

La Ciudad de México y su nueva Constitución en el entorno nacional

The Mexico City and its New Constitution in the National Environment

Journal of Economic Literature (JEL):
N4, K4, D72, O47

Palabras clave:

Gobierno, legislación y regulación
Sistema jurídico
Modelos económicos de
procesos políticos
Medición del crecimiento
económico

Keywords:

Government, Law and Regulation
Legal System
Economic Models of
Political Processes
Measurement of Economic
Growth

Resumen

Factores demográficos, sociales, económicos y políticos se suman para explicar la decadencia de la Ciudad de México como centro propulsor del desarrollo nacional. Entre 1970 y 2014, el Distrito Federal se ha reducido de 28 a 16% en su contribución al total del país.

La contracción en su participación manufacturera ha sido todavía mayor de 32 a 7% en los mismos años. Mejores resultados y éxitos se han logrado en materia de política social y de apertura democrática por parte de iniciativas del gobierno local. Visto a futuro, la Ciudad de México requiere renovar su papel como cerebro del desarrollo nacional, a la par de encontrar vocaciones productivas que remocen su capacidad de multiplicar ingresos y empleo, sustentadas en la absorción y difusión de tecnologías avanzadas. En tales tareas, la nueva Constitución puede fungir como acicate indispensable, siempre que se plasme en programas y políticas industriales conjuntas del gobierno local, la Federación y los estados vecinos.

Abstract

Demographic, social, economic and political factors are added to explain the decline of the city of Mexico as the propeller Center of national development. Between 1970 and 2014, the Federal District has been reduced from 28 to 16% in its contribution to the total of the country. The contraction in its manufacturing participation has been still major from 32 to 7% in the same years. Better results and successes have been achieved as for social politics and democratic opening on the part of initiatives of the local government. Seen in the future, the City of Mexico requires renew its role as a brain of national development, at the same time find productive vocations that renew their ability to increase income and employment, based on the absorption and diffu-

David Ibarra

Doctor Honoris Causa por la UNAM
«dibarra@prodigy.net.mx»

Ricardo Dosal

Consejo de la judicatura nacional
«rdosal@yahoo.com»

sion of advanced technologies. In such tasks, the new Constitution can serve as indispensable incentive, provided that it is translated into programs and joint industrial policies of the local government, the Federation and neighboring States.

1. Introducción

La Ciudad de México es uno de los centros más poblados del mundo, es también la columna vertebral de la vida política, cultural y económica del país. En las últimas tres décadas se han acumulado problemas no resueltos y problemas nuevos que fuerzan a renovar las estrategias de acción política, a replantear el papel de la Ciudad de México en el contexto nacional, en el de la globalización y en su conjugación con el avance de la democracia.

Entre el primer conjunto de cuestiones, están las usuales de las grandes urbes: el ordenamiento o reordenamiento territorial, la prestación de servicios básicos a la población, el tráfico terrestre, el abasto de agua, el manejo de desperdicios, la contaminación y el cuidado ecológico, la atención de problemas administrativos y de coordinación con gobiernos vecinos.¹ En segundo término y en nuestro caso, se sitúan las dificultades de armonizar acciones políticas, sociales y económicas cuando conviven dos centros de mando, el que nace de ser asiento de los poderes federales y el relacionado con el manejo propiamente dicho de la ciudad.

Para comenzar, la combinación de factores de atracción y repulsión vienen comprimiendo la participación de la Ciudad de México en la evolución de la población del país. En efecto, su peso cae de 14% en 1970 a menos de 8% en 2010 al estabilizarse alrededor de 8.5 a 9 millones de habitantes, aunque la zona conurbada que invade otras entidades federativas ya suma alrededor de 20 millones (cuadro 1). Además, cobran importancia tensiones relacionadas con el cuasi-estancamiento económico nacional de las últimas tres décadas, la pobreza urbana,² la polarización de los ingresos y la inseguridad en que vive la población del país. En los hechos, la ciudad se ha segmentado en múltiples subcentros urbanos donde es ostensible la exclusión de algunas clases sociales con respecto al bienestar y derechos de que gozan los segmentos privilegiados.

Complicando en mucho los problemas aludidos resaltan los efectos todavía no enteramente manifiestos de la alteración de la estrategia nacional de desarrollo instrumentada desde comienzos de los años noventa. Recuérdese como el proteccionismo y la política de sustitución de importaciones se combinaron en el pasado con la aglomeración demográfica y el presidencialismo político para convertir al Distrito

¹ Véanse, H. Aridjis, y F. Cesarman, *et al.* (1989), *El ecocidio urbano*, Consejo de la Crónica de la Ciudad de México; G. Legorreta (1989), *Transporte y contaminación en la Ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, México.

² Pese al alto ingreso *per cápita* del Distrito Federal según el Coneval, la pobreza se mantiene en 28 a 29% de su población, esto es, afecta aproximadamente a 2.5 millones de habitantes entre 2009-2014.

Federal en el mayor polo industrial del país, concentrador de las economías de escala, el consumo, los mejores servicios y la inversión nacional y extranjera.³

Sin embargo, desde hace un cuarto de siglo, la apertura de fronteras con la intensificación de la competencia de productores foráneos, acelera la reducción paulatina de los privilegios económicos de que gozó la zona metropolitana de la Ciudad de México. Puesto en otros términos, las ventajas de la localización geográfica de los productores nacionales se desplaza hacia lugares con menos deseconomías de aglomeración o hacia las fronteras y costas, singularmente a lugares más cercanos al mercado norteamericano. Por supuesto, se trata de un proceso gradual, aunque inevitable, cuando las capacidades productivas han de moverse de ubicación mediante la gradual formación de la nueva inversión de reemplazo. De la misma manera, las oportunidades de desarrollo de la provincia, tienden por igual a enmendar la macrocefalia inicial del país. En compensación apenas parcial, persiste la inercia de localizar los núcleos directivos de muchas empresas en la Ciudad de México, aunque se produzcan en otros lugares, dadas las facilidades que brindan las oficinas públicas federales.

Cuadro 1

Población total por entidad federativa (Miles de personas)

	1970	%	1980	%	1990	%	2000	%	2010	%
Total Nacional	48 225	100.0	66 847	100.0	81 250	100.0	97 483	100.0	112 337	100.0
Aguascalientes	338	0.7	519	0.8	720	0.9	944	1.0	1 185	1.1
Baja California	580	1.2	1 178	1.8	1 661	2.0	2 487	2.6	3 155	2.8
Baja California Sur	128	0.3	215	0.3	318	0.4	424	0.4	637	0.6
Campeche	251	0.5	421	0.6	535	0.7	691	0.7	822	0.7
Coahuila	1 114	2.3	1 557	2.3	1 972	2.4	2 298	2.4	2 748	2.4
Colima	241	0.5	346	0.5	429	0.5	543	0.6	651	0.6
Chiapas	1 569	3.3	2 085	3.1	3 210	4.0	3 921	4.0	4 797	4.3
Chihuahua	1 612	3.3	2 005	3.0	2 442	3.0	3 053	3.1	3 406	3.0
Distrito Federal	6 874	14.3	8 831	13.2	8 236	10.1	8 605	8.8	8 851	7.9
Durango	939	1.9	1 182	1.8	1 349	1.7	1 449	1.5	1 633	1.5
Guanajuato	2 270	4.7	3 006	4.5	3 983	4.9	4 663	4.8	5 486	4.9
Guerrero	1 597	3.3	2 109	3.2	2 621	3.2	3 080	3.2	3 389	3.0
Hidalgo	1 194	2.5	1 547	2.3	1 888	2.3	2 236	2.3	2 665	2.4
Jalisco	2 396	5.0	4 372	6.5	5 303	6.5	6 322	6.5	7 351	6.5
México	3 833	7.9	7 564	11.3	9 816	12.1	13 097	13.4	15 176	13.5
Michoacán	2 324	4.8	2 869	4.3	3 548	4.4	3 986	4.1	4 351	3.9
Morelos	616	1.3	947	1.4	1 195	1.5	1 555	1.6	1 777	1.6
Nayarit	544	1.1	726	1.1	825	1.0	920	0.9	1 085	1.0
Nuevo León	1 695	3.5	2 513	3.8	3 099	3.8	3 834	3.9	4 653	4.1
Oaxaca	2 015	4.2	2 369	3.5	3 020	3.7	3 439	3.5	3 802	3.4
Puebla	2 508	5.2	3 348	5.0	4 126	5.1	5 077	5.2	5 780	5.1
Querétaro	485	1.0	739	1.1	1 051	1.3	1 404	1.4	1 828	1.6
Quintana Roo	88	0.2	226	0.3	493	0.6	875	0.9	1 326	1.2
San Luis Potosí	1 282	2.7	1 674	2.5	2 003	2.5	2 299	2.4	2 586	2.3
Sinaloa	1 266	2.6	1 850	2.8	2 204	2.7	2 537	2.6	2 768	2.5
Sonora	1 099	2.3	1 513	2.3	1 824	2.2	2 217	2.3	2 662	2.4
Tabasco	768	1.6	1 063	1.6	1 502	1.8	1 892	1.9	2 239	2.0
Tamaulipas	1 457	3.0	1 924	2.9	2 250	2.8	2 753	2.8	3 269	2.9
Tlaxcala	421	0.9	556	0.8	761	0.9	963	1.0	1 170	1.0
Veracruz	3 815	7.9	5 388	8.1	6 228	7.7	6 909	7.1	7 643	6.8
Yucatán	758	1.6	1 064	1.6	1 363	1.7	1 618	1.7	1 956	1.7
Zacatecas	951	2.0	1 137	1.7	1 276	1.6	1 354	1.4	1 491	1.3

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

2. Visión más cercana

El aporte a la generación del producto

Debido a esas y otras razones la zona metropolitana de la Ciudad de México pierde poco a poco su calidad de ser el principal centro inductor y beneficiario del desarrollo nacional. Su producto ha perdido participación en el valor total agregado de la economía. En 1970 representaba alrededor de 28%, cae a 22% en el año 2000 y

en la actualidad es de 16.5% del producto nacional.⁴ Siendo ese el fenómeno más notorio entre 1970 y 2014, hay otros hechos que se subrayan enseguida (cuadro 2). Hasta antes del estallamiento de la crisis de 2008-2009, buena parte de los estados del norte de la república acrecentaron su participación con el producto nacional (Baja California, Coahuila, Nuevo León, Chihuahua), como reflejo de la apertura externa, para luego sostenerla o verla descender con el receso norteamericano. También las entidades federativas del centro del país ganan terreno al profundizarse las deseconomías de la zona metropolitana de la Ciudad de México: Estado de México, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo. Del mismo modo, factores demográficos y sociales análogos, explican parcialmente el crecimiento de la población en las entidades federativas aledañas: Estado de México, Querétaro, Morelos. Por último, se percibe la ausencia, insuficiencia o ineficiencia de las políticas de apoyo a los estados comparativamente rezagados. Muchas de las entidades pobres ven estancada o reducida su contribución a la producción nacional y a su propio bienestar (Chiapas, Colima, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Zacatecas).

⁴ La declinación de la Ciudad de México no representa un caso único. En cierto sentido, una situación análoga se presentó en Nueva York a raíz de la crisis financiera de 2008-2009. Abruptamente se perdieron cerca de 40 000 puestos de trabajo sólo en el sector financiero y los ingresos de la ciudad cayeron estrepitosamente. Aparte de las medidas locales y federales para restañar el desplome bancario, el gobierno de la ciudad implantó prontamente políticas activas orientadas a diversificar y balancear la economía de Nueva York. Se pensó que el sector financiero, no obstante haber sido rescatado con éxito, perdería mucho de su dinamismo anterior y de su potencial de impulsar a la economía neoyorquina. Por eso, la Corporación de Desarrollo Económico de Nueva York (NYCEDC) impulsó una estrategia basada en el desarrollo científico y tecnológico mediante la creación de distritos de innovación técnica. Así se subsidió desde la fundación de un nuevo centro universitario de tecnología (Cornell and Technion-Israel Institute of Technology) a lo que se añadió el Centro de Ciencia Urbana y Progreso (CUSP) y luego se sumó el Instituto de Ciencias de la Información de la Universidad de Columbia para configurar el cerebro del programa “Applied and Sciences Initiatives”. Fue un gasto público comparativamente pequeño que lo multiplica la inversión privada. En poco tiempo, los adelantos productivos y tecnológicos son ya muy diversos y van desde el desarrollo de energías limpias y mejoras al transporte urbano eficiente, hasta hacer otro tanto con las comunicaciones y los sistemas de purificación de agua, poniendo de nuevo a Nueva York en la avanzada de la generación de ideas tecnológicamente productivas susceptibles de ser difundidas y aplicadas en nuevos polos de desarrollo. (Véase B. Katz, y J. Bradley (2014), *The Metropolitan Revolution*, Brookings Institution Press, Washington).

Cuadro 2

Producto interno bruto por entidad federativa, valores absolutos

(Millones de pesos a precios corrientes)

	1970	%	2000	%	2014	%
Total Nacional	444 271	100	4 982 567	100	16 306 606	100
Aguascalientes	2 469	0.6	61 682	1.2	197 952	1.2
Baja California	11 686	2.6	180 915	3.6	454 992	2.8
Baja California Sur	1 648	0.4	26 965	0.5	120 076	0.7
Campeche	1 954	0.4	59 459	1.2	691 744	4.2
Coahuila	12 373	2.8	155 612	3.1	554 861	3.4
Colima	1 915	0.4	27 274	0.5	98 110	0.6
Chiapas	7 175	1.6	81 192	1.6	291 168	1.8
Chihuahua	15 096	3.4	228 542	4.6	463 533	2.8
Distrito Federal	122 453	27.6	1 121 882	22.5	2 694 461	16.5
Durango	6 235	1.4	59 928	1.2	199 929	1.2
Guanajuato	14 963	3.4	170 841	3.4	682 201	4.2
Guerrero	7 630	1.7	85 708	1.7	246 088	1.5
Hidalgo	5 934	1.3	64 915	1.3	276 784	1.7
Jalisco	31 683	7.1	321 178	6.4	1 066 373	6.5
México	38 292	8.6	503 117	10.1	1 516 171	9.3
Michoacán	11 274	2.5	110 914	2.2	396 042	2.4
Morelos	4 801	1.1	65 511	1.3	188 838	1.2
Nayarit	3 807	0.9	26 378	0.5	109 078	0.7
Nuevo León	26 140	5.9	352 865	7.1	1 188 979	7.3
Oaxaca	6 567	1.5	73 805	1.5	262 553	1.6
Puebla	14 415	3.2	187 419	3.8	515 282	3.2
Querétaro	3 533	0.8	86 302	1.7	354 038	2.2
Quintana Roo	815	0.2	69 768	1.4	263 742	1.6
San Luis Potosí	6 925	1.6	85 774	1.7	312 848	1.9
Sinaloa	10 968	2.5	96 580	1.9	341 197	2.1
Sonora	14 093	3.2	133 279	2.7	474 635	2.9
Tabasco	5 152	1.2	60 139	1.2	512 686	3.1
Tamaulipas	14 144	3.2	154 129	3.1	495 717	3.0
Tlaxcala	1 772	0.4	26 511	0.5	91 297	0.6
Veracruz	28 700	6.5	198 041	4.0	830 671	5.1
Yucatán	5 030	1.1	69 093	1.4	247 663	1.5
Zacatecas	4 533	1.0	35 850	0.7	166 897	1.0

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

8

Entre 1970 y 2014 la combinación de factores mencionados hace que el crecimiento del producto de la Ciudad de México, resulte 40% inferior al del promedio nacional (véase de nuevo cuadro 2). En términos del ingreso por habitante se observa el mismo fenómeno, pero atenuado por el estancamiento demográfico del propio Distrito Federal. Las percepciones *per cápita* casi duplicaban el promedio nacional (1970) para descender a 1.65 veces (2014). Otras entidades federativas han evolucionado con mayor vigor. Por ejemplo, Nuevo León de contar con poco más de 20% del ingreso *per cápita* de la capital en 1970, sube su porcentaje a 42% en 2010 y Querétaro lo hace de 2.7 a 11.5%.

Cuadro 3

Población total por entidad federativa (Miles de personas)

	1970	%	1980	%	1993	%	2000	%	2010	%	2014	%
Total Nacional	105 203	100.00	985 013	100.00	219 934	100.00	1 013 598	100.00	2 199 445	100.00	2 881 449	100.00
Aguascalientes	297	0.28	3 973	0.40	2 627	1.19	18 847	1.86	42 243	1.92	69 847	2.42
Baja California	2 155	2.05	17 237	1.75	5 714	2.60	40 492	3.99	72 503	3.30	95 679	3.32
Baja California Sur	184	0.17	1 341	0.14	188	0.09	1 213	0.12	2 611	0.12	3 360	0.12
Campeche	298	0.28	2 119	0.22	229	0.10	850	0.08	2 700	0.12	3 409	0.12
Coahuila	3 075	2.92	30 631	3.11	10 167	4.62	55 460	5.47	151 364	6.88	234 159	8.13
Colima	181	0.17	1 557	0.16	299	0.14	1 477	0.15	5 059	0.23	6 284	0.22
Chiapas	784	0.75	12 276	1.25	1 066	0.48	3 722	0.37	20 558	0.93	22 575	0.78
Chihuahua	1 846	1.75	18 192	1.85	8 912	4.05	51 586	5.09	72 185	3.28	100 246	3.48
Distrito Federal	33 880	32.20	290 140	29.46	47 651	21.67	175 141	17.28	197 689	8.99	199 096	6.91
Durango	1 097	1.04	9 263	0.94	2 626	1.19	11 913	1.18	31 729	1.44	37 100	1.29
Guanajuato	2 948	2.80	23 440	2.38	7 175	3.26	44 867	4.43	138 766	6.31	209 055	7.26
Guerrero	517	0.49	3 961	0.40	983	0.45	5 175	0.51	10 067	0.46	14 392	0.50
Hidalgo	1 574	1.50	21 542	2.19	4 586	2.09	17 532	1.73	62 144	2.83	80 332	2.79
Jalisco	7 249	6.89	65 603	6.66	16 325	7.42	69 979	6.90	156 550	7.12	214 034	7.43
México	18 425	17.51	178 025	18.07	37 774	17.18	156 405	15.43	284 536	12.94	358 308	12.43
Michoacán	1 104	1.05	12 673	1.29	3 066	1.39	15 232	1.50	47 495	2.16	59 544	2.07
Morelos	857	0.81	10 366	1.05	3 495	1.59	13 961	1.38	30 842	1.40	43 481	1.51
Nayarit	607	0.58	6 190	0.63	757	0.34	2 468	0.24	5 465	0.25	6 356	0.22
Nuevo León	10 023	9.53	89 710	9.11	19 024	8.65	89 147	8.80	220 663	10.03	296 355	10.28
Oaxaca	807	0.77	9 353	0.95	2 415	1.10	11 051	1.09	28 623	1.30	41 721	1.45
Puebla	3 308	3.14	37 235	3.78	7 957	3.62	48 950	4.83	92 954	4.23	115 474	4.01
Querétaro	964	0.92	13 899	1.41	4 602	2.09	28 662	2.83	66 628	3.03	101 739	3.53
Quintana Roo	65	0.06	549	0.06	491	0.22	1 770	0.17	6 354	0.29	8 961	0.31
San Luis Potosí	1 033	0.98	13 520	1.37	4 748	2.16	22 359	2.21	61 288	2.79	80 490	2.79
Sinaloa	1 307	1.24	10 180	1.03	1 812	0.82	7 552	0.75	28 290	1.29	36 344	1.26
Sonora	1 362	1.29	12 615	1.28	4 939	2.25	25 090	2.48	73 497	3.34	97 652	3.39
Tabasco	374	0.36	5 356	0.54	873	0.40	3 653	0.36	18 774	0.85	23 302	0.81
Tamaulipas	1 810	1.72	17 770	1.80	6 025	2.74	32 953	3.25	67 255	3.06	86 622	3.01
Tlaxcala	404	0.38	4 696	0.48	1 552	0.71	7 664	0.76	19 988	0.91	25 869	0.90
Veracruz	5 335	5.07	51 919	5.27	9 579	4.36	36 064	3.56	133 840	6.09	153 014	5.31
Yucatán	1 101	1.05	8 281	0.84	1 832	0.83	10 051	0.99	33 328	1.52	41 894	1.45
Zacatecas	232	0.22	1 406	0.14	448	0.20	2 313	0.23	13 457	0.61	14 753	0.51

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

El desplome de la Ciudad de México en su papel de impulsor del desarrollo del país, resulta dramatizado de examinarse la evolución de su aporte al producto manufacturero. Aquí de representar casi un tercio de ese producto (1970), comienza a descender por efecto del juego de las deseconomías o economías de aglomeración con otras entidades federativas. Pero luego, el descenso es más acusado al sumarse los efectos del libre comercio internacional. Así, el valor agregado manufacturero del Distrito Federal respecto del total nacional declina de 32% en 1970 a menos de 7% en 2014 (cuadro 3).⁵ En esas condiciones, el ahorro ciudadano abandona la inversión productiva para refugiarse en el rentismo sobre todo inmobiliario.

9

⁵ Sin duda, han surgido o se han fortalecido actividades compensatorias importantes como son la industria farmacéutica, la de telecomunicaciones y los servicios. Sin embargo, son insuficientes para sostener a un proceso integral de renacimiento económico, impulsor del desarrollo propio

Lo anterior coincide con la significativa pérdida de dinamismo del sector manufacturero nacional que se refleja magnificada en la Ciudad de México (cuadro 4). En efecto, se transitó de ritmos anuales de ascenso de las manufacturas de 10% o más, a tasas apenas superiores al crecimiento del producto a escala nacional o incluso negativas. El desarrollo industrial de los centros del interior del país, no alcanzan a reemplazar los viejos impulsos generados por la Ciudad de México o éstos son desviados o amortiguados por la especialización en la maquila. La transferencia de producciones a la provincia apenas compensa la pérdida de participación de la capital de la República, pero no genera mayor crecimiento conjunto. El fenómeno es reflejo de la ausencia de políticas industriales y la abolición de fronteras al comercio que originan un proceso de desindustrialización –industrialización desigual dentro del país–. Antes se tenía desarrollo desigual al interior de la República. Hoy se tiene eso y también declinación desigual, donde la principal víctima es el Distrito Federal. En suma, el neoliberalismo altera la geografía de la producción, sin ganancias netas en el bienestar del conjunto nacional.

Cuadro 4

Tasas de crecimiento real de las manufacturas

	1960-1970 ^{1/}	1970-1980 ^{2/}	1993-2000 ^{3/}	2000-2010	2010-2014 ^{4/}
Total nacional	10.5	11.7	5.4	4.5	3.4
Distrito Federal	10.9	11.2	3.8	3.8	-13.7

^{1/}Precios de 1950; ^{2/}precios de 1960; ^{3/}precios de 1993; ^{4/}precios de 2003

Fuente: para 1960-1970, Gustavo Garza (1985), *El proceso de industrialización de la Ciudad de México 1821-1970*; para el resto de los periodos INEGI, banco de datos.

Una parte del encogimiento de los ritmos de ascenso económico –el crecimiento nacional bajó a la mitad de compararse los periodos 1950-1980 con 1980-2010– es atribuible a la menor intensidad de la formación de capital del país y de la participación de la inversión pública, determinantes del desarrollo y del ascenso del bienestar de la población. En México la primera variable subió de 15 a 23 y 24% del producto entre 1950 y 1980 para luego caer y estancarse alrededor de 20%. Por su parte, la formación pública de capital, después de alcanzar 38 a 40% de la inversión total (1970), se desploma a 22% en 2014. El Distrito Federal no es excepción en la caída vertical del esfuerzo inversor estatal. Las erogaciones en inversión y fomento se encogen de alcanzar 26% del gasto total en 1990 a 14.1% en 1995, recuperarse algo entre 2002 y 2005 para luego volver a reducirse hasta 0.5% en 2013 (cuadro 5).⁶ En los hechos el

y nacional. No sólo se necesita reemplazar industrias ya insostenibles, sino precisar y establecer las bases del crecimiento futuro que en gran medida descansará en la difusión del conocimiento tecnológico.

⁶ Alrededor del año 2000, María de los Angeles Moreno y Antonio Suárez McAuliffe prepararon el estudio “Distrito Federal Horizonte 2020”, donde pasaron revista a los principales problemas de

crecimiento menor de la producción citadina, se conjuga con otros acontecimientos para estrechar las finanzas y la capacidad inversora del gobierno del Distrito Federal.

Cuadro 5
Ingreso y gasto en el Distrito Federal (*Miles de pesos*)

	1990	%	1995	%	2000	%	2002	%	2003	%	2005	%	2013	%
Ingreso														
Total	7 707 275	100.0	17 991 147	100.0	56 676 153	100.0	68 486 239	100.0	69 945 789	100.0	79 623 633	100.0	739 577 651	100.0
Impuestos	1 424 891	18.5	4 187 155	23.3	11 494 156	20.3	14 017 757	20.5	14 766 681	21.1	16 974 042	21.3	35 967 199	4.9
Participaciones federales	3 912 458	50.8	7 591 077	42.2	23 476 806	41.4	27 537 102	40.2	27 349 940	39.1	34 829 009	43.7	647 012 311	87.5
Derechos	569 165	7.4	1 688 757	9.4	9 590 252	16.9	10 569 136	15.4	9 460 401	13.5	11 852 684	14.9	18 561 830	2.5
Otros	1 699 342	22.0	3 508 410	19.5	7 337 001	12.9	9 174 234	13.4	12 986 715	18.6	15 967 898	20.1	33 257 261	4.5
Financiamiento y/o Deuda Pública	101 419	1.3	1 015 748	5.6	4 777 938	8.4	7 188 010	10.5	5 382 052	7.7	0	0.0	4 779 051	0.6
Gasto														
Total	7 707 275	100.0	17 991 147	100.0	56 676 153	100.0	68 486 239	100.0	69 945 789	100.0	79 623 633	100.0	739 577 651	100.0
Obras Públicas y acciones sociales	2 055 954	26.7	2 537 108	14.1	3 819 389	6.7	5 818 331	8.5	4 244 537	6.1	6 702 553	8.4	3 688 472	0.5
Deuda Pública	67 892	0.9	630 168	3.5	2 803 133	4.9	2 220 953	3.2	4 762 298	6.8	4 784 115	6.0	5 866 576	0.8

Fuente: INEGI - El Ingreso y el Gasto Público en México (varios años).

Las finanzas públicas

En materia fiscal, con la vigencia de la primera Ley de Coordinación Fiscal (1980) se dio fin a un mosaico dispar de regímenes impositivos y de exenciones promocionales en el territorio nacional que estorbaban la asignación eficiente de recursos y al propio desarrollo. En 1980, las recaudaciones impositivas de todas las entidades federativas ascendían aproximadamente a 10% de sus ingresos totales. Por efecto de la mencionada Ley de Coordinación Fiscal se reducen a 3% de los mismos ingresos al segregarse los tributos alimentadores de la bolsa fiscal que sólo se recuperan hasta 2011, cuando alcanzan 5% (cuadro 6 y 7). Algunas entidades federativas hacen un mayor esfuerzo tributario, aprovechando condiciones especiales. Así, Querétaro, Quintana Roo y Campeche sostienen cargas fiscales del doble de la media nacional. En ese terreno destaca el Distrito Federal que desde la década de los noventa recauda en impuestos alrededor de 20% de sus ingresos. O visto de otra manera, entre 1980 y 2011 la participación del Distrito Federal ha subido de 32 a 38% en el conjunto de las recaudaciones de todas las entidades federativas a pesar del encogimiento paralelo en su aporte al producto nacional.

Cuadro 6

Impuestos como porcentaje de las entidades federativas (Millones de pesos a precios corrientes)

Entidad Federativa	1980			1985			1995		
	Total de ingresos	Impuestos	% de impuestos	Total de ingresos	Impuestos	% de impuestos	Total de ingresos	Impuestos	% de impuestos
Total Nacional	238 977	22 784	100.00	2 667 991	72 332	100.00	129 030 902	6 572 988	100.00
Aguascalientes	1 532	573	2.51	17 155	95	0.13	1 125 908	7 691	0.12
Baja California	12 440	522	2.29	121 996	1 148	1.59	5 105 705	123 297	1.88
Baja California Sur	1 196	77	0.34	9 722	21	0.03	776 380	8 390	0.13
Campeche	1 711	140	0.61	25 398	10	0.01	1 727 271	21 057	0.32
Coahuila	3 748	79	0.35	38 092	330	0.46	3 252 170	62 218	0.95
Colima	779	82	0.36	25 428	92	0.13	840 229	3 520	0.05
Chiapas	6 265	461	2.02	83 407	810	1.12	4 927 202	58 179	0.89
Chihuahua	4 027	621	2.73	40 923	1 789	2.47	4 223 203	187 538	2.85
Distrito Federal	68 238	7 332	32.18	646 785	37 779	52.23	17 991 147	4 187 155	63.70
Durango	2 063	160	0.70	26 344	65	0.09	941 802	26 211	0.40
Guanajuato	4 162	606	2.66	54 357	403	0.56	3 676 475	16 712	0.25
Guerrero	2 229	426	1.87	36 871	817	1.13	1 690 750	82 979	1.26
Hidalgo	1 457	103	0.45	23 247	49	0.07	2 309 220	27 910	0.42
Jalisco	17 040	1 754	7.70	203 529	5 193	7.18	11 452 228	310 264	4.72
México	28 651	2 677	11.75	210 967	9 089	12.57	13 184 875	411 750	6.26
Michoacán	3 268	432	1.90	37 290	513	0.71	3 525 088	23 282	0.35
Morelos	1 988	738	3.24	34 596	1 182	1.63	1 389 395	100 198	1.52
Nayarit	1 112	215	0.94	12 825	145	0.20	1 309 474	25 920	0.39
Nuevo León	22 850	1 207	5.30	336 142	5 502	7.61	9 149 096	315 181	4.80
Oaxaca	7 861	256	1.12	109 727	179	0.25	7 630 800	7 429	0.11
Puebla	3 482	268	1.18	52 770	446	0.62	4 298 334	55 306	0.84
Querétaro	1 105	166	0.73	24 072	121	0.17	2 220 960	21 119	0.32
Quintana Roo	1 100	85	0.37	14 766	36	0.05	1 021 368	41 424	0.63
San Luis Potosí	1 834	216	0.95	28 853	94	0.13	2 356 477	5 551	0.08
Sinaloa	5 331	908	3.99	47 950	1 334	1.84	3 128 279	52 755	0.80
Sonora	5 025	720	3.16	60 225	1 434	1.98	3 464 397	168 604	2.57
Tabasco	7 743	292	1.28	112 173	295	0.41	3 423 115	13 347	0.20
Tamaulipas	4 509	523	2.30	47 369	1 871	2.59	3 302 031	123 895	1.88
Tlaxcala	1 067	20	0.09	16 337	4	0.01	681 332	9 240	0.14
Veracruz	12 186	814	3.57	122 928	950	1.31	6 367 523	24 839	0.38
Yucatán	1 804	195	0.86	24 266	445	0.62	1 079 885	42 633	0.65
Zacatecas	1 174	116	0.51	21 481	91	0.13	1 458 783	7 394	0.11
Entidad Federativa	2005			2011					
	Total de ingresos	Impuestos	% de impuestos	Total de ingresos	Impuestos	% de impuestos			
Total Nacional	777 138 760	34 994 854	100.00	1 514 906 992	70 130 466	100.00			
Aguascalientes	8 403 080	77 628	0.22	16 447 824	556 580	0.79			
Baja California	20 764 119	1 036 449	2.96	33 789 101	1 762 861	2.51			
Baja California Sur	5 867 505	207 172	0.59	11 014 314	408 182	0.58			
Campeche	10 185 833	297 678	0.85	16 497 592	1 015 611	1.45			
Coahuila	19 858 665	404 122	1.15	65 497 989	854 160	1.22			
Colima	5 746 143	109 288	0.31	11 951 209	457 749	0.65			
Chiapas	34 423 616	483 484	1.38	69 552 472	1 387 655	1.98			
Chihuahua	26 563 227	1 359 747	3.89	44 898 929	1 876 977	2.68			
Distrito Federal	79 623 633	16 974 042	48.50	140 452 470	27 027 603	38.54			
Durango	11 705 771	183 680	0.52	22 398 798	660 979	0.94			
Guanajuato	28 192 352	891 509	2.55	54 474 416	1 842 374	2.63			
Guerrero	23 672 864	437 299	1.25	43 811 817	990 221	1.41			
Hidalgo	17 805 678	284 509	0.81	31 852 947	777 860	1.11			
Jalisco	44 201 309	1 503 752	4.30	78 279 855	2 456 269	3.50			
México	88 875 742	2 612 566	7.47	184 527 926	6 654 492	9.49			
Michoacán	27 408 720	401 302	1.15	53 751 246	917 755	1.31			
Morelos	11 723 699	109 543	0.31	23 701 328	371 708	0.53			
Nayarit	8 920 426	206 312	0.59	17 627 754	511 938	0.73			
Nuevo León	34 392 514	1 873 604	5.35	71 685 109	4 676 138	6.67			
Oaxaca	25 974 172	179 609	0.51	55 909 703	545 545	0.78			
Puebla	31 531 916	496 592	1.42	60 603 611	2 219 938	3.17			
Querétaro	12 397 851	562 906	1.61	23 029 160	1 764 127	2.52			
Quintana Roo	10 175 788	469 760	1.34	29 908 394	997 045	1.42			
San Luis Potosí	18 318 339	257 679	0.74	30 411 734	648 355	0.92			
Sinaloa	18 248 970	299 856	0.86	34 699 337	673 849	0.96			
Sonora	21 530 162	633 426	1.81	46 017 766	1 324 245	1.89			
Tabasco	28 067 875	212 325	0.61	38 841 502	1 558 930	2.22			

Cuadro 6Impuestos como porcentaje de las entidades federativas (*Millones de pesos a precios corrientes*)

Entidad Federativa	2005			2011					
	Total de ingresos	Impuestos	% de impuestos	Total de ingresos	Impuestos	% de impuestos			
Tamaulipas	22 975 665	808 944	2.31	39 525 939	1 322 826	1.89			
Tlaxcala	7 689 036	121 884	0.35	16 516 006	228 307	0.33			
Veracruz	47 807 118	1 070 464	3.06	97 610 842	2 393 249	3.41			
Yucatán	12 846 079	260 058	0.74	24 157 128	938 929	1.34			
Zacatecas	11 240 893	167 665	0.48	25 462 774	308 009	0.44			

Fuente: INEGI El Ingreso y Gasto Público de México diversos años.

Cuadro 7

Ingresos totales e impuestos del Distrito Federal

(*Millones de pesos corrientes y porciento*)

Año	Ingresos	Impuestos	Porciento
	1	2	2/1
1980	68 238.0	7 332.0	10.7
1985	645 952.0	38 248.0	5.9
1990	7 707.0	1 425.0	18.4
1995	17 991.0	4 187.0	23.3
2000	56 576.0	11 494.0	20.3
2005	69 623.0	19 974.0	28.7
2010	130 541.0	24 241.0	18.6
2012	146 005.0	35 058.0	24

Fuente: INEGI.

Dada la singularidad del Sistema Tributario Nacional en una República Federal, las participaciones y luego las aportaciones federales integran el grueso de los ingresos estatales, con cifras que suelen exceder de 80%. En rigor, las percepciones propias de los gobiernos estatales han estado limitadas tanto como se dijo, por la incorporación de los principales tributos a la bolsa fiscal compartida, como por un sistema impositivo federal notoriamente suave, poco progresivo, que se combina con el escaso esfuerzo de los estados en la materia (cuadro 8).

Ante el bajo crecimiento recaudatorio y la falta de ajustes a un sistema nacional de impuestos altamente dependiente de los ingresos petroleros, las presiones sobre la tributación local se han orientado no a elevar los impuestos locales directos (predial, enajenación de inmuebles, automóviles), sino a gravar las nóminas de trabajadores y empleados. Así, los impuestos al trabajo suben de 10% en 1980 a más de 68% en 2011 de las recaudaciones, mientras la imposición predial baja de 39 a 17% en los mismos años. Pese a su mayor esfuerzo tributario, el Distrito Federal no escapa a las tendencias señaladas. Entre 2000 y 2015, el peso de los tributos a la nómina sube de 40 a 45% de la recaudación, mientras la imposición a la propiedad cae de 45 a 31%. Por consiguiente, la evolución de los gravámenes estatales, lejos de corregir desigualdades distributivas parece ahondarlas, acentuando tanto los desajustes del mercado de trabajo, como la concentración nacional del ingreso (cuadro 9 en tres partes).

Cuadro 8Participaciones y aportaciones federales (*Millones de pesos corrientes*)

Año	Participaciones	Aportaciones	Suma	Ingresos Federales ^{1/}	% con respecto a ingresos federales
1998	113 665	98 847	212 512	545 176	39
2000	178 136	168 961	347 097	938 627	37
2010	437 335	411 979	849 314	2 080 013	41
2014	584 904	535 514	1 120 418	2 881 544	39

^{1/}Ingresos tributarios y no tributarios

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP.

Cuadro 9Impuestos de las entidades federativas (*Millones de pesos a precios corrientes*)

Entidad Federativa	1980						
	Total impuestos	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales
Total Nacional con DF*	121 246	22 144	13 985	8 856	2 335	5 086	3 073
Aguascalientes	641	574	77	39		496	
Baja California	3 280	512	251	160	47	142	119
Baja California Sur	536	77	39	29	0	20	18
Campeche	968	141	19	10	0	121	0
Coahuila	2 467	79	70	43		9	0
Colima	82	82	38	30	1	32	12
Chiapas	4 024	460	87	59	1	373	
Chihuahua	3 290	621	439	238	134	140	42
Distrito Federal	31 541	7 070	5 339	4 102	105	379	1 353
Durango	1 664	160	87	69	2	34	39
Guanajuato	2 978	606	511	376	8	95	
Guerrero	1 822	426	199	125	16	132	95
Hidalgo	160	103	61	53		8	34
Jalisco	7 962	1 474	1 081	673	403	393	
México	14 423	2 678	2 076	845	640	31	570
Michoacán	2 208	432	267	206		165	
Morelos	863	738	193	138	1	471	75
Nayarit	786	215	33	23	1	171	11
Nuevo León	8 244	1 139	1 067	393	673	41	31
Oaxaca	1 186	256	52	43	3	164	40
Puebla	2 439	268	121	121		147	
Querétaro	537	166	105	46	8	8	52
Quintana Roo	397	85	60	54	0	8	17
San Luis Potosí	922	216	128	75		87	1
Sinaloa	3 197	907	487	222	161	392	28
Sonora	3 725	720	265	200	3	212	243
Tabasco	7 294	272	105	33	29	167	
Tamaulipas	3 739	523	234	124	78	155	134
Tlaxcala	497	20	9	7	0	4	7
Veracruz	7 162	814	315	201	18	376	123
Yucatán	1 544	195	83	63	4	81	30
Zacatecas	669	116	86	56	1	30	

Cuadro 9

Impuestos de las entidades federativas (Millones de pesos a precios corrientes)

Entidad Federativa	1985					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Total Nacional con DF*	72 333	57 829	22 148	19 906	6 123	8173
Aguascalientes	95	65			29	
Baja California	1 148	655		573	262	230
Baja California Sur	21	12		1	5	4
Campeche	10	4		4	8	
Coahuila	330	222		2	107	
Colima	92	74		4	17	
Chiapas	810	411			269	122
Chihuahua	1 789	1 527		1 527	83	179
Distrito Federal	37 779	34 597	22 148		2 276	906
Durango	65	7				58
Guanajuato	403	167			235	
Guerrero	817	58		7	58	700
Hidalgo	49	1				50
Jalisco	5 193	4 013		3 979	1 179	
México	9 089	4 981		4 981		4108
Michoacán	514	105			135	272
Morelos	1 182	631		1	39	511
Nayarit	145	8		5	301	72
Nuevo León	5 502	5 267		5 267		
Oaxaca	179	1			180	
Puebla	446	346				98
Querétaro	121	44		44		77
Quintana Roo	36	1		1	7	29
San Luis Potosí	94	21		8	73	
Sinaloa	1 334	1 112		689		223
Sonora	1 434	1 043		940	20	171
Tabasco	295	296		248		
Tamaulipas	1 871	1 723		1 507	139	
Tlaxcala	4	3		3	1	
Veracruz	950	100		100	625	226
Yucatán	445	281		11	60	104
Zacatecas	91	53		4	15	33

Entidad Federativa	1995					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Total Nacional con DF*	2 390 027	2 076 219	246 250	1 569 079	84 115	227 798
Aguascalientes	7 691	7 244	0	4 010	447	0
Baja California	123 297	86 741	0	75 179	9 461	27 095
Baja California Sur	8 390	5 662	0	5 662	2 260	458
Campeche	21 058	20 775	0	20 775	283	0
Coahuila	62 218	57 847	0	45 660	1 685	2 686
Colima	3 521	3 234	125	82	287	0
Chiapas	58 179	44 371	20 239	9 622	388	13 420
Chihuahua	187 538	169 770	155 691	123	0	17 768
Distrito Federal	4 187		1 955	1 408	0	302
Durango	26 212	13 528	0	13 528	0	12 684
Guanajuato	16 712	15 619	0	0	1 093	0
Guerrero	82 979	38 212	0	34 887	786	43 981
Hidalgo	27 910	18 252	0	12 198	3	11 655
Jalisco	310 265	255 357	0	255 280	54 908	0
México	411 751	410 896	0	374 502	855	0
Michoacán	23 283	6 073	0	0	0	17 210
Morelos	100 198	73 881	43 887	78	345	25 972
Nayarit	25 920	15 087	0	10 185	560	10 273
Nuevo León	315 182	315 182	0	289 277	0	0
Oaxaca	7 429	7 226	0	27	203	0
Puebla	55 306	55 306	0	38 750	0	0

Cuadro 9
Impuestos de las entidades federativas (*Millones de pesos a precios corrientes*)

Entidad Federativa	1995					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Querétaro	21 119	8 075	0	0	611	12 433
Quintana Roo	41 424	35 126	0	35 126	2 500	3 798
San Luis Potosí	5 551	5 550	0	1 017	1	0
Sinaloa	52 755	52 755	0	45 456	0	0
Sonora	168 604	150 684	24 353	109 558	1 151	16 769
Tabasco	13 347	13 347	0	10 792	0	0
Tamaulipas	123 895	122 305	0	122 305	1 590	0
Tlaxcala	9 240	8 913	0	8 267	327	0
Veracruz	24 839	15 118	0	8 656	3 211	6 510
Yucatán	42 633	38 362	0	36 669	988	3 283
Zacatecas	7 394	5 721	0	0	172	1 501

Entidad Federativa	2000					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Total Nacional con DF*	9 002 774	7 523 466	918 128	6 568 594	607 917	860 445
Aguascalientes	35 993	30 385	26 752	3 633	5 608	0
Baja California	613 203	459 204	29 550	429 654	42 744	111 255
Baja California Sur	71 613	23 406	0	23 408	29 573	18 632
Campeche	115 147	112 179	0	112 179	2 968	0
Coahuila	253 159	214 810	31 613	183 197	25 670	12 679
Colima	19 632	12 400	10 873	1 527	7 232	0
Chiapas	110 774	96 369	22 704	73 665	5 703	8 702
Chihuahua	997 612	807 009	86 597	720 412	20 865	169 738
Distrito Federal	11 494		5 238	4 651		540
Durango	130 279	61 153	5 853	55 300	3 522	65 614
Guanajuato	91 024	55 319	55 319	0	16 410	19 295
Guerrero	265 564	125 591	25 700	99 891	47 540	92 433
Hidalgo	104 565	67 652	2 566	65 086	0	36 913
Jalisco	1 023 235	954 762	101 713	853 049	68 473	0
México	1 457 364	1 446 358	121 043	1 325 315	10 820	186
Michoacán	77 083	21 978	21 978	0	2 388	52 717
Morelos	44 868	9 524	9 523	1	8 946	26 398
Nayarit	78 358	31 093	11 730	19 363	12 462	34 803
Nuevo León	1 207 701	1 175 501	105 041	1 070 460	32 200	0
Oaxaca	24 313	14 614	14 614	0	9 699	0
Puebla	271 024	256 393	74 171	182 222	14 631	0
Querétaro	64 225	22 348	22 348	0	8 523	33 354
Quintana Roo	250 785	136 920	6 034	130 886	113 865	0
San Luis Potosí	83 737	78 683	18 777	59 906	5 054	0
Sinaloa	187 354	141 619	21 477	120 142	21 428	24 307
Sonora	461 237	336 890	30 588	259 667	9 101	115 246
Tabasco	80 404	73 228	10 944	62 284	7 176	0
Tamaulipas	550 783	531 238	0	531 238	19 545	0
Tlaxcala	60 925	60 222	8 293	51 929	703	0
Veracruz	70 617	14 803	14 803	0	38 956	16 858
Yucatán	157 226	133 978	4 449	129 529	13 745	9 503
Zacatecas	31 476	17 837	17 837	0	2 367	11 272

Entidad Federativa	2005					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Total Nacional con DF*	18 037 786	15 471 502	1 568 249	13 916 316	1 011 945	1 537 940
Aguascalientes	77 628	66 332	51 427	14 905	11 296	0
Baja California	1 036 449	761 583	45 758	715 825	59 154	215 712
Baja California Sur	207 172	129 479	0	129 479	77 693	0
Campeche	297 678	283 825	0	283 825	6 582	7 271
Coahuila	404 122	351 973	59 967	292 006	37 764	14 385
Colima	109 288	100 431	19 776	80 655	8 857	0

Cuadro 9

Impuestos de las entidades federativas (Millones de pesos a precios corrientes)

Entidad Federativa	2005					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Chiapas	483 484	472 471	72 901	399 570	11 013	0
Chihuahua	1 359 747	1 076 386	97 192	979 194	26 490	256 871
Distrito Federal	16 974		6 544	6 519		575
Durango	183 680	90 666	11 220	79 446	5 019	87 995
Guanajuato	891 509	870 254	92 998	777 256	21 255	0
Guerrero	437 299	193 937	36 327	157 610	60 689	182 673
Hidalgo	284 509	180 392	29 782	150 610	4 478	99 639
Jalisco	1 503 752	1 387 872	110 314	1 277 558	115 880	0
México	2 612 566	2 587 433	212 510	2 374 923	25 044	89
Michoacán	401 302	275 563	33 686	241 877	12 670	113 069
Morelos	109 543	23 933	23 933	0	23 691	61 919
Nayarit	206 312	96 237	21 928	74 309	28 501	81 574
Nuevo León	1 873 604	1 826 708	162 141	1 664 567	46 896	0
Oaxaca	179 609	155 896	30 629	125 267	23 713	0
Puebla	496 592	479 627	121 690	357 937	16 965	0
Querétaro	562 906	381 483	40 510	340 973	13 495	167 928
Quintana Roo	469 760	274 453	14 337	260 116	195 307	0
San Luis Potosí	257 679	225 329	17 583	207 746	12 853	19 497
Sinaloa	299 856	220 100	27 424	192 676	35 412	44 344
Sonora	633 426	504 727	48 927	455 800	22 569	106 130
Tabasco	212 325	195 605	15 980	179 625	16 720	0
Tamaulipas	808 944	775 801	46 773	729 028	33 143	0
Tlaxcala	121 884	120 040	15 896	104 144	1 844	0
Veracruz	1 070 464	999 052	23 655	975 397	35 001	36 411
Yucatán	260 058	225 333	4 659	220 674	19 037	15 688
Zacatecas	167 665	138 581	71 782	66 799	2 914	26 170

Entidad Federativa	2011					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Total Nacional con DF*	43 102 863	37 105 508	7 509 777	29 595 731	1 778 855	4 218 500
Aguascalientes	556 580	538 407	264 909	273 498	18 173	0
Baja California	1 762 862	1 141 466	211 802	929 664	101 990	519 406
Baja California Sur	408 182	287 883	8 838	279 045	112 348	7 951
Campeche	1 015 611	987 237	184 101	803 136	14 531	13 843
Coahuila	854 160	791 855	127 926	663 929	39 206	23 099
Colima	457 749	419 950	209 744	210 207	17 620	20 178
Chiapas	1 387 655	1 340 997	433 243	907 754	17 936	28 722
Chihuahua	1 876 977	1 438 174	112 139	1 326 036	40 992	397 811
Distrito Federal	26 759		9 564	12 360		0
Durango	660 979	354 187	140 394	213 793	16 629	290 163
Guanajuato	1 842 374	1 789 557	106 297	1 683 260	31 997	20 820
Guerrero	990 222	552 951	203 325	349 626	0	437 271
Hidalgo	777 860	525 108	36 189	488 919	15 171	237 581
Jalisco	2 456 269	2 210 321	188 193	2 022 129	245 948	0
México	6 654 492	6 567 616	633 632	5 933 984	86 876	0
Michoacán	917 755	895 455	39 428	856 027	22 300	0
Morelos	371 708	265 583	36 175	229 408	12 521	93 604
Nayarit	511 938	277 730	139 344	138 386	77 538	156 670
Nuevo León	4 676 138	4 598 229	1 698 478	2 899 752	59 409	18 500
Oaxaca	545 545	418 502	191 167	227 335	28 129	98 914
Puebla	2 219 938	2 184 758	894 461	1 290 297	35 181	0
Querétaro	1 764 127	1 360 544	574 086	786 457	40 300	363 283
Quintana Roo	997 045	495 395	24 747	470 648	501 650	0
San Luis Potosí	648 355	617 088	67 987	549 101	17 186	14 081
Sinaloa	673 849	541 933	66 555	475 378	60 269	71 648
Sonora	1 324 245	830 512	84 499	746 013	16 834	476 899
Tabasco	1 558 929	1 514 381	297 796	1 216 585	22 063	22 485

Cuadro 9Impuestos de las entidades federativas (*Millones de pesos a precios corrientes*)

Entidad Federativa	2005					
	Total impuestos	Total directos	Total a la propiedad	A las remuneraciones	Total indirectos	Adicionales y otros
Tamaulipas	1 322 826	1 249 649	50 309	1 199 341	32 873	40 304
Tlaxcala	228 307	225 557	62 179	163 377	2 751	0
Veracruz	2 393 249	1 587 763	60 224	1 527 539	44 587	760 899
Yucatán	938 929	848 831	235 654	613 177	40 963	49 135
Zacatecas	308 009	247 888	125 955	121 932	4 887	55 235

Fuente: INEGI El Ingreso y Gasto Público de México diversos años

* A partir del año 1995 el Distrito Federal se reportó aparte

Deuda, participaciones y aportaciones federales

Sin embargo, las restricciones a la evolución de los ingresos no han desembocado en endeudamientos desenfrenados de la ciudad. La deuda pública de la capital del país no parece excesiva ni haber desempeñado funciones contracíclicas importantes. Salvo en años excepcionales (1996 a 1998), el financiamiento no excede de 10% de los ingresos del gobierno de la Ciudad y sólo en pocos años supera 6% de su gasto total. El costo financiero de la deuda del Distrito Federal es bajo, crece de 1993 a 1999 llegando a 0.34% de su producto. A partir de ahí baja o se estanca hasta la crisis de 2008-2009. De hecho, el endeudamiento local crece menos que el del país y el de otras entidades federativas. En efecto, entre 2001 y 2014, el promedio de las deudas estatales casi se duplicó, pasando de 1.5 a 3.0% de su producto; la de la federación subió de 16.4 a 30.4%, mientras la del Distrito Federal se redujo de 2.8 a 2.2% (véanse, cuadros 10 y 11).

Aparte de la prudencia financiera con que pudieron haberse manejado las finanzas del gobierno local, está el hecho de que hasta la reforma de enero de 2016 la deuda anual debía ser aprobada por el Congreso de la Unión, no por la Asamblea Legislativa (artículo 122 de la Constitución Federal; artículo 42, fracción segunda del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). En consecuencia, esos recursos antes se incorporaban a la Ley de Ingresos de la Federación como parte de los empréstitos sobre el crédito de la nación con su garantía.

En consecuencia, la fuente principal de ingresos de las entidades federativas está dada por las participaciones en la recaudación federal de impuestos nacionales. Como se dijo, también cuentan de manera creciente las “aportaciones federales” que persiguen satisfacer variados objetivos y urgencias.

Cuadro 10
Deuda pública

Año	Deuda Pública como porcentaje del PIB		Deuda Pública como porcentaje del PIB
	Distrito Federal	Promedio Entidades Federativas	Gobierno Federal
2001	2.80	1.50	16.40
2002	2.90	1.70	17.00
2003	3.10	1.80	19.20
2004	2.80	1.70	19.60
2005	2.70	1.70	18.70
2006	2.50	1.60	18.20
2007	2.30	1.70	18.40
2008	2.30	1.70	18.70
2009	2.40	2.20	23.20
2010	2.40	2.50	24.30
2011	2.30	2.90	25.10
2012	2.10	2.70	27.40
2013	2.40	3.10	28.85
2014	2.20	3.00	30.40

PIBE, datos al segundo trimestre del 2015.

Fuente: Informes trimestrales de la situación de la deuda del Gobierno del Distrito Federal, SHCP y Banco de México.

Cuadro 11
Deuda pública del Distrito Federal

Año	Deuda Pública		Tasa de crecimiento anual	
	Nominal	Real ^{1/}	Nominal	Real ^{2/}
2006	44 133.0	52 884.8	1.4	-2.6
2007	44 079.5	50 907.1	-0.1	-3.7
2008	45 579.6	49 413.7	3.4	-2.9
2009	47 529.5	49 749.9	4.3	0.7
2010	52 529.5	52 665.3	10.5	5.9
2011	56 232.2	54 303.8	7.0	3.1
2012	61 207.3	57 096.4	8.8	5.1
2013	65 592.8	58 823.4	7.2	3.0
2014	69 511.9	59 893.6	6.0	1.8
2015	67 424.3	58 145.4	-3.0	-2.9
2012-2015			10.2	1.9

^{1/} Datos al 30 de junio del 2015 ^{2/} Dato calculado con la inflación acumulada anual de 2.87% a junio de 2015. Fuente: Informes trimestrales de la situación de la deuda del Gobierno del Distrito Federal, Banco de México.

El régimen de participaciones en la bolsa fiscal del país es el resultado de un complejo acuerdo negociado entre la Federación y todas las entidades federativas por el cual éstas dejan de ejercer su soberanía tributaria consagrada en la Constitución, a cambio de recibir junto a sus municipios, una fracción de las recaudaciones de la lista convenida de los tributos nacionales. Dado su origen en un pacto económico-político y su peso en los presupuestos de ingresos de los estados, las participaciones reconocen cierta rigidez estructural. Sólo se alteran frente a cambios de largo plazo en la generación del producto regional o por razones de peso político. En efecto, entre 1990 y 2015, poco se mueve el reparto a entidades federativas como Nuevo León, Coahuila, Chihuahua o Sinaloa entre las de más intenso desarrollo y algo sube entre las rezagadas de Oaxaca o Guerrero. Como era de esperar, el cambio más notorio es el desplome de las participaciones del Distrito Federal (de 20.9 a 11.6%), así como el ascenso del Estado de México (de 10.4 a 13.0%). Puesto, en otros términos, el régimen fiscal de las participaciones, no es un instrumento de compensación regional, salvo en los momentos en que se negocia o renegocia (cuadro 12).

Cuadro 12
Participaciones pagadas a las entidades federativas (Millones de pesos)

	1990	%	1995	%	2000	%	2005	%	2008	%	2010	%	2015	%
Total Nacional	20 717.4	100.0	49 158.9	100.0	178 136.2	100.0	278 842.7	100.0	417 630.7	100.0	437 334.5	100.0	629 084.9	100.0
Aguascalientes	196.1	0.9	541.2	1.1	2 055.8	1.2	3 290.4	1.2	4 872.5	1.2	4 820.4	1.1	7 010.8	1.1
Baja California	654.5	3.2	1 416.7	2.9	4 992.3	2.8	8 158.1	2.9	11 711.5	2.8	12 391.2	2.8	17 230.3	2.7
Baja California Sur	135.4	0.7	300.0	0.6	1 187.2	0.7	1 958.0	0.7	2 899.8	0.7	2 987.9	0.7	4 121.6	0.7
Campeche	267.7	1.3	600.2	1.2	2 073.0	1.2	2 835.1	1.0	5 963.8	1.4	5 628.4	1.3	8 441.7	1.3
Coahuila	491.4	2.4	1 158.5	2.4	4 294.7	2.4	6 596.0	2.4	9 912.9	2.4	10 571.1	2.4	14 534.1	2.3
Colima	150.0	0.7	368.3	0.7	1 357.7	0.8	2 265.5	0.8	3 052.0	0.7	3 086.1	0.7	4 243.0	0.7
Chiapas	812.1	3.9	1 799.7	3.7	6 790.7	3.8	11 143.0	4.0	16 653.8	4.0	17 484.5	4.0	24 373.0	3.9
Chihuahua	585.1	2.8	1 354.7	2.8	5 261.5	3.0	8 185.0	2.9	11 954.3	2.9	12 537.5	2.9	18 754.6	3.0
Distrito Federal	4 332.8	20.9	7 541.7	15.3	23 233.8	13.0	34 894.1	12.5	51 590.0	12.4	52 552.1	12.0	73 131.1	11.6
Durango	271.3	1.3	702.2	1.4	2 460.1	1.4	3 587.7	1.3	5 394.1	1.3	5 639.5	1.3	8 367.1	1.3
Guanajuato	596.8	2.9	1 870.5	3.8	6 780.2	3.8	10 323.5	3.7	16 053.2	3.8	16 862.5	3.9	26 734.2	4.2
Guerrero	385.6	1.9	1 152.4	2.3	3 867.1	2.2	5 946.4	2.1	8 832.0	2.1	9 527.8	2.2	14 999.5	2.4
Hidalgo	303.9	1.5	887.2	1.8	3 307.1	1.9	5 161.7	1.9	7 867.7	1.9	8 315.7	1.9	12 176.8	1.9
Jalisco	1 131.0	5.5	3 084.2	6.3	10 935.3	6.1	17 293.1	6.2	26 855.9	6.4	28 084.6	6.4	41 140.6	6.5
México	1 804.4	8.7	5 114.3	10.4	20 336.6	11.4	32 421.7	11.6	50 615.9	12.1	53 430.8	12.2	81 745.1	13.0
Michoacán	458.5	2.2	1 450.2	3.0	5 395.8	3.0	8 223.3	2.9	12 406.7	3.0	13 355.2	3.1	19 616.8	3.1
Morelos	266.8	1.3	722.5	1.5	2 652.2	1.5	4 237.4	1.5	5 932.1	1.4	6 228.6	1.4	8 765.4	1.4
Nayarit	207.1	1.0	527.6	1.1	1 853.6	1.0	2 794.7	1.0	4 036.2	1.0	4 442.2	1.0	6 286.8	1.0
Nuevo León	966.9	4.7	2 345.0	4.8	8 127.7	4.6	13 253.6	4.8	20 255.5	4.9	20 430.4	4.7	28 931.2	4.6
Oaxaca	365.0	1.8	1 337.7	2.7	4 410.9	2.5	6 993.8	2.5	10 368.6	2.5	11 166.0	2.6	16 216.7	2.6
Puebla	580.1	2.8	1 831.0	3.7	6 984.6	3.9	11 099.0	4.0	17 000.7	4.1	18 248.5	4.2	27 024.9	4.3
Querétaro	260.1	1.3	764.5	1.6	2 881.1	1.6	4 886.7	1.8	7 237.7	1.7	7 152.6	1.6	10 965.3	1.7
Quintana Roo	154.3	0.7	408.4	0.8	1 827.6	1.0	3 599.2	1.3	5 485.3	1.3	5 691.9	1.3	8 327.5	1.3
San Luis Potosí.	326.5	1.6	917.2	1.9	3 381.7	1.9	5 197.6	1.9	7 846.4	1.9	8 354.0	1.9	12 154.0	1.9
Sinaloa	577.9	2.8	1 236.4	2.5	4 435.1	2.5	6 748.2	2.4	10 207.8	2.4	11 012.1	2.5	15 210.5	2.4
Sonora	735.4	3.5	1 405.5	2.9	5 408.3	3.0	8 672.2	3.1	12 813.8	3.1	13 020.6	3.0	17 837.5	2.8
Tabasco	102.5	0.5	2 025.8	4.1	8 576.0	4.8	13 432.4	4.8	15 942.4	3.8	16 527.3	3.8	21 028.9	3.3
Tamaulipas	598.7	2.9	1 419.7	2.9	5 585.3	3.1	8 853.0	3.2	13 296.9	3.2	14 170.7	3.2	19 949.2	3.2
Tlaxcala	185.4	0.9	498.0	1.0	1 819.6	1.0	2 765.2	1.0	3 997.7	1.0	4 569.7	1.0	6 321.9	1.0
Veracruz	1 234.4	6.0	2 963.3	6.0	10 713.6	6.0	16 059.2	5.8	24 261.6	5.8	25 991.6	5.9	34 415.7	5.5
Yucatán	276.3	1.3	753.5	1.5	2 848.0	1.6	4 415.1	1.6	6 821.8	1.6	7 011.4	1.6	10 817.9	1.7
Zacatecas	239.1	1.2	616.4	1.3	2 301.9	1.3	3 552.9	1.3	5 393.7	1.3	6 041.5	1.4	8 211.4	1.3

Fuente: INEGI - El Ingreso y el Gasto Público en México (varios años).

efecto, las transferencias del ramo 33 del presupuesto federal persiguen numerosos objetivos políticos, sociales, económicos, de seguridad pública, de fortalecimiento de los municipios y de apoyo a los servicios de salud, educativos o de carácter tecnológico. Sin duda, rezagos o carencias regionales del más variado género y el lento crecimiento de la bolsa fiscal a repartir, han forzado el aumento del ramo 33, posiblemente mermando los recursos destinados a la inversión pública. El monto de las aportaciones ha crecido cinco veces entre 1998 y 2014, hasta casi igualar la cuantía de las participaciones federales.

En conjunto, la suma de los ramos 33 y 28 del presupuesto nacional representan una presión considerable en el gasto público federal acentuada por el gasto social⁷ y por los recortes del ajuste presupuestario recientemente implantado. Sea como sea, desde fines de la década de los noventa las participaciones y aportaciones absorben alrededor de 40% de los ingresos tributarios y no tributarios del Gobierno Federal. Sin embargo, pese a las disparidades regionales en desarrollo, bienestar social, infraestructura o seguridad, la distribución de las aportaciones totales recibidas por cada Estado ha variado poco a lo largo del periodo 1998-2014, aunque se altere bastante más, su composición. Con excepción de Chiapas, los estados más pobres, no han acrecentado y, a veces, han perdido participación en el ramo 33 del presupuesto (Guerrero Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala). Los estados donde la inseguridad parece más alta (Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Oaxaca) pierden, o cuando más, mantienen sus porcentajes en las aportaciones federales, aunque suban las asignaciones a ciertos rubros, la seguridad, por ejemplo. En el caso de las entidades federativas ricas se da un mosaico de situaciones. Ganan participación el Distrito Federal, –por la incorporación a fondos de los que había sido excluido–⁸ Chihuahua y Baja California y sobre todo el Estado de México, pero la pierden Nuevo León, Coahuila y Querétaro (cuadro 13). Acaso entonces los desajustes estatales, regionales o al interior de los estados, resulten tan diversos, graves, urgentes que cancelan u oscurecen la dirección de las políticas dirigidas a buscar la convergencia en el desarrollo y el bienestar territorial del país. En efecto, en el cuadro 2, se constataron los pocos o menores avances de las entidades rezagadas (Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas) en cuanto a su aporte al producto nacional.

En resumen, la mezcla de factores estructurales, cambios en los modelos nacionales de crecimiento y fenómenos de orden político se conjugan para explicar la retracción comparativa del Distrito Federal en la economía del país en tanto inductor, innovador o beneficiario del desarrollo nacional. Desde tiempo atrás, tampoco ha recibido el tratamiento privilegiado o compensatorio que suele suponerse, sea en los regímenes de participaciones, transferencias, deuda o inversiones por parte del Gobierno Federal. De persistir ese proceso de rezago, será cada vez más costoso y

⁷ Con traslapes con los regímenes de participaciones y de aportaciones a las entidades federativas, el gasto social dentro del presupuesto público federal alcanza ya un peso considerable, poco más de 50% en 2010, en parte reflejo del pausado crecimiento de economía y empleo.

⁸ Las transferencias federales a la Ciudad de México, solían excluir aportaciones por nómina educativa, educación tecnológica y de adultos y las del Fondo de Aportaciones Múltiples. En 2014 se logró la incorporación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

difícil sacar a la Ciudad de México de una declinación ya casi crónica.⁹ Adviértase que hasta 2014 comenzó a operar el Fondo de Capitalidad con 3 500 millones de pesos que intenta compensar a la Ciudad de México de los costos asociados a ser la capital de la República, pero que poco dice sobre la renovación de sus capacidades desarrollistas.

Cuadro 13Aportaciones federales a las entidades federativas Ramo 33 (*millones de pesos*)

	1998	%	2014	%
Total	98 847	100	535 514	100
Baja California	2 340	2.4	14 510	2.7
Coahuila	2 635	2.7	12 644	2.4
Chiapas	5 449	5.5	34 727	6.5
Chihuahua	5 449	5.5	36 419	6.8
Distrito Federal	1 826	1.8	12 141	2.3
Guerrero	5 026	5.1	25 338	4.7
Jalisco	5 220	5.3	29 292	5.5
México	4 821	4.9	60 197	11.2
Michoacán	4 763	4.8	22 146	4.1
Nuevo León	3 366	3.4	17 976	3.4
Oaxaca	4 870	4.9	27 001	5
Querétaro	1 644	1.7	8 433	1.6
Tamaulipas	3 364	3.4	15 947	3
Tlaxcala	1 360	1.4	6 710	1.3
Veracruz	7 746	7.8	38 311	7.2
Zacatecas	2 005	2.0	9 666	1.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP.

3. La orientación de las políticas en el Distrito Federal

En virtud de que la suerte económica del Distrito Federal está altamente condicionada por la evolución general del país y de las políticas de alcance nacional, los sucesivos gobiernos locales han concentrado energías en los campos donde gozan de mayor autonomía de planteamientos y resultados. Quizás por eso han puesto el énfasis en políticas de orden social o en acrecentar la participación democrática en las decisiones de gobierno. Sin pretender

⁹ Véase, H. Aridjis y F. Cesarman, *et al.* (1989), *El ecocidio urbano*, Consejo de la Crónica de la Ciudad de México; G. Legorreta (1989), *Transporte y contaminación en la Ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, México.

abarcó todos los intentos, retrocesos y avances en esos aspectos, enseguida se mencionan algunos casos relevantes.¹⁰

En 1987, con el apoyo decisivo de los órganos rectores federales, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano ciudadano con facultades de dictar bandos y ordenanzas de buen gobierno. En 1993, al aprobarse la reforma política del propio Distrito Federal, se otorgaron a la Asamblea facultades de órgano de gobierno con alcances legislativos. En 1996, se modifica el artículo 122 de la Constitución para formalizar las funciones de la propia Asamblea y dar carácter de diputados a sus miembros. Por último, dentro de esa corriente de transformaciones políticas, se reformó de nuevo el artículo 122 constitucional a fin de autorizar la preparación de una Constitución para la Ciudad de México que complete los derechos políticos de sus habitantes y que, al hacerlo, equipare su autonomía con la de otros estados miembros del pacto federal (véanse anexos 1 y 2).

La complejidad de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas vecinas y los municipios conurbados, llevaron a establecer en 2008 el Consejo de Desarrollo Metropolitano con la tarea de armonizar las acciones específicas en materia de asentamientos humanos, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, recolección y tratamiento de basura, protección al medio ambiente y seguridad pública. Sin embargo, ha quedado pendiente la tarea de establecer metas y políticas al desarrollo del conjunto de la zona metropolitana.

En 2009 la Asamblea Legislativa tomó la importante decisión de crear el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. El Consejo, integrado por representantes empresariales, obreros, de la academia, de la sociedad civil, tiene el propósito de abrir a la participación democrática la discusión de las políticas socio-económicas y de las iniciativas de ley que se presenten a la propia Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

En paralelo a esa reforma de tintes político-económicos, se adoptaron antes o después diversas medidas de corte social. Se estableció el subsidio de adultos mayores que abarca alrededor de medio millón de adherentes. Así se mejoró el bienestar de un grupo social extremadamente desprotegido. Después el programa fue llevado a escala nacional por la Secretaría de Desarrollo Social y ya provee de una renta mínima garantizada de 580 pesos mensuales a los ciudadanos mayores de 65 años (5.7 millones de personas). En 2015 se constituyó el Fondo de Atención a los Desastres Naturales de la Ciudad de México con el objeto de estabilizar los presupuestos y atender contingencias naturales y médicas con una aportación inicial de 3 000 millones de pesos.

Con sus errores y aciertos la innovación social del gobierno de la Ciudad de México constituye una significativa punta de lanza nacional. Ahí cuentan la despenalización del aborto, la legalización del matrimonio de parejas del mismo sexo y la reelec-

¹⁰ La pausada expansión de la economía, de los ingresos públicos federales y las mayores tensiones sociales, llevaron a los gobiernos del Distrito Federal y a los partidos que los apoyan a incorporarse a pactos políticos que tienen la virtud de unificar acciones, fortalecer su fuerza electoral o tener otras ventajas, pero que suelen con alguna frecuencia contrariar algunos de sus postulados ideológicos.

ción de diputados de la Asamblea Legislativa. Hacia el futuro, podrían incorporarse en la nueva Constitución las figuras del referéndum y del plebiscito. Asimismo, cabría replantear la iniciativa de revisar el régimen de salarios mínimos, cuyo bajísimo nivel es rémora que contribuye a sesgar la distribución del ingreso y a lesionar el bienestar por fuerza encadenado de numerosas capas de trabajadores.¹¹ La regresión salarial del país ha sido notoria: alrededor de los años cuarenta la participación de los trabajadores en el producto excedía de 40%; hoy en día, no alcanza 30%, situación que contrasta con lo de la mayoría de los países desarrollados (60% o más) y de muchas naciones latinoamericanas (Argentina, Brasil, Uruguay).¹²

En ese sentido el gobierno de la Ciudad de México, podría seguir abriendo brecha en una serie de campos promisorios. Uno de ellos, con el necesario apoyo de la federación, podría referirse a la combinación de estímulos y gravámenes tributarios relacionados con la protección del medio ambiente, sobre todo frente a la grave y reciente crisis de contaminación atmosférica. Al efecto, podrían revisarse las regulaciones a los automóviles y energéticos, a la industrialización de los desperdicios, al transporte ciudadano o, incluso al otorgamiento de incentivos al ahorro de energía o al desarrollo de fuentes renovables. Otro, sería impulsar dentro de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago) un programa necesariamente nacional de recatastración de la propiedad territorial encaminado a corregir rezagos históricos en la modernización de los impuestos prediales, tanto como a desahogar los presupuestos municipales y atenuar la concentración de ingresos y riqueza. Del mismo modo, cabría emprender la regeneración de barrios y barriadas (colonias Doctores, Guerrero, etc.) siguiendo las experiencias de lo hecho en el centro de la ciudad de Guadalajara y de la Ciudad de México, con el propósito de rejuvenecer a barrios deteriorados y, a la vez, contener el crecimiento desmesurado de la demanda geográfica de servicios públicos.¹³

Todas esas acciones y programas contribuirían a promover la economía, a mejorar el bienestar y los derechos ciudadanos, pero se ubican en la zona de rendimientos decrecientes en cuanto a resolver los problemas agravados de la declinación del ingreso y el empleo de la ciudad.

¹¹ Véanse, S. Escobar (2016) “Salario mínimo y salarios: evolución y situación actual” en R. Cordeira, (coordinador), *Más allá de la crisis*, UNAM y Fondo de Cultura Económica, México; N. Samaniego (2014) “La participación del trabajo en el ingreso nacional”, *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 3, México; Glosario del Distrito Federal (2014), *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal*, México.

¹² Véanse, T. Piketty (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press, Londres; J. Stiglitz, (2012), *The Price of Inequality*, Norton, N. York; T. Piketty y E. Sáez (2003), *Income Inequality in the United States, 1913-1998*, *Quarterly Journal of Economics* 118, núm. 1; A. Atkinson (2015), *Inequality*; Harvard Universal, Press, N. York; ILO, (2011), *Social Dialogue Indicators*, Ginebra, Suiza; M. Lavoie y E. Stockhammer (2013), *Wage Lead Growth*, Palgrave, Inglaterra; N. Samaniego (2014), *La participación del trabajo en el ingreso salarial*, Economía UNAM; M. Elsby, et al., “The Decline of U.S. Labor Share”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2013.

¹³ Véase, D. Ibarra (2011), *La tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.

Visión a futuro

Aunque el debate crítico sea por su naturaleza constructivo, parece poco útil debatir sobre la necesidad, las ventajas o inconvenientes de dotar a la Ciudad de México de una Constitución, después de haberlo decidido el Congreso de la Unión con la reforma al artículo 122 de la República de enero del año en curso.

Sin, duda la organización del poder constituyente y luego la emisión de una constitución para la Ciudad de México dará salida a variados dilemas de orden jurídico-social, de igualación e incluso de ampliación de los derechos ciudadanos. También es posible que dé origen a problemas nuevos, como el que surge de las diferencias en los regímenes aplicables en los municipios y el que se diseñe a las alcaldías de futura creación que, en algún sentido, recuerda el viejo debate entre el federalismo y el centralismo (véanse de nuevo anexos 1 y 2).

Asimismo, la nueva Constitución posiblemente facilite, aunque no resuelva, la ausencia de una estrategia definida sobre el desarrollo económico metropolitano y del papel que pudiese jugar en el país. Puesto de otra manera, la tarea medular a futuro consista en definir para la Ciudad de México nuevas funciones, nuevas vocaciones productivas a través de iniciativas innovadoras que mitiguen el ímpetu de su declinación económica y que renueven su contribución a la prosperidad nacional.

Buena parte de los problemas que se arrastran provienen de la confianza, acaso excesiva, depositada en mercados liberados para alimentar empleo, desarrollo nacional y convergencia regional con justicia distributiva. Frente a la supresión de las políticas industriales, regionales y de la canalización obligada del financiamiento interno a la producción, el decaimiento del Distrito Federal como polo de crecimiento resultó inevitable mientras no se encontrase reemplazo a las actividades que necesariamente se irían perdiendo. A ello se sumaron con fuerza la contracción de la inversión y el abasto de bienes públicos, así como el receso global de 2008-2009.

En alguna medida, la nueva Constitución aflojará la camisa de fuerza que constriñe las políticas desarrollistas y de las finanzas de la Ciudad. Desde luego, se recibirían aportaciones federales mayores en algunos rubros –sobre todo los que se le habían negado hasta fechas recientes, como educación tecnológica y de adultos, infraestructura social municipal, infraestructura social estatal–. Asimismo, se ganaría flexibilidad en materia de endeudamiento al pasar a ser responsabilidad de la Asamblea Legislativa el sostener la inversión pública local e instrumentar políticas contracíclicas. En igual sentido, influirían la ampliación de las transferencias al Fondo de Capitalidad que la Federación ha integrado para apoyar a la Ciudad de México en su calidad de capital de la República. Por último, en la medida que el nuevo régimen político acreciente la justicia social, el ritmo de crecimiento y bienestar de la propia Ciudad, se generarán efectos secundarios que lo refuercen en alguna medida.

Sin embargo, la solución a cuestiones descuidadas en claro proceso de agravarse, no depende exclusivamente del gobierno local, sino de una acción planificada con el Gobierno Federal y las entidades federativas vecinas. En primer término, habría que solucionar la insuficiencia crónica de la inversión en infraestructura básica de la Ciudad de México. Aquí destaca el abasto de agua, el rezago en los servicios

de transporte público y de sus vinculaciones con la contaminación atmosférica que ya afectan incluso a los estados aledaños. Sin embargo, ello sería subsidiario a la primerísima prelación de definir el papel de la Ciudad de México y de sus nuevas vocaciones socio-productivas, así como programar su fomento y el de las actividades que las integren.

No es demasiado arduo señalar algunos campos promisorios a desarrollar en la Ciudad de México. Sin embargo, el camino de la reconstrucción será difícil después de décadas de descuido y tendrá que centrarse primordialmente en la incorporación, difusión y desarrollo de conocimientos tecnológicos aplicables a la vida económica de la ciudad y del país.

Posibles campos a desarrollar

Su enorme riqueza histórica, arquitectónica y cultural, tanto como la abundancia de comunicaciones, señalan a la Ciudad de México, como un polo turístico de primera importancia

Desde luego, su enorme riqueza histórica, arquitectónica y cultural, tanto como la abundancia de comunicaciones, señalan a la Ciudad de México, como un polo turístico de primera importancia que está muy lejos de agotar sus posibilidades de atracción y crecimiento, si se resguarda celosamente la seguridad. Aquí el gobierno de la Ciudad, la Secretaría de Turismo, Fonatur, el Banco de Comercio Exterior vinculados con las asociaciones y empresas turísticas privadas, bien podrían preparar un primer programa conjunto de acción.

La presencia de centros educativos de excelencia, de mano de obra entrenada, de buenos cuadros empresariales, de infraestructura moderna, facilitaría la formación de verdaderos centros del conocimiento y la cultura. A partir de ahí, se podrían instrumentar políticas de reindustrialización regional a través de instituciones de investigación y desarrollo que sirvieran de cerebro de corto y largo plazos a las nuevas y viejas actividades productivas del Distrito Federal y del país. Adviértase aquí la pobreza del esfuerzo nacional en materia de investigación y desarrollo. Ese gasto es muy limitado (menos de 1% del producto), las empresas nacionales invierten en ello casi nada y las universidades –salvo excepciones, como la de la UNAM– dedican sus recursos casi por entero en la docencia. Adviértase también la pasividad promocional, la falta de proyectos transformadores de envergadura productiva de la banca de desarrollo dedicada, hoy por hoy, principalmente a redescantar papel de una banca comercial que poco presta a la producción. Aquí el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, los centros universitarios de investigación y la acción renovada de la banca estatal podrían aunar esfuerzos para abordar o solucionar problemas de producción y productividad al impulsar la formación de distritos empresariales de innovación.¹⁴

¹⁴ Un ejemplo digno de mencionarse en el ámbito de la tecnología es el del Valle del Silicio que los Estados Unidos absorbió más de 40% de la inversión norteamericana de riesgo y generó más de 225 mil empleos altamente tecnificados y remunerados en 2006. Su punto de partida fue el desarrollo de posibilidades manufactureras y de servicios basados en las investigaciones básicas del gobierno y del ejército. En México el punto de arranque podría ser la recuperación de la política industrial, la incorporación deliberada de nuevas tecnologías conforme a esquemas de fomento apropiados a las condiciones de la zona metropolitana de la Ciudad de México con

Dada la amplitud de este trabajo, no es posible señalar en detalle el contenido de un programa de regeneración productiva y de incorporación del saber tecnológico en la Ciudad de México. En esas circunstancias, bastará señalar algunos proyectos que parecen relevantes y que exigirían del respaldo de instituciones públicas entre las que destaca la banca de desarrollo.

La construcción en marcha del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, liberará una considerable superficie, bien dotada de infraestructura y servicios, susceptible de dedicarse a usos constructivos. Ello abre la posibilidad de incubar polos de investigación y desarrollo vinculados a sectores dinámicos que ya impulsan a la economía o que se vinculan a la búsqueda de soluciones a puntos importantes de obstrucción al desarrollo local y nacional. Se buscaría facilitar a empresas importantes ya establecidas en México, el acercarse a la frontera tecnológica del mundo y luego a hacerla avanzar, aprovechando las ventajas propias del país.¹⁵ La intención medular sería incorporar sistemáticamente al país a la avanzada tecnología universal de la que hemos estado escindidos demasiado tiempo. Y, a la vez, dar cabida en la Ciudad de México a instituciones que nutran la acción innovadora en materia económica y social del país. Dada esa premisa, en lo que sigue de este trabajo, se mencionan algunos proyectos posibles siguiendo el razonamiento indicado.

Un centro de investigación público-privado de difusión e innovación en materia automotriz para mantener al país en la avanzada tecnológica mundial, sea en términos competitivos o de cuidado ecológico

Piénsese por ejemplo en instalar un centro de investigación público-privado de difusión e innovación en materia automotriz para mantener al país en la avanzada tecnológica mundial, sea en términos competitivos o de cuidado ecológico, como hacen otros países. La elección del sector automotriz no es arbitraria. Se trata de una actividad madura que habiendo crecido mucho, carece del apoyo de la investigación tecnológica nacional. En efecto, México ya es el octavo productor global de automóviles cuya oferta dobla el crecimiento industrial del país, que genera un millón de empleos bien remunerados –con amplios márgenes de ampliación en la fabricación de partes y componentes–, que beneficia a más de 20 entidades federativas. Las ventas externas de la industria automotriz alcanzan cerca de 90 mil millones de dólares y dejan una balanza comercial positiva próxima a los 50 mil millones, mientras la inversión foránea en la fabricación de equipo de transporte alcanzó más de 20 mil millones de dólares entre 2000 y 2011. Hay, en consecuencia, claro interés nacional en formar alianzas estratégicas con el exterior para crear en México un núcleo de investigación y desarrollo de la tecnología que aporte estabilidad de crecimiento y capacidad competitiva a la industria automotriz.

De la misma manera, el viejo aeropuerto sería buena localización para la organización de otro centro de investigación sobre la industria de la aviación en apoyo a las inversiones e instalaciones fabriles que proliferan y se consolidan en el estado vecino de Querétaro y cuyo desarrollo es en extremo promisorio. Aquí, como en el caso de

participación pública y privada. Otro ejemplo es el de la ciudad de Bangalore en India, donde se han concentrado las industrias de aviación y electrónica de alta tecnología y se ha logrado crecimiento rapidísimo.

¹⁵ Véase, J. Stiglitz, y B. Greenwald (2014), *Creating a Learning Society*, Columbia University Press, N. York.

la industria automotriz, hay campo abierto a la promoción de la Banca de Desarrollo y a la iniciativa privada nacional o extranjera.

En un país con distribución geográfica desigual de los recursos hídricos, con amplias zonas áridas, con sobreexplotación de acuíferos y un proceso avanzado de deforestación–desertificación, la investigación técnica sobre el uso eficiente del agua representa una prelación insoslayable. A ello se suman otros hechos. Unos, de orden nacional, se refieren al agotamiento de las posibilidades de desviar corrientes al abasto de las principales ciudades del país. Aquí el reciclaje y tratamiento de las aguas residuales constituye la principal salida a las crecientes necesidades del futuro.¹⁶ En el mismo sentido, influye la sobreexplotación de los acuíferos y la salinización de los cercanos a las costas. Por si fuese poco, el riego beneficia a cerca de 7 millones de hectáreas en el país, pero su infraestructura es deficiente –sobre todo en los distritos de riego– sea en la conducción o eliminación de fugas y desperdicios en demérito de la producción agrícola. Asimismo, siendo limitada la captación y utilización de las aguas de lluvia, tanto como la implantación de técnicas de riego por goteo o de desalinización de aguas marinas, ofrecen posibilidades atractivas de desarrollo.

Crear un centro de investigación en la tecnología del uso del agua, podría ser otra de las vocaciones a desarrollar en la Ciudad de México con beneficios de alcance nacional

A todo lo anterior, se suma el hecho de que las tarifas de consumo de agua, no suelen cubrir los costos de suministro, induciendo desperdicios.

Sin descontar el proceso de calentamiento global que intensificara a escala nuestra y planetaria la escasez del agua, hay imperativos para emprender sistemáticamente la investigación sobre los recursos acuíferos. Por tanto, crear un centro de investigación en la tecnología del uso del agua, podría ser otra de las vocaciones a desarrollar en la Ciudad de México con beneficios de alcance nacional. De nueva cuenta, los esfuerzos combinados de la Secretaría de Agricultura, Conagua, la banca de desarrollo, las universidades y alianzas estratégicas con el exterior estarían a la orden del día.¹⁷

Otros proyectos descuidados se relacionan con la modernización del sector energético. Uno de ellos se asocia al impulso que merece el Instituto de Investigaciones Eléctricas para llevar al país a aprovechar y desarrollar fuentes de energía renovable e introducir sistemas indispensables de ahorro de consumos. De la misma manera, pese al desmantelamiento de Pemex, rejuvenecer al Instituto del Petróleo podría conducir a emprender proyectos petroquímicos abandonados por décadas e impulsar otros de cogeneración con la Comisión Federal de Electricidad.

¹⁶ En México ya cobran importancia los proyectos de tratamiento del agua. Aquí destaca como el más importante el de Atotonilco, del estado de Hidalgo. El proyecto procesará alrededor de 35–40m³ por segundo, con una inversión cercana a los 10 mil millones de pesos. Aunque se trata de suministros hídricos que probablemente se volcarán al riego; también podrían en parte, abastecer necesidades del Distrito Federal; en términos comparativos, su tamaño no desmerece frente al consumo estimado de agua (65m³ por segundo) de la zona metropolitana de la Ciudad de México (véase conagua.gob.mx).

¹⁷ La experiencia de Israel en la materia podría ser de ayuda invaluable. Ese país ha desarrollado tecnologías tanto en la desalinización, cuanto en el uso eficiente del agua que ya vende a otros países (4% de sus exportaciones totales).

Como se ha visto, no es tarea imposible identificar funciones, actividades que ocupen poco a poco el lugar de las que cancelan la nueva o la no tan nueva estrategia de política económica nacional, sea para revertir la persistente declinación económica de la Ciudad de México o revivir su papel de impulsor de la prosperidad nacional. La nueva Constitución, siendo un paso adelante, no resuelve por entero los escollos que pesan sobre la Ciudad de México. Pero bien puede ser el detonador del rejuvenecimiento de su liderazgo económico, en tanto el eslabón faltante en la revitalización del desarrollo nacional. Pero también puede caerse en una pasividad que siga erosionando a la ciudad y al país. El no intervenir, el seguir poniendo fe en la infalibilidad de los mercados, haría persistir la destrucción creativa o la simplemente demoledora, señaladas por Schumpeter. Pero, en ese último caso, habría que admitir el desmantelamiento progresivo de la capital del país en cuanto a centro y cerebro de la economía nacional. En mérito de lo invertido por siglos en construir y embellecer la Ciudad de México, acaso sea preferible romper programáticamente el *dictum* de Jane Jacobs: “sociedades y civilizaciones en las cuales las ciudades se estancan sin desarrollarse ni florecer, se deterioran.”¹⁸

Anexo 1

Análisis del artículo 122 a la luz de la Reforma del Distrito Federal publicado en el D.O.F. 29 de enero de 2016

La reforma política de la Ciudad de México se instituyó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero del 2016; decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, la parte medular de la reforma legal reside en la nueva estructuración del artículo 122 Constitucional; disposición específica que habla del gobierno de la capital del país. En este sentido, cabe resaltar 8 características principales de la reforma al artículo 122 constitucional.

1. La Ciudad de México se establece como una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Cabe mencionar que antes de la referida reforma en dicho artículo se señalaba que el gobierno del Distrito Federal: “estaba a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.” Por tal motivo se concluye que el nuevo artículo 122 otorga plena independencia a la Ciudad de México en su régimen interior; cuestión que no ocurría antes, pues el Congreso de la Unión y el Presidente tenían importantes facultades para regular el Distrito Federal.

Entre las facultades del Congreso de la Unión que fueron derogadas están; I.- la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; II.- la de Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; y III.- la facultad de remoción del Jefe de Gobierno a iniciativa de la mitad de Senado o la Comisión Permanente por haber incurrido en faltas graves.

En lo tocante al presidente, éste perdió la facultad de: I.- iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; II.- proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; III.- enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal; y IV.- nombrar y remover al jefe de la fuerza pública del Distrito Federal.

2. Se establece un poder constituyente para la Ciudad de México.

De esta manera, dicha Ciudad contará con una constitución local, y quedará sin efectos lo establecido en el Estatuto del Distrito Federal. Así, la Ciudad de México como cualquier otra entidad federativa contará con su propia constitución.

3. En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.

Siguiendo con el esquema de reelección de los miembros del poder legislativo, los diputados de la Ciudad de México podrán ser reelectos como en cualquier otro estado de la república.

Siempre y cuando la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren seleccionado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

4. Se faculta a la Legislatura local aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca.

Como en toda entidad federativa, se otorga a la legislatura local la facultad de adicionar y modificar la totalidad de su constitución, siempre que las mismas sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados. En este sentido, debe destacarse que antes de la reforma el Estatuto del Distrito Federal era aprobada por el Congreso de la Unión. Igualmente, la facultad del congreso local deja de estar restringida para abarcar todos los ámbitos del régimen interior en la organización política y administrativa de la Capital de la Republica.¹

5. Se establece que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías.

Se crea la figura de las alcaldías como nueva forma para gobernar las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Las facultades y la autonomía de las alcaldías y sus relaciones con el Gobierno de la Ciudad de México, quedarán definidas en “La Constitución Política que establecerá las competencias de las Alcaldías, en sus respectivas jurisdicciones”.

¹ Antes de la citada reforma constitucional las facultades legislativas de la Asamblea del Distrito Federal estaban restringidas específicamente a: a) expedir su ley orgánica; b) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal (sin poder determinar su techo de endeudamiento); c) revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa; d) nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; e).- expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal; f) expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas; g) legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; h) legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro; i) normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; la readaptación social; la salud y asistencia social; j).- legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; k) regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; l) expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución; m) expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común; n) expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; ñ) legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal; o) presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; p) para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea.

6. Se señala que Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución.

Se restringen considerablemente las facultades de los poderes federales. Debe subrayarse que, antes de la reforma, el balance de poder entre gobierno local y federal era inverso, pues las facultades del gobierno del Distrito Federal para regularse estaban restringidas a lo expresamente señalado en la Constitución Federal.

En este contexto el Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, se compromete garantizará, en todo tiempo y en los términos del artículo 122 constitucional, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.

7. Se establece que la Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

Con esta medida se establece un fondo de capitalidad a favor de la Ciudad de México. No obstante, no se establece criterio alguno para alimentarlo ni se señala remisión a otra norma secundaria para calcularlo.

8. Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

Se le otorga al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la facultad de nombrar y remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública; atribución que anteriormente correspondía al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal, el Presidente de la Republica conserva la facultad para remover a dicho funcionario, pero ésta queda restringida a causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión.

En cuanto al proceso de elección del constituyente de la Ciudad de México medularmente se establece lo siguiente:

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de cien diputados constituyentes, que serán elegidos conforme a lo siguiente:

A. Sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, en los siguientes términos:

I. Podrán solicitar el registro de candidatos los partidos políticos nacionales mediante listas con fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como los ciudadanos mediante candidaturas independientes, integradas por fórmula de propietarios y suplentes...

...IV. Serán aplicables, en todo lo que no contravenga al presente Decreto, las disposiciones conducentes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

V. Los partidos políticos no podrán participar en el proceso electoral a que se refiere este Apartado, a través de la figura de coaliciones...

...VII. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá la Convocatoria para la elección de los diputados constituyentes a más tardar dentro de los siguientes 15 días a partir de la publicación de este Decreto. El Acuerdo de aprobación de la Convocatoria a la elección, establecerá las fechas y los plazos para el desarrollo de las etapas del proceso electoral, en atención a lo previsto en el párrafo segundo del presente Transitorio.

VIII. El proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Dichas reglas deberán regular el proceso en atención a la finalidad del mismo y, en consecuencia, el Instituto podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en la legislación electoral a fin de garantizar la ejecución de las actividades y procedimientos electorales.

Los actos dentro del proceso electoral deberán circunscribirse a propuestas y contenidos relacionados con el proceso constituyente. Para tal efecto, las autoridades electorales correspondientes deberán aplicar escrutinio estricto sobre su legalidad.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será competente para resolver las impugnaciones derivadas del proceso electoral, en los términos que determinan las leyes aplicables.

B. Catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.

C. Catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.

Los legisladores federales designados como diputados constituyentes en términos del presente Apartado y el anterior, continuarán ejerciendo sus cargos federales de elección popular, sin que resulte aplicable el artículo 62 constitucional.

D. Seis designados por el Presidente de la República.

E. Seis designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Todos los diputados constituyentes ejercerán su encargo de forma honorífica, por lo que no percibirán remuneración alguna.

La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México y la elección para su conformación se realizará el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el 15 de septiembre de ese año, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

Para la conducción de la sesión constitutiva de la Asamblea Constituyente, actuarán como Junta Instaladora los cinco diputados constituyentes de mayor edad. La Junta Instaladora estará constituida por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. El diputado constituyente que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Junta Instaladora. Serán

Vicepresidentes los diputados constituyentes que cuenten con las dos siguientes mayores antigüedades y, en calidad de Secretarios les asistirán los siguientes dos integrantes que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

La sesión de instalación de la Asamblea se regirá, en lo que resulte conducente, por lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Corresponderá a la Junta Instaladora conducir los trabajos para la aprobación del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, mismo que deberá ser aprobado dentro de los diez días siguientes a la instalación de la Asamblea. Para su discusión y aprobación será aplicable en lo que resulte conducente el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que será discutido, en su caso modificado, adicionado, y votado por la Asamblea Constituyente, sin limitación alguna de materia. El Jefe de Gobierno deberá remitir el proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente a más tardar el día en que ésta celebre su sesión de instalación.

Con la finalidad de cumplir con sus funciones, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, deberá crear, al menos, tres comisiones para la discusión y aprobación de los dictámenes relativos al proyecto de Constitución.

ARTÍCULO OCTAVO. - Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La Constitución Política de la Ciudad de México, entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, misma que será aplicable desde el mes de enero de 2017. En el caso de que sea necesario que se verifiquen elecciones extraordinarias, las mismas se llevarán a cabo de conformidad a la legislación electoral vigente al día de la publicación del presente Decreto.

Se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resultarán aplicables al proceso electoral 2017-2018.

Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la Constitución Política de la Ciudad de México se realizarán de conformidad con lo que la misma establezca.

ARTÍCULO NOVENO. - La integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se regirá exclusivamente por lo dispuesto en el presente Decreto y en el Reglamento para su Gobierno Interior, conforme a las bases siguientes:

I. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tendrá las facultades siguientes:

a) Elegir, por el voto de sus dos terceras partes, a los integrantes de su Mesa Directiva, en los términos que disponga el Reglamento para su Gobierno Interior, dentro de los cinco días siguientes a la aprobación de éste.

En el caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se hubiere electo a la Mesa Directiva, la Junta Instaladora ejercerá las atribuciones y facultades que el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente le otorga a aquélla y a sus

integrantes, según corresponda. La Junta Instaladora no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de octubre de 2016.

b) Sesionar en Pleno y en comisiones, de conformidad con las convocatorias que al efecto expidan su Mesa Directiva y los órganos de dirección de sus comisiones.

c) Dictar todos los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función.

d) Recibir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que le sea remitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

e) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

f) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

II. La Asamblea Constituyente gozará de plena autonomía para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente; ninguna autoridad podrá intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

III. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sesionará en la antigua sede del Senado de la República en Xicotécatl. Corresponderá a dicha Cámara determinar la sede de la Asamblea Constituyente para su instalación, en caso de que por circunstancias de hecho no fuere posible ocupar el recinto referido. El pleno de la Asamblea Constituyente podrá determinar en cualquier momento, la habilitación de otro recinto para sesionar.

IV. Los recintos que ocupe la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para el cumplimiento de su función, son inviolables. Las autoridades federales y del Distrito Federal deberán prestar el auxilio que les solicite el Presidente de la Asamblea Constituyente para salvaguardar la inviolabilidad de los recintos que ésta ocupe y para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.

V. La Asamblea Constituyente sesionará en pleno y en comisiones, de conformidad con lo que disponga su Reglamento. Las sesiones del pleno requerirán la asistencia, por lo menos, de la mayoría del total de sus integrantes y sus acuerdos se adoptarán con la votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Las sesiones de las Comisiones requerirán la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus determinaciones se adoptarán con la votación de la mayoría de los presentes. En todos los casos las discusiones deberán circunscribirse al tema objeto del debate.

VI. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no podrá interferir, bajo ninguna circunstancia, las funciones de los Poderes de la Unión ni de los órganos del Distrito Federal, ni tendrán ninguna facultad relacionada con el ejercicio del gobierno de la entidad. Tampoco podrá realizar pronunciamientos o tomar acuerdos respecto del ejercicio de los Gobiernos Federal o del Distrito Federal o de cualquier otro poder federal o local.

ARTÍCULO DÉCIMO. - El Congreso de la Unión, en la expedición de las leyes a que se refiere el párrafo tercero del Apartado B y el primer párrafo del Apartado C del artículo 122, deberá prever que las mismas entren en vigor en la fecha en que inicie la vigencia de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Anexo 2

La figura de la Alcaldías en la Constitución Federal

La figura de las Alcaldías únicamente está referida a la Ciudad de México en el artículo 122 Constitucional; cuando se determinan las facultades y organización de la capital del país. De hecho, el concepto de las alcaldías rompe con el esquema de división territorial del régimen interior de los estados de la República Mexicana establecido en el artículo 115 de la Constitución el cual textualmente establece que:

“Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

En términos del citado artículo 115 de la Constitución Federal los municipios gozan de un grado importante de autonomía frente a las autoridades estatales o federales. Igualmente, en caso de ser necesario defender tal autonomía, el municipio puede acudir a la figura de la controversia constitucional. No obstante, de la lectura literal del artículo 105 Constitucional parece que las alcaldías de la Ciudad de México, no tendrían la facultad de iniciar una controversia constitucional: En cambio, sí se podría utilizar la controversia constitucional por parte de la federación o de un Estado para impugnar una regulación emitida por una demarcación territorial de la Ciudad de México.¹

¹ En cuanto a las controversias constitucionales el artículo 105 de la constitución vigente que fue modificado con la reforma política del Distrito Federal establece: “Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y una entidad federativa;
 - b).- La Federación y un municipio;
 - c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
 - d).- Una entidad federativa y otra;
 - e).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
 - f).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
 - g).- Dos municipios de diversos Estados;
 - h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j).- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
 - k).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
 - l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Cabe mencionar que de conformidad con el actual artículo 108 Estatuto del Distrito Federal se señala que: *“Las controversias de carácter competencial administrativo que se presentaren entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el Jefe de Gobierno”*.

En efecto, en la reforma constitucional de la Ciudad de México la figura de las alcaldías como forma de gobernar las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México quedará claro, hasta que: *“La Constitución Política de la que: “La Constitución Política de la Ciudad de México establezcan la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones”*. No obstante, en el decreto de reforma del artículo 122 Constitucional en materia presupuestal se señala que las demarcaciones territoriales no podrán contraer deuda por ellas mismas, pero que tendrán: *“al menos, los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México”* e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo”.

En este contexto y al no poder conocer las competencias de una alcaldía en contraposición a las del municipio, conviene señalar que las facultades que el artículo 105 Constitucional concede a los municipios frente a las que otorga el Estatuto del DF a las delegaciones son considerablemente más limitadas. En términos tradicionales dicha diferencia se sustentaba en la creencia de que la capital del país, a diferencia de los municipios representa una unidad política.

Facultades de los Municipios con base en lo señalado en el artículo 105 Constitucional	Facultades de las Delegaciones de conformidad con lo establecido en el Estatuto del Distrito Federal (Estatuto)
<p>Concepto</p> <p>El municipio libre es la base de la división territorial de los Estados y de su organización política y administrativa.</p> <p>Son cargos de elección popular</p> <p>La competencia que se otorga al gobierno municipal constitucionalmente se ejercer por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,</p>	<p>Concepto</p> <p>*Las delegaciones son los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones del DF. (art. 104 del Estatuto).</p> <p>Son cargos de elección popular</p> <p>*Los Jefes Delegacionales deberán observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, y las demás autoridades jurisdiccionales. (art 108 del Estatuto).</p> <p>De conformidad con el Estatuto del DF y el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal las delegaciones son órganos político-administrativos desconcentrados, con au-</p>

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones,

Materia presupuestaria

El artículo 105 frac IV Constitucional señala que: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a). - Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b). - Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c). - Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Los ayuntamientos, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Facultades de los Municipios

La fracción V del artículo 105 constitucional esboza facultades generales al señalar que: Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

tonomía funcional en acciones de gobierno. No obstante, al ser considerados como órganos desconcentrados no llegan a contar con personalidad jurídica ni patrimonio propio.

En materia de seguridad pública los delegados cuentan con facultades limitadas, pues sólo están facultadas para coadyuvar o coordinarse con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación. (artículo 117 frac. VIII artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal)¹

Materia presupuestaria

Las delegaciones parecen tener un grado limitado de independencia en materia presupuestal, pues se señala que:

El Delegado puede: proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal (artículo 117 fracción VII del Estatuto).

...En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de

¹ De conformidad con el citado artículo 39 los Delegados tienen como facultades vinculadas con la seguridad pública las de: XIV. formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes; XV. establecer y organizar un comité de seguridad pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; XVI. ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno; XVII. emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones; XVIII. presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad.

- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables. (artículo 112 del Estatuto).

Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. (artículo 112 del Estatuto).

Dentro de las facultades de la Asamblea del DF está la de recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones (artículo 42 del Estatuto).

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa. (artículo 43 del Estatuto).

Facultades de las Delegaciones

El artículo 117 del Estatuto del DF señala: que las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones:

- I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación;
- II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales;
- III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;
- IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Fede-

ral y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;

V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;

VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;

VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal;

VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación;

IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional;

X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y

XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.