa actividad la desempeñe un político que entienda la función, bien como la administración de los intereses de la ciudad; como una actividad de laboratorio científico-académica o, como en la *praxis vil*: la defensa de intereses personales o de grupo.

Pero por otra parte, tampoco resulta suficiente el hecho de que el político (en este caso, quienes toman las decisiones y las materializan cotidianamente en actos administrativos de despacho y con ello hacen política) que forma parte de la administración pública, cuente con un ambiente normativo moderno y normalizado, cuya eficiencia se soporte en los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos necesarios.

## 1.2. Creación del Distrito Federal.

En el artículo 50, fracción 28 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se determinó que era facultad del Congreso de la Unión: elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

El 18 de noviembre de 1824, el Congreso de la Unión decreto la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8,380 metros; el día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto.

Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827, cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de la entidad.

Posteriormente, esta capital también cambió y se estableció en San Agustín de las Cuevas (Tlalpan) desde 1827 y hasta 1830.

“El 24 de noviembre de 1824, siendo Gobernador del Distrito Federal Don José María Tornel y Mendívil, fue electo Presidente Municipal de México Don Francisco Fagoaga”.<sup>22</sup>

22 *Ramo Elecciones de Ayuntamientos*, Vol. 862, Exp. 4. Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México.

## PLANO DEL PROYECTO DE ENSANCHE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1824



**FUENTE:** Benítez, Fernando, *Historia de la Ciudad de México*, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1984.

Es importante aclarar que para las elecciones municipales de 1824, se continuó cumpliendo lo establecido en la Constitución de la Monarquía Española, derogándose únicamente el Artículo 315, como se manifiesta en el Bando

Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de diciembre de 1823, y que a la letra dice: “... El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el Artículo 315 de la Constitución que interinamente rige, y prevenía la renovación por mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según les parezca, en los pueblos en donde no se hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto”.<sup>23</sup>

Otro ejemplo de elecciones indirectas de Ayuntamientos la tenemos en el año de 1829. El Gobernador del Distrito Federal, José María Tornel y Mendivil, por medio de un Bando Público informó a la ciudadanía del Distrito Federal, la renovación parcial de los Ayuntamientos Constitucionales, eligiendo “los seis alcaldes, ocho regidores últimos y un síndico; y siendo del cargo y responsabilidad de las mismas corporaciones, cuidar se verifiquen la elección en el mes de diciembre, avisando anticipadamente a los vecinos el día, he señalado el inmediato domingo 6 para el nombramiento de los electores...”<sup>24</sup>, se determinó que los electores se reunirían el domingo 13 de diciembre, en la sala capitular del Palacio Municipal para hacer el nombramiento de los seis alcaldes, ocho regidores, y un síndico que deben reemplazarse: y al efecto nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores conforme a lo dispuesto en la ley de la materia.

Con el decreto de creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal, que se observa en uno de los planos de aquel año:

Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán.

Por el oriente: la hacienda del Peñón de los Baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Ixtapalapa.

Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja.

23 *Op. cit.*, Exp. 8.

24 *Op. cit.*, Exp. 12.

Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco.

## VISTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO SIGLO XIX

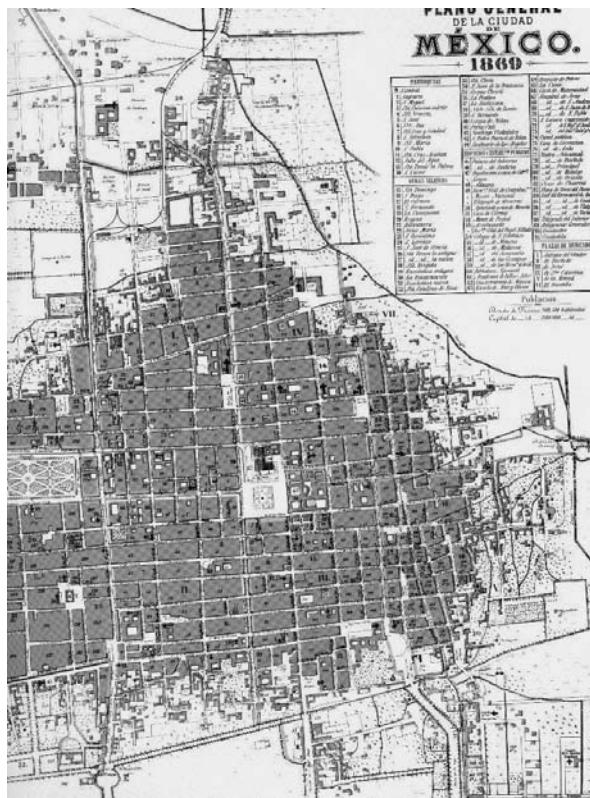


FUENTE: [www.metropoli.org.mx](http://www.metropoli.org.mx)

### 1.2.1. Modificaciones territoriales y de estructura del Distrito Federal.

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones; como sucedió por Superior Orden el 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo prevenido en la sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen centralista.

# PLANO GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1869



**FUENTE:** Benítez Fernando. *Historia de la Ciudad de México*, Salvat Editores, S.A., Barcelona, 1984.

Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado “Libertador”, restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental.

Pero fue hasta el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían.

Otros cambios se dieron en el último período de gobierno de Antonio López de Santa Anna, con el decreto del 16 de febrero de 1854, que ensanchó la extensión

que tuvo el Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites las siguientes poblaciones:

“... al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlalnepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al S.O., desde el límite oriente de Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo y entre este rumbo y el N. E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco”.<sup>25</sup>

Ese mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores:

- La de Tlalnepantla al norte;
- La de Tacubaya al occidente, y
- La de Tlalpan al sur.

### 1.2.2. Constitución Política de 1857.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su Artículo 46, que sólo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

“Artículo 46.- El Estado del Valle de México, se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”<sup>26</sup>.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- I. Municipalidad de México;
- II. Partido<sup>27</sup> de Guadalupe Hidalgo;
- III. Partido de Xochimilco;
- IV. Partido de Tlalpan, y
- V. Partido de Tacubaya.

25 Decreto del 16 de febrero de 1854; Dublán y Lozano, tomo VII, pp. 49-51.

26 Márquez Rábago, Sergio. Evolución constitucional mexicana. Editorial Porrúa. México, 2001, p 346.

27 Distrito o territorio de una jurisdicción o administración que tiene por cabeza un pueblo principal. [www.buscon.rae.es/drael/](http://www.buscon.rae.es/drael/)

**50** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

Se prevenía, en el decreto, que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Don Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Así, en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862, la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera:

**I. Municipalidad de México.**

**II. Partido de Guadalupe Hidalgo**, con las municipalidades de:

- Guadalupe Hidalgo, y
- Azcapotzalco.

**III. Partido de Xochimilco**, con las municipalidades de:

- Xochimilco;
- Tulyehualco;
- Tláhuac;
- San Pedro Atocpan
- Milpa Alta, y
- Iztahuacán.

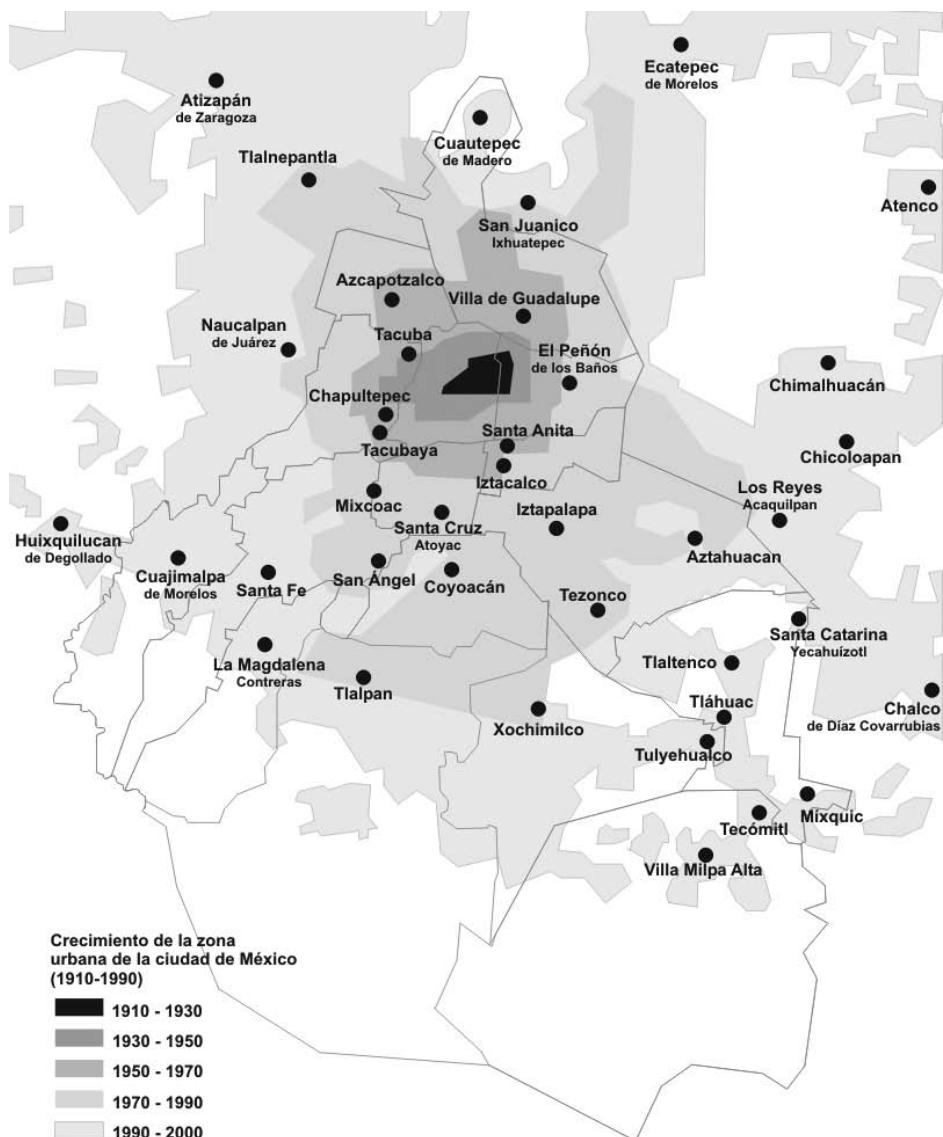
**IV. Partido de Tlalpan**, con las municipalidades de:

- Tlalpan;
- San Ángel;
- Coyoacán;
- Iztapalapa, e
- Iztacalco.

**V. Partido de Tacubaya**, con las municipalidades de:

- Tacubaya;
- Tacuba;
- Santa Fe, y
- Mixcoac, (*ídem*).

## EVOLUCIÓN DEL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL



FUENTE: [www.metropoli.org.mx](http://www.metropoli.org.mx)

**52** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

El 29 de octubre de 1864, el Ayuntamiento de México informó a la población que el Emperador Maximiliano y su esposa entrarían a la ciudad el día 30 de octubre, a las diez de la mañana, instalándose por ese motivo el Imperio, y por ende saliendo los poderes federales del Distrito Federal... “Con la Restauración de la República y entrada de Benito Juárez a la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867, se retomó la división territorial del 5 de marzo de 1862, la que permaneció hasta el 31 de diciembre de 1899”.<sup>28</sup>

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, dividió el territorio en 13 municipalidades<sup>29</sup>, que fueron: “México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa”.<sup>30</sup>

Para el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo Constitucionalista, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año.

Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.

### **1.2.3. Reforma Constitucional y surgimiento del Departamento del Distrito Federal.**

En diciembre de 1928 se reformó el Artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: “... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva”.<sup>31</sup>

El órgano de gobierno creado por la Ley Orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y entró en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

28 *Op. cit.*, Exp. 14.

29 Municipalidad: Ayuntamiento de un término (perímetro) municipal. [www.buscon.rae.es/draeI/](http://www.buscon.rae.es/draeI/)

30 *Op. cit.*, Exp. 14.

31 [http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: “El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones”. El artículo tercero indicó que: “El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac”. El artículo cuarto estableció que: “Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac”.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928.

*El centro de la Ciudad de México en 1940,  
se encuentra en construcción el edificio de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*



**FUENTE:** Benítez, Fernando, *Historia de la Ciudad de México*, Salvat Editores, S.A., Barcelona 1984.

**54      *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal***

El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que: “Para los efectos de esta Ley, el Distrito Federal se divide:

- a. En la Ciudad de México, y
- b. En las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac”.<sup>32</sup>

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la Delegación General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley.

Una de las reformas más significativas se observa en el Capítulo II, “Del Territorio”, en su Artículo 10º: “El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones...”<sup>33</sup>

De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. (Ver mapa de la Ciudad de México en la siguiente página).

#### **1.2.4. Reforma Constitucional 1993.**

El 21 de octubre de 1993 la Cámara de Diputados aprobó un decreto sobre reformas constitucionales que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año.

Tal decreto comprende reformas a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al Artículo 76 y un primer párrafo al 199, además se derogó la fracción XVII del Artículo 89 de la propia Constitución de la República.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaba en ejercicio, siguió teniendo las facultades contenidas en las disposiciones que la crearon, y

<sup>32</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1970.

<sup>33</sup> *Ídem*.

## MAPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO



la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con base en las reformas y en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asumió sus nuevas facultades, sobre todo en materia legislativa.

**56** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

El Artículo 122 es sin duda el más amplio en este proceso de cambio para mejorar la estructura del Distrito Federal y sigue vigente; determina que:

“El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución”.<sup>34</sup>

La fracción VI, del artículo de referencia determina que: “El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables...”<sup>35</sup> El inciso (a) de la fracción manifiesta que: “El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

El reclamo ciudadano dio pauta a una mayor participación en la toma de decisiones y para establecer un mejor sistema político y de gobierno local, motivó en el Distrito Federal un conjunto de reformas que constituyen un complejo proceso legislativo.

El Poder Constituyente Permanente “aprobó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proporcionar un nuevo marco de la organización política de la capital de la República”.<sup>36</sup>

Posteriormente, el Congreso de la Unión “aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno”.<sup>37</sup> El Estatuto

34 <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

35 *Ídem*.

36 Decreto del 21 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 del mismo mes y año.

37 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de Julio de 1994.

de Gobierno del Distrito Federal, con perfiles muy propios es, en términos singulares, una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del nuevo gobierno local impliquen la supervivencia y el mejor funcionamiento del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es en nuestro país un documento inédito, novedoso y complejo, tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido.

La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la gran reforma política que se está planteando a escala del Estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal.

Resultaba difícil que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dado a conocer en julio de 1994, no considerara el ambiente político y social que entonces se respiraba que desembocó en la propuesta de la Ley de Participación Ciudadana, con la cual se buscaba institucionalizar las inquietudes ciudadanas. Con la propuesta de creación de los Consejos de Ciudadanos se daba cauce a la ciudadanización de la gestión pública en el Distrito Federal. Aunque la Ley no lo decía, se trataba de una fórmula que permitiría llenar los vacíos de la carencia de cabildos y por lo tanto de mecanismos para equilibrar la participación.

La elección de los 365 consejeros propietarios y suplentes que habrían de conformar los 16 Consejos Delegacionales se realizó el 12 de noviembre de 1995. La exclusión de los partidos políticos para proponer candidatos, como se aprobó después de una intensa discusión tanto en la Asamblea como en el Congreso, generó dudas entre muchos ciudadanos, se tenía la idea que el establecimiento de los Consejos Ciudadanos podía estimular el vínculo político administrativo más eficaz entre ciudadanos y gobernantes.

No era la panacea, pero si permitía prever que la orientación de la participación ciudadana permitiría encauzar mejor las demandas y contribuir a restituir la confianza perdida, sobre todo en la población con mayores carencias. El juicio sobre su funcionamiento no sólo no existió, pero el que se dio informalmente no ha sido muy justo. En apenas un año y medio se dio su consolidación y un funcionamiento impecable, cuando era claro que apenas se iniciaba un camino, el mismo que la reforma política de 1996 canceló inmersa en la práctica del consenso partidario que finalmente se dio afectando también la tarea legislativa de los

ahora llamados diputados locales a quienes se les abolió lo que, sin duda, sería su desempeño más importante: aprobar autónomamente el Estatuto de gobierno.

Un nuevo contexto se fue estructurando con la primera elección de Jefe de Gobierno por sufragio universal, directo y secreto. La participación en el proceso de la elección que desembocó el 6 de julio de 1997 fue amplia y de grandes alcances. Se sentían involucrados no solamente los habitantes de la capital sino de todo el país. El triunfo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Partido de la Revolución Democrática mostraba un cambio social y político por primera vez en el Distrito Federal.

### **1.2.5. Transición del Departamento del Distrito Federal al Gobierno del Distrito Federal.**

La transición del Departamento del Distrito Federal a Gobierno del Distrito Federal se fue gestando durante el transcurso de los años, comenzando esta transformación en el año de 1976.

Hasta el año de 1997 aún se contaba con un Jefe del Departamento del Distrito Federal, conocido tradicionalmente como Regente de la Ciudad, designado por el Presidente de la República, pasando a un Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ocupando el cargo por elección popular, por lo que he aquí una síntesis cronológica de dichos cambios:

- En 1975 se modifican los artículos 27, 73 y 115 constitucionales para dar lugar a la legislación en materia de asentamientos humanos;
- Se presenta una iniciativa ante la Cámara de Diputados el 23 de diciembre de 1986, en la cual se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 59 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; se deroga la fracción VI del Artículo 74 constitucional con el propósito de establecer los medios para la descentralización y desconcentración de la administración del Distrito Federal; establecer un órgano de representación ciudadana, proponiendo la adición en la propia Constitución de las facultades que ésta tendría;
- Derivado de la lucha social en el sentido de que la ciudadanía del Distrito Federal, requería de elegir a sus gobernantes, en lugar de mantener una administración que indirectamente está depositada por las leyes en el Presidente de la República y era ejercida por la persona que éste designaba, en 1987 se adiciona el Artículo 73 constitucional señalando que “como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea

una Asamblea integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por veintiséis representantes electos según el principio de representación proporcional»; los representantes serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; se establecen las facultades de la Asamblea, entre éstas: «dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que tomando en cuenta la previsión del gasto público, los considere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; citar a los servidores públicos; convocar a consulta pública; formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes; analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integran; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República; expedir sin intervención de otro órgano el Reglamento para su gobierno interior e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal, constituyendo un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal»;<sup>38</sup>

- En 1988 se aprueba la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que reglamenta la fracción VI del Artículo 73 de la Constitución;
- La Cámara de Diputados emitió la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y ésta emitió su propio Reglamento;
- Entre sus facultades la Asamblea de Representantes incluyó la reglamentación de los usos de suelo, regulación de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y la vivienda;
- La mencionada Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, constó de seis capítulos: 1. Disposiciones Generales; 2. De la naturaleza y atribuciones de la Asamblea; 3. De la elección e instalación de la Asamblea; 4. De la organización de la Asamblea; 5. De la elaboración de los bandos, ordenanzas y reglamentos, y 6. De las funciones de gestoría ciudadana;
- Se establece la naturaleza y atribuciones de la Asamblea como órgano de representación ciudadana, al cual se le faculta para expedir normatividad de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal; atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes, así como para dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes;

38 <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

- Se señalan facultades en materia de promoción y gestoría; participación ciudadana y atribuciones relativas a citar a titulares de las unidades centralizadas, órganos descentrados y entidades paraestatales; para elaborar su propio presupuesto anual, señalando además las obligaciones de sus miembros, los mecanismos de elección e instalación de la Asamblea, su organización y los procedimientos, así como de gestoría ciudadana; además de regular los aspectos ya contemplados en el Artículo 73 constitucional, fracción VI;
- Se propone el diálogo para la Reforma Política en 1992, estableciéndose 120 días para ello, se establecieron como objetivos: modificaciones en la naturaleza jurídica del Gobierno del Distrito Federal; fortalecimiento de las atribuciones de la ARDF; perfeccionamiento de la representación vecinal y mayor eficacia en la coordinación metropolitana;
- En 1993 se elabora un proyecto de Reforma Política del Distrito Federal, con las siguientes características: transformación del gobierno como dependencia de la administración pública federal, a un gobierno bajo principios democráticos; otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, quien ratificará la designación de delegados; el Congreso de la Unión dictará un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y establecimiento de Consejos de Ciudadanos electos;
- El Ejecutivo Federal presenta esta iniciativa ante el Congreso de la Unión, que lo aprueba el 6 de septiembre;
- La reforma tuvo como principal objetivo consolidar el ejercicio de los derechos ciudadanos en el ámbito local y crear las instituciones de gobierno local para la Ciudad de México;
- En 1994 se publica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual reglamenta los temas que no se agotan en la Constitución Federal, destacando la participación de los habitantes del Distrito Federal a través de los Consejos Ciudadanos. El Estatuto consta de seis títulos. El primero de ellos contiene disposiciones generales referentes, entre otras cosas, al carácter público y de interés general de sus normas, estableciendo a la Ciudad de México como sede de los poderes de la Unión y la forma de organización y funcionamiento del Distrito Federal;
- El Título Segundo se refiere a los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de la ciudad. El Título Tercero enmarca las atribuciones de los poderes de la Unión con respecto al Gobierno del Distrito Federal. El Título Cuarto define las bases de la organización y facultades de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, donde regula las atribuciones de la ARDF, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- El Título Quinto atiende la organización de la administración pública. Las delegaciones, y las bases para la distribución de las atribuciones entre órganos centrales y descentralizados de la administración pública del Distrito Federal;
- El Título Sexto, finalmente regula la integración, instalación, funciones y competencias de los Consejos de Ciudadanos, y
- El ordenamiento referido dota al Distrito Federal de su propia administración conformada por órganos centrales, descentralizados y paraestatales. Determina que las funciones de los Poderes del Distrito Federal estarán a cargo del Congreso de la Unión, quienes lo ejercerán por medio de un Jefe del Distrito Federal, la ARDF y un Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En el año de 1998, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, estableciendo entre otras dependencias, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y determinándole las siguientes facultades:

- Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de asentamientos humanos y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Formular, coordinar y evaluar el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;
- Elaborar y someter a la consideración del Jefe del Distrito Federal los planes parciales de desarrollo urbano, programas especiales y de mejoramiento;
- Analizar y autorizar, previo acuerdo con el Jefe del Distrito Federal, los cambios al Programa de Desarrollo Urbano y de los programas parciales, especiales y de mejoramiento urbano;
- Prestar a las delegaciones, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la actualización de sus planes parciales y especiales de desarrollo urbano;
- Estrechar y fortalecer la coordinación del Distrito Federal con los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana de la Ciudad de México y la región centro del país;
- Coordinar la realización de la planeación metropolitana, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos descentralizados y entidades de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, en las materias señaladas en la Constitución y el Estatuto;

**62** *Los cambios en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal*

- Impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos, en los que se concierte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana;
- Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana y el desarrollo económico, para fomentar el mejoramiento y la protección del entorno ecológico de la Ciudad de México;
- Integrar los programas sectoriales de mejoramiento urbano y delegacionales, en el Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;
- Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos;
- Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia, y
- Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo.

La aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal permite contar con un fundamento jurídico acorde a las condiciones actuales de la ciudad, que se adecua a las nuevas técnicas urbanísticas, estimula el desarrollo económico y establece normas de organización idóneas para una mejor administración del desarrollo urbano, reforzando los mecanismos de coordinación intergubernamental y de concertación y participación de los sectores público, social y privado.

La estructura de esta Ley incorpora aquellos aspectos tendientes a fomentar el desarrollo, la desregulación y simplificación administrativa, la participación social e incorpora nuevas figuras jurídicas tales como el reciclamiento del suelo, aspecto útil en materia de redensificación para usos habitacionales; el régimen urbanístico del suelo para el fomento del desarrollo económico mediante la aplicación del Programa General, Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, para zonas señaladas como prioritarias por su potencial de desarrollo, de fomento económico, de mejoramiento, de conservación o de reciclamiento; el silencio administrativo, mediante el cual en el caso de no emitir la autoridad resolución a trámites de los particulares, de acuerdo a lo que marca

la Ley de Procedimientos Administrativos, éstos quedan resueltos a favor de los particulares.

Así fue como se dio la transformación del Distrito Federal, sin perder de vista que, para dicha transformación se requería una reforma constitucional, amplia, determinando y delimitando las facultades y la nueva manera en que la ciudad se debía de administrar (anexo 1).

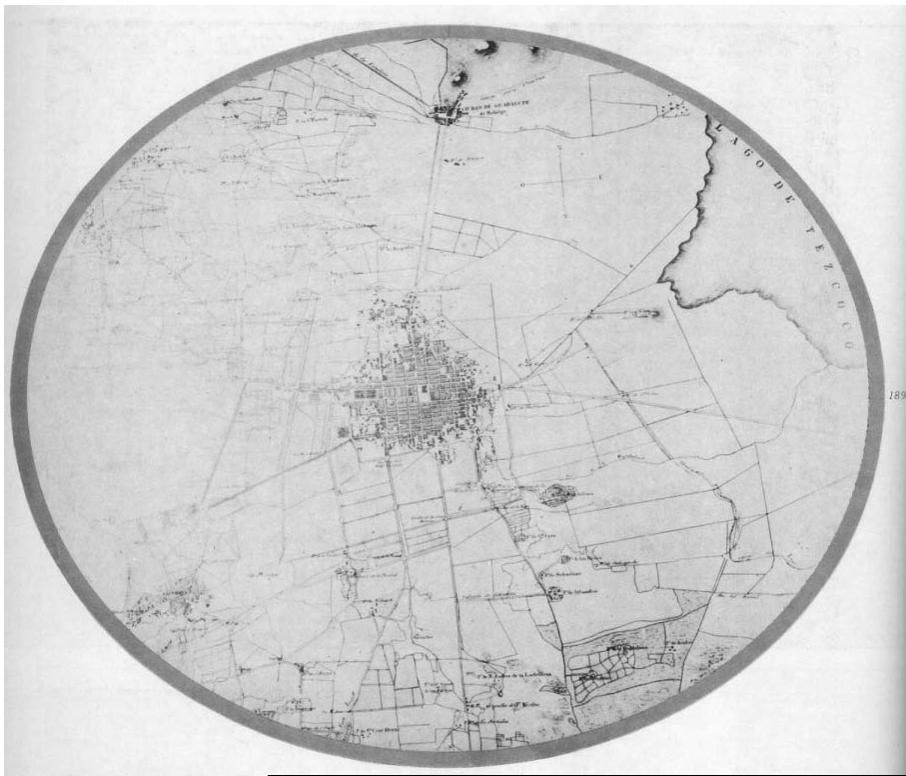
Sobre el particular cabe mencionar que de acuerdo con el Artículo 44 constitucional, la sede de los poderes de la federación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y capital de los Estados Unidos Mexicanos es la Ciudad de México, sin embargo, como se ha enunciado en este trabajo que la evolución normativa ha transformado esa sede en el territorio del Distrito Federal, por lo que es necesario apuntar la diferencia que existe entre ambos conceptos.

Como ya se ha mencionado anteriormente y con el propósito de hacer clara esta diferencia el Distrito Federal fue establecido como lugar de residencia de los poderes federales del país por la Constitución de 1824. Posteriormente sufrió ampliaciones y cambios que lo definieron como un territorio compuesto por la municipalidad de la ciudad de México y las 12 municipalidades circundantes: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

Sin embargo es necesario enfatizar que conforme al Artículo 44 constitucional, en la hipótesis de que el actual territorio del Distrito Federal se constituyera por parte de la Federación y el Congreso General, en un Estado Libre y Soberano se tendría que determinar previamente la localización y perímetro de la sede de los poderes de la federación en algún otro estado de la República, o como segregación territorial tomada en parte de este nuevo Estado Libre y Soberano cuyo nombre está previsto como el Estado del Valle de México.

La definición de la sede de dichos poderes y capital de la República constituida en un Distrito Federal, es un acto legislativo que obedece a momentos histórico-políticos impredecibles, por ello la Federación se reserva constitucionalmente la atribución de determinar tanto su ubicación como su perímetro territorial. Solamente como un ejemplo, se incluye en este trabajo un plano histórico de la Ciudad de México en el que su perímetro fue redondo.

## PLANO TOPOGRÁFICO DEL DISTRITO FEDERAL, 1824



**FUENTE:** Este plano redondo se encuentra en la Mapoteca Orozco y Berra de la Dirección de Geografía y Meteorología. Colección Orozco y Berra, No. 1693, (AFINAH: DCCXXI V.-63;0.551 x 0.731m).

El Decreto del 18 de noviembre de 1824 estipulaba que la ciudad de México quedaría ubicada en *un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de 2 leguas*, tal como se muestra en el “Plano topográfico del Distrito Federal”. El plano fue realizado aproximadamente en 1830, tiene el norte hacia arriba, lleva escala gráfica y fue publicado por la litografía de Salazar.

A proposición de don Lorenzo de Zavala, diputado por el estado de Yucatán y presidente del Congreso General, se eligió a la ciudad de México residencia de los Supremos Poderes de la Federación, en virtud de la facultad que la fracción XVIII, del Artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, otorgaba a dicho Congreso.