



## **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

### **PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES MÉRIDA  
CENTRO PENINSULAR EN HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES (CEPHCIS)

### **FEDERALISMO Y FINANZAS PÚBLICAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, EN EL MARCO DE SU PRIMERA CONSTITUCIÓN.**

#### **T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:  
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

**MARCELA ANAHI HERNÁNDEZ RAMÍREZ**

TUTOR PRINCIPAL:

**DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2024.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **Agradecimientos**

*A mis padres por darme la vida y la oportunidad de tener una formación profesional.*

*A la UNAM por ser esta maravillosa casa de las oportunidades.*

*Reconocimiento al Conahcyt, por la beca otorgada para mis estudios de maestría.*

*Este documento es el resultado de un gran esfuerzo y trabajo, el cual fue posible gracias al acompañamiento de mi tutora la 'Dra. Marcela Astudillo', a quien en particular le agradezco su paciencia, los constantes ánimos y respaldo en cada momento de la investigación; asimismo a mis lectores, 'la Dra. Yanella Martínez' y al 'Dr. José Luis Velasco', pues sus comentarios me permitieron enriquecer la investigación.*

*También agradezco al 'Dr. Héctor Castañeda', quien estuvo muy presente desde el momento en el que llegó mi tesis a sus manos, y a la 'Dra. Rina Aguilera' siempre atenta a la evolución de este documento.*

*A mi querida profesora 'Reyna Pineda' pues gracias a su apoyo me fue posible llegar hasta aquí.*

*A mi estimada 'Lic. Marcela Velasco' quien en el ámbito laboral me alentó y respaldó para continuar con mis estudios.*

*A mi Facultad 'Polakas', pues después de quince años de haber egresado me encontré una institución en donde me fue posible reconectar con aquello que me constituyó como profesionista, y en especial, porque en sus aulas hice nuevos amigos, a quienes les dedico este esfuerzo, pues su acompañamiento fue fundamental.*

*Agradezco con mucho cariño a todos mis amigos que estuvieron para escucharme y acompañarme en esta aventura académica, así como a mi maestra y amigos del 'tango', pues me enseñaron que 'el abrazo' acompaña y sana.*

*A toda mi familia, a mi mamá 'Lucy', a mi sobrino 'Cris' y mis hermanos 'Beto y Alo', pero de manera muy especial a mi hermana 'Aide' y mis sobrinas 'Karen', 'Frida' y 'Joana', las que me acompañaron y respaldaron en cada paso de este nuevo camino que emprendí en lo personal y profesional.*

*¡Gracias!*

# ÍNDICE

<i>Índice de ilustraciones, tablas y gráficos.</i> .....	4
<i>Introducción</i> .....	6
<b><i>Capítulo I. El Federalismo Fiscal en México.</i></b> .....	<b>13</b>
1.1    El Federalismo.....	13
1.1.1    La aparición del concepto de Estado y su instalación en el pensamiento político.....	15
1.1.2    Los federalismos: La arquitectura del pacto Federal.....	21
1.2    El Federalismo en México.....	28
1.2.1    Configuración del Federalismo en el Estado Mexicano.....	29
1.2.2    El Federalismo Fiscal en México. ....	36
1.2.3    Finanzas Públicas y Coordinación Fiscal, los fuertes instrumentos del Federalismo. ....	50
<b><i>Capítulo II. La Reforma Política de la Ciudad de México y la Coordinación Fiscal.</i></b> .....	<b>57</b>
2.1. Las transformaciones normativas e institucionales de la Ciudad de México en el marco de su primer Constitución.....	58
2.1.1. La evolución político-administrativa de la Ciudad de México.....	60
2.1.2. El Gobierno interno de la Ciudad de México. ....	64
2.2. Evolución de la Coordinación Fiscal en la Ciudad de México.....	74
2.2.1. La Ciudad de México en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	74
2.2.2. Características de la Hacienda Pública de la Ciudad de México y sus Alcaldías en la nueva Constitución.....	80
2.2.3. La Hacienda Pública Unitaria de la Ciudad de México.....	81
2.3. Impacto de la Reforma política en las finanzas públicas de las Alcaldías. ....	91
2.3.1. Coordinación fiscal en las Alcaldías: el cambio de las fórmulas de distribución de las participaciones.....	93
2.3.2. ¿Cuál fue el efecto de la nueva Constitución en la Hacienda Pública de la Ciudad de México?.....	103
<b><i>Capítulo III. La Ciudad de México y la función social de las finanzas públicas.</i></b> .....	<b>105</b>
3.1. Una Ciudad compleja que requiere esfuerzos mayúsculos. ....	106
3.1.1. La importancia de que el Gobierno de la Ciudad esté fortalecido.....	107
3.1.2. Una visión de gestión para gobernar esta Ciudad.....	110
3.2. Tendencias de las Finanzas Públicas de la Ciudad y sus Alcaldías.....	113
3.2.1. Comportamiento de las Finanzas Públicas de la Ciudad de México 1993-2021. ....	113
3.2.2. Efectos en las finanzas públicas de las Delegaciones/Alcaldías. ....	118
<b><i>Conclusiones.</i></b> .....	<b>128</b>
<b><i>Anexo</i></b> .....	<b>134</b>
<b><i>Bibliografía</i></b> .....	<b>144</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, TABLAS Y GRÁFICOS.

### a) Ilustraciones:

Ilustración 1 Mecanismos de Coordinación. ....	40
Ilustración 2 La descentralización/desconcentración del gasto e ingresos a través de la historia. ....	42
Ilustración 3 Marco Jurídico del Federalismo Fiscal.....	45
Ilustración 4. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	47
Ilustración 5. Funciones Alcaldías.....	94
Ilustración 6. Distribución del Gasto CDMX 2018 y Ciudades. ....	96
Ilustración 7. Ajuste objetivo.....	96
Ilustración 8. Tipos de Federalismo .....	134

### b) Tablas

Tabla 1 Tipos de Federalismos .....	27
Tabla 2. Evolución Político-Administrativa de la CDMX. ....	61
Tabla 3 Principales cambios en la nueva Constitución de la Ciudad de México. ....	63
Tabla 4. Diferencias entre Municipios y Alcaldías. ....	65
Tabla 5: Las Alcaldías en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	67
Tabla 6 Las Alcaldías en la Constitución Política de la Ciudad de México. ....	68
Tabla 7 Elementos del Diseño institucional Delegaciones / Alcaldías. ....	69
Tabla 8 Fortaleza Institucional de las Alcaldías .....	72
Tabla 9 La Ciudad de México en la Coordinación Fiscal. ....	77
Tabla 10 Ingresos Públicos de la Ciudad de México.....	83
Tabla 11 La Hacienda Pública en la Ciudad de México. Del Estatuto a la Constitución.....	83
Tabla 12 Elementos de la Hacienda Pública en las Delegaciones y Alcaldías Los.....	88
Tabla 13 Variables consideradas en la asignación de recursos: Estatuto vs Constitución. ..	91
Tabla 14 Fórmulas y Variables aplicadas a las “Delegaciones vs Alcaldías” por concepto de Participaciones en Ingresos Federales .....	99
Tabla 15 Variables de distribución de recursos: Acuerdo 2016 vs Acuerdo 2023.....	101
Tabla 16 Fondo adicional de Financiamiento a las Alcaldías .....	102
Tabla 17 Caracterización de la compleja 'Ciudad de México'. ....	109

Tabla 18. Recaudación Fiscal Neta de Ingresos Federales por Entidad Federativa 2008 a 2018. ....	114
Tabla 19. Tabla. Ingresos de la Ciudad de México 2012 – 2021 .....	116
Tabla 20. Tabla. Participaciones Transferidas a Alcaldías 2014-2023. ....	119
Tabla 21. Reformas al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	135
Tabla 22 Carencia por Rezago educativo: Alcaldías de la CDMX. ....	140
Tabla 23 Carencia por acceso a la alimentación: Alcaldías de la cdmx. ....	142

**c) Gráficos**

Gráfico 1 Reformas al artículo 73 Constitucional por periodo presidencial: 1917-2023.....	33
Gráfico 2 Participación porcentual de cada Alcaldía en las variables.....	97
Gráfico 3. Ingresos públicos de la CDMX 1993 a 2021. ....	117
Gráfico 4 Alcaldías y Tipo de Gasto .....	123
Gráfico 5. Transferencias Federales a las Alcaldías. ....	136
Gráfico 6. Ciudad de México: Ingresos propios e ingresos por transferencias, 1989-2021. ....	137
Gráfico 7. Ciudad de México, Gasto público. 1993-2021.....	138
Gráfico 8. Ciudad de México, Gasto público. 1993-2021.....	139
Gráfico 9. CDMX. Carencia por Rezago educativo. ....	141
Gráfico 10. Carencia por acceso a la alimentación. ....	143

## INTRODUCCIÓN

El Federalismo tiene el espíritu de construir sinergias en la diversidad territorial y como referencia para consolidar consensos en la idea de una integridad nacional. El principio federalista es una expresión política compleja, su caracterización y definición es variable, en la perspectiva de la teoría política lo encontramos desplegado en diversos planteamientos como en los de Montesquieu o hasta en el seno de las ideas anarquistas.

La arquitectura de los pactos federales se define en gran medida por la evolución histórica de cada Nación, además, estructura la forma en la que los elementos del Estado interaccionan, la forma de organización y ‘diseños institucionales’, los cuales no dejan de evolucionar.

Por ello, en el presente análisis se revisa el federalismo, en el caso mexicano, considerando una de sus más recientes transformaciones, como fue la Reforma Política de la Ciudad de México y su nueva Constitución, teniendo presente el concepto, en lo plural, de ‘federalismos’ y uno de sus principales instrumentos de aplicación: ‘los Sistemas Nacionales’, en específico el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su interacción con la Ciudad de México, en el marco de su nuevo diseño institucional.

Para lo cual, es necesario tener en cuenta que México es uno de los Estados que adopto en su sistema político el principio ‘federalista’, hecho derivado de un proceso histórico complejo, que estuvo en el seno de la querrela entre un Estado liberal o conservador, federalista o centralista; la discusión política y filosófica que se llevó en los Congresos, y en el propio campo de batalla. En la actualidad sigue siendo un tema relevante para el México contemporáneo, pues implica un modelo cuya intensión fue formar un sistema en el que hubiera participación de diversos Gobiernos, diálogo, cooperación y coordinación entre los Poderes.

En México lo ‘federalista’ se observa desde la Constitución de Apatzingán y textualmente en la Constitución de 1824, aunque después fue eliminado y retomado finalmente en 1857, proceso fuertemente influenciado por un contexto internacional propio de lo que pasaba a

finales del siglo XVIII, donde la forma de Gobierno ‘federal’, adicional al parlamento inglés o al modelo unitario, se inaugura en el mundo con fuerza por el Constituyente de Filadelfia de las 13 Colonias, en el marco de la independencia de Norteamérica, además de otros movimientos políticos y sociales como la revolución francesa, y en esta ola reformista México incorpora a la discusión de su propia definición las nuevas formas de organización.

El pueblo mexicano independiente, en este contexto de definición de Estado, emprendió diversas luchas para analizar en dónde recae el poder, la soberanía, quién la ejerce y qué poder administra qué, y en esa construcción histórica, social y legal se estableció un Estado Federal Mexicano, pero, con características muy particulares en el cual mediante facultades constitucionales y metaconstitucionales el Poder Ejecutivo tendría una importancia singular.

Considerando las características históricas de México, la necesidad de unidad en tiempos inestables y la forma en la que los estados de la nación se fueron adhiriendo, coordinando y organizando, la concentración de facultades en el ejecutivo tuvo, quizá, una razón de existencia, sin embargo, a lo largo de la evolución del México contemporáneo parece fortalecerse una tendencia centralizadora enfocada en el presidente, lo cual, puede observarse en las reformas que ha tenido el artículo 73 Constitucional, que a la fecha han sido 85, -desde la época de Venustiano Carranza a la actualidad-, las cuales reorganizan facultades otorgándole más poder al Gobierno central.

Al respecto, Cárdenas señala que “tan solo durante la segunda mitad de los años ochenta, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se ha incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencias de los Estados y los Municipios” (2017, p. 17); esto y otros elementos le han dado a la figura de presidente un amplio poder de decisión, tanto determinado por la Constitución y otras funciones metaconstitucionales, poniendo a la figura presidencial por encima de otros Poderes.

En el presente estudio analizar el federalismo en el Estado Mexicano no tiene como propósito definir si es o no el mejor modelo, o cuestionar el presidencialismo, pero si subrayar que en esta expresión existe un reconocimiento tácito a las diferencias y a la complejidad que



caracteriza las distintas realidades sociales, geográficas, económicas y políticas que coexisten en la nación mexicana, y destacar que en medio de lo que parece una tendencia centralista en el México contemporáneo se añaden procesos políticos y legales que dan una nueva caracterización al Estado Federal, tal es el caso de la Reforma Política de la Ciudad de México.

Para lo cual, es importante subrayar que la idea de un ‘sistema federalista’ se materializa de diversas formas: en los documentos normativos de los estados miembro y en cómo estos se coordinan entre sí y con el Gobierno central; se crean mecanismos de coordinación y Sistemas Nacionales, y en general define varios elementos de los instrumentos de Gobierno que se implementan, en los cuales se observa su tangibilidad.

Es decir, el federalismo delinea funciones, establece mecanismos de organización y distribución del poder que se observa específicamente en cómo operan los programas, se diseñan políticas, en la forma de distribución de recursos, la toma de decisiones y organizativamente crea instituciones, en definitiva, determina una forma de hacer Gobierno y de atender los problemas públicos. Por ello, revisar este modelo retomando uno de los más recientes procesos políticos como el de la Ciudad de México a través de cómo se articula en medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal arroja elementos esenciales de la transformación del federalismo mexicano.

En este sentido, la Ciudad de México es relevante no solo porque en ella se vivió este proceso reciente de reforma, resalta por sí misma pues se ha construido de la mano de la historia nacional, diversa, integradora, pero a la vez excluyente, a la percepción de la población pareciera que siempre había carecido de un espíritu propio; a la vez de todos y a la vez de nadie. Esta sensación de falta de arraigo fue transformándose al observar cómo los cambios en la Ciudad iban dándole identidad al territorio y, pensando en el Federalismo como una idea capaz de integrarlo, provoca la reflexión en torno a cómo el modelo fortalece el reconocimiento a la pluralidad de problemas en los territorios y con qué instrumentos cuenta para atenderlos.

La Reforma política de la Ciudad de México ofrece observar en ella la tangibilidad del principio federalista, y es relevante ver y analizar este caso. En primera instancia, porque el Federalismo es también una forma de distribución del poder, la Reforma política que vivió la Ciudad otorgó características adicionales al sistema federal mexicano que, a diferencia de todas las transformaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a sus artículos como el 72, 73 y 115, así como la aprobación y modificación a la diversidad de leyes generales, esta reforma política evocó un principio de legitimidad que fue un llamado al mayor elemento fundacional; “la soberanía popular”, que implicó la convocatoria de un ‘poder constituyente’: observar cómo se inserta la idea Federalista en este proceso puede ser un termómetro de la tendencia centralista en México.

La Reforma Política de la Ciudad de México crea figuras que ahora interaccionan dentro del sistema federal, tal es el caso de las Alcaldías. En estas nuevas dinámicas es importante observar uno de los elementos más relevantes que da sentido al federalismo: ‘la distribución de recursos’, de lo cual se encarga el ya mencionado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

El cómo, quién y cuándo recibe y distribuye los recursos de la nación representan elementos esenciales de la articulación de los elementos de un Estado, y configuran una parte importante de la propia estabilidad económica y la propia unión, por ende, muchos de los análisis del federalismo se centran en esta parte, pues, la distribución del poder no solo se realiza mediante facultades, si no, mediante recursos financieros.

Por lo que, mirar al federalismo con la óptica de la nueva distribución de funciones en la Ciudad de México y las formas en las que incursiona el SNCF ya existente en la distribución de recursos, ilustra de forma interesante como en el sistema de gobierno se da la distribución del poder económico.

Por lo tanto, considerando que el Federalismo es evolutivo y se va ajustando a los procesos históricos del país donde existe, que en el caso de México fue parte de la construcción del Estado Mexicano en el propósito de construir un sistema articulador, quedando como un principio en la Constitución federal y en las locales, el cual esboza formas de atender los

problemas públicos, la reforma política que se vivió en la Ciudad de México da un matiz distinto a este sistema federal mexicano, lo cual motivó la pregunta central de esta investigación: ¿Cuáles son los alcances del Federalismo Fiscal en la Ciudad de México a la luz de su transformación desembocada en la Constitución?.

La hipótesis que guía este análisis es que los instrumentos del federalismo fiscal en específico los mecanismos de coordinación operantes en la CDMX, los distritos fondos y fórmulas de distribución de recursos, reestructurados por la Reforma Política y Constitucional, provocan un disminuido fortalecimiento de la capacidad financiera y de Gobierno de la Ciudad y sus Alcaldías. Por lo tanto, el objetivo general de la investigación fue analizar cómo se reconfiguran los mecanismos de coordinación fiscal con la Reforma Política de la CDMX, y estudiar sus efectos en el Gobierno de la Ciudad y sus Alcaldías.

En este sentido, para lograr el objetivo, se planteó un estudio de tipo mixto, el cual incluye un análisis teórico, histórico, jurídico y estadístico, las técnicas, la recolección de información y las fuentes consultadas se realizaron de la siguiente forma: análisis teórico, que incluyó la revisión de bibliografía en materia de teoría política y federalismo; análisis jurídico, el cual se realizó tomando de referencia que las Constituciones son la muestra escrita de qué forma de Estado se adopta, siendo este documento “en el que se refleja la suma de los factores reales de poder que rigen en un país, donde a estos factores de poder se les da expresión escrita y se erigen en derecho, en instituciones jurídicas” (Lassalle, 1931, p. 3), por ende, una parte importante del presente incluyó hacer una revisión de la Constitución Política de la Ciudad de México en contraste con el Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se realizó una revisión general comparada de las funciones y características de la estructura gubernamental del Sistema Federal antes y después de la Constitución Política de la Ciudad de México y de la estructura de las Delegaciones versus Alcaldías, en su forma de Gobierno y su Hacienda Pública.

Uno de los principales instrumentos de gobierno que tiene el Federalismo son los Sistemas Nacionales, uno de ellos, el de Coordinación Fiscal, mediante el cual se materializa la idea de la distribución de los recursos de la Nación, es por ello, que, a través de una mirada a este en el caso de la Ciudad de México, es la forma en la cual se guiará el análisis para identificar

los elementos que modifican o no los mecanismos de coordinación en el marco de la Reforma Política de la Ciudad de México.

Por lo cual, el análisis cuantitativo se centró en la revisión de las estadísticas de las finanzas públicas de la Ciudad de México y sus alcaldías, considerando la información del periodo de 1989 a 2023 disponible en materia Finanzas Públicas locales del INEGI, de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México (ingreso y gasto) y de la Cuenta Pública reportada, con el objeto de observar el reflejo de la reforma política y constitucional en la operación de las finanzas públicas como este instrumentos de Gobierno central para la investigación, en donde, en específico se revisó: la recaudación histórica de ingresos federales en la Ciudad de México; ingresos propios en la Ciudad de México; gasto público reportado en las Alcaldías; Estructura de la nueva forma de distribución de las participaciones por ingresos federales; y, el análisis de los resultados para la Ciudad de México en materia de “carencias sociales” del CONEVAL.

En este sentido, la aproximación a la pregunta de investigación y los objetivos se realizó observando la transformación de la Hacienda Pública de la Ciudad de México (CDMX) en el contexto de la reciente Reforma Política que derivó en una nueva Constitución de la Ciudad, la cual trajo consigo figuras, funciones, instrumentos y una filosofía de Gobierno. Por lo que, la presente investigación se encuentra integrada de la siguiente manera:

En el Capítulo primero se analiza el marco teórico enmarcado en el Federalismo como elemento del sistema político en el cual se fundamenta la organización de algunas estructuras gubernamentales, distribuyen funciones y se instrumenta mediante sistemas, en este caso el de la ‘coordinación fiscal’. Por lo que el objetivo del capítulo es observar al Federalismo como expresión de pluralidad, cuyo ideario permite englobar en él los arreglos institucionales de coordinación de los territorios y que puede verse reflejado, en el caso mexicano en uno de estos instrumentos, que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y con ello enmarcar en qué contexto ha evolucionado la figura política y administrativa del Gobierno de la Ciudad de México.

En el capítulo dos se revisa la última transformación que la Ciudad de México ha tenido en su marco normativo-institucional, y en este contexto visualizar cómo se inserta la Coordinación Fiscal, se toma como punto de partida a la nueva Constitución de la Ciudad de México, ya que, en ella recaen diversos de los esfuerzos reformistas, a su vez se realiza una aproximación comparativa con lo que establecía el Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal.

Además, se ubica a la Constitución Política de la Ciudad de México como el elemento bisagra entre el viejo federalismo y el nuevo federalismo, en el que se incluye una de las figuras más nuevas en los órdenes de Gobierno, ‘las alcaldías’, en este capítulo, se discute sobre el alcance de esta figura, en materia política y administrativa de manera general.

En este contexto se revisa la estructura de la ‘coordinación fiscal’ y la estructura de la Hacienda Pública, y se identifican aquellas transformaciones en esta materia que generó la Reforma Política apoyado del análisis estadístico en materia hacendaria.

Por último, en el tercer capítulo el objetivo es subrayar la importancia de que el Gobierno de la ciudad esté fortalecido para atender mejor los problemas públicos y cómo se visualiza esto en las decisiones de finanzas públicas. Para lo cual se enfatizarán dos elementos ‘la gestión y las finanzas públicas’, considerando que uno de los retos de la Ciudad, para impulsar acciones de impacto en la calidad de vida, es enfrentarse a problemas públicos de altas dimensiones, dadas sus características como capital del país.

Uno de los retos más relevantes de los sistemas políticos debería ser que sus integrantes tuvieran un mejor desarrollo integral, es por ello que en este apartado se presenta el análisis realizado al efecto que tuvo la reforma política en los indicadores generales de bienestar en la Ciudad, en la que se contrasta la implementación de un modelo político administrativo y los efectos en el bienestar de la sociedad y la mejora de la calidad de los servicios, como los efectos tangibles del principal instrumento de Gobierno, las finanzas públicas.

## CAPÍTULO I. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO.

El Federalismo no es sólo una palabra enunciativa en la Constitución mexicana, sino que representa una forma de Estado, producto de un proceso histórico y, sobre todo, una intención de reconocimiento de la diversidad en nuestro país.

Sin embargo, la intención de trascender a una visión nacional integradora, no necesariamente es fácil o de facto, una vez reflejada en los marcos normativos. Por ello, el objetivo del presente capítulo es observar al Federalismo como expresión de pluralidad, cuyo ideario permite englobar en él los arreglos institucionales de coordinación de los territorios y que puede verse reflejado, en el caso mexicano, en uno de estos instrumentos que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este sentido, este apartado busca describir al principio federalista en el marco de la aparición del concepto de Estado, y como en este proceso se va instalando en el pensamiento político la importancia de analizar quién posee el poder de decisión, base en la que se construyen conceptos como soberanía y poder popular, siendo elementos centrales en los cuales se basan los planteamientos de los federalismos y sus pactos para consolidarse.

### 1.1 El Federalismo.

El Federalismo es una de las expresiones de la propia evolución de la idea y estructura de Estado, es decir, de cómo los seres humanos han definido sus formas de organización y los principios y creencias que lo enmarcan.

Por ende, para adentrarse a esta característica es necesario repasar los elementos que constituyen a esta forma de Gobierno, partiendo desde la concepción de Estado.

Bracher nos dice que “el valor fundamental del concepto de ‘Estado’ en el orden histórico, reside en su contribución normativa al desarrollo inicial de las instituciones políticas occidentales, las que se forman posteriormente a la época Medieval” (1960, p. 26). Al respecto, los principales planteamientos políticos los podemos observar en autores como

Maquiavelo, Bodin, Hobbes, Locke, entre muchos otros, quienes aportan elementos de primera importancia para entender el concepto de Estado.<sup>1</sup> A decir de las diversas transformaciones del concepto de Estado y de las distintas organizaciones políticas a las que ha representado, existen algunos elementos que resulta ilustrativo mencionar.

### La naturaleza política del ser humano

Platón y Aristóteles vivieron alrededor del siglo V y VI a.C. en la también llamada ‘antigua Grecia’ donde la *polis*<sup>2</sup>, máxima expresión de comunidad política, se convirtió en una de las primeras expresiones del asociacionismo político, espacio en el cual sus miembros expresaban y solucionaban sus problemas comunes.<sup>3</sup>

Platón alcanza la máxima relevancia, pues inicia el camino al pensamiento político y social occidental. Sus ideas son base fundamental para la filosofía política y la idea de Estado. Platón describe ‘La República’ ideal cuyo fin es la justicia, “entendida como la realización de las actividades propias de cada integrante del Estado de acuerdo con su vocación y educación” (Tinoco, 1999, p. 27), por lo cual el hombre aislado no puede ser bueno ni sabio ya que necesita de la comunidad política. En su análisis identifica lo que debería ser la *polis*, la comunidad política de su tiempo y cómo deberían ser los individuos en ésta. En su concepción política, la *polis* tiene un fuerte sentido ético.

---

<sup>1</sup> Y antes de adentrarse en alguna descripción filosófica, es importante destacar que el término Estado se ha expresado en dos sentidos: el Normativo y el Descriptivo. El primero destaca la estructura legal que lo compone, mientras que el segundo hace referencia al contexto histórico, así como a las estructuras políticas y sociales que le dan sentido. El término Estado también ha hecho referencia tanto a una sociedad en su conjunto, como a la autoridad soberana que lo controla. (SUAFE-UNAM, 2020, p. 10)

En el sentido descriptivo importa entender no sólo la estructura legal del Estado, sino los procesos políticos que se dan al interior del mismo, como organización política superior y diferente de otras. Aquí el Estado no se define solamente en términos jurídicos, sino en términos políticos, sociales e históricos. (SUAFE-UNAM, 2020, p. 10)

<sup>2</sup> La Polis tuvo su esplendor en la antigua Grecia, la cual estaba constituida por un conjunto de numerosas islas y ciudades con sociedades separadas y diferenciadas fuertemente por su culto, con dioses y ceremonias totalmente distintos. Cada ciudad tenía un código propio, lo que marcaba profundamente su carácter independiente. Podían existir alianzas o asociación momentánea, pero jamás había completa unión, pues la religión hacía de cada ciudad un grupo que no podía fusionarse con ningún otro. Por eso los antiguos no pudieron establecer y ni siquiera concebir otra organización social que la ciudad. (SUAFE-UNAM, 2020, p. 11)

<sup>3</sup> Platón fue el primero que destacó el análisis de la sociedad organizada. Sus planteamientos se centran en una organización política, la *polis* griega, y en un espacio geográfico, Atenas. El pensamiento de Platón estuvo fuertemente influenciado por los sucesos que vio en esta ciudad, que sufrió guerras y grandes cambios políticos<sup>3</sup>. A decir de Gómez Robledo, este contexto llevó a Platón a afirmar que la salvación de Atenas no era un asunto de formas de Gobierno o de su constitución política, sino que en última instancia, se encontraba en el alma misma de sus conciudadanos, quienes habían perdido por completo la percepción del bien y del mal. En sus planteamientos sobre el Hombre y el Estado, plasmados principalmente en su libro *La República*, (Gómez Robledo, 1982) desglosa su teoría del Estado donde la base de la organización política es la justicia, misma que sólo se alcanza mediante la sabiduría, (Xirau, 2004)

Aristóteles explica la comunidad política, y se dice que en ella inicia el estudio más significativo de la ‘política’. Fundamentalmente plantea cómo las propias comunidades políticas, o bien la *polis* de su tiempo, son producto de un hecho natural, por lo cual nos dice:

---

que la ciudad-estado es una cosa natural y que el hombre es por naturaleza un animal político o social; [...] al ser el único que tiene la percepción del bien y del mal, de lo justo y lo injusto y de las demás cualidades morales, y es la comunidad y su participación en estas cosas lo que hace una familia y una ciudad-estado. (Aristóteles, 1988, pp. 50, 51 y 52)

---

Platón y Aristóteles siembran los elementos que serán la base de los planteamientos posteriores sobre las comunidades políticas. Por un lado, Platón nos dice que el “hombre sólo puede ser virtuoso si vive en una comunidad política, cuya base es la justicia” (Tomar, 1998, p. 244); y por otro, Aristóteles determina que dichas “agrupaciones son una expresión natural, conformadas bajo el principio de la esencia misma del ser humano, el ser político” (Aristóteles, 1988, pp. 50, 51 y 52). Estos planteamientos abren el camino a las grandes reflexiones sobre el papel del hombre en la vida, del cómo y para qué se conforma en sociedad.

### 1.1.1 La aparición del concepto de Estado y su instalación en el pensamiento político.

El primer paso para la conformación de la idea de Estado moderno tuvo origen con Maquiavelo (1469-1527)<sup>4</sup>, quien “introdujo la palabra Estado en los textos políticos donde se refieren, centralmente, a las estrategias para obtener y conservar el poder, el orden, el conflicto social y el funcionamiento y operación del Estado” (Schenoni, 2007, p. 1). Son estas las ideas que desarrolla en su libro ‘El Príncipe’<sup>5</sup>. En este contexto dio vida al término Estado, donde la principal aportación de Maquiavelo es ‘la razón de Estado’, es decir, el porqué de su necesidad, donde la política se convirtió en la expresión de la lucha total por el poder, (Schenoni, 2007) <sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En la época donde vivió Maquiavelo, Italia siglo XV D.C., florecieron las artes, la filosofía, el comercio, en medio de un gran número de luchas políticas internas. La Italia del Renacimiento era un conglomerado de Repúblicas y principados en guerra constante por el poder. Fue una época donde predominaban los reinos, fruto del sistema político medieval, tiempos en los que se concebía la idea de Estado como lo supremo plasmado en la Ley. (Schenoni, 2007)

<sup>5</sup> Escrito en 1513, su objetivo era ser entregado a Lorenzo de Medicí quién, según Maquiavelo, tenía la responsabilidad de edificar un Estado Italiano unificado. Por ello *El Príncipe* le ofrece un modelo para emprender este objetivo.

<sup>6</sup> En este proceso es que se concibe una frase comúnmente conocida “el fin justifica los medios”, la cual yace en este contexto, pues para Maquiavelo todo está permitido, con la única condición de que haya sido “racionalmente” concebido para alcanzar el objetivo, es decir por la “razón de Estado”. (Schenoni, 2007).



Para su tiempo, Maquiavelo fue muy radical, por lo que sus ideas no fueron aceptadas fácilmente.<sup>7</sup> Y fue hasta el siglo XVI con Jean Bodin<sup>8</sup>, cuando se configuró una idea del Estado más aceptada.

Los seis libros de la República, '*Les Six Livres de la Rèpublique*', escrito en 1571, fue el documento más significativo de Bodin. Su objetivo fue proponer reglas generales de derecho público, donde explica que "La República es el recto Gobierno de varias familias y de las que les es común, con potestad soberana" (Bodin, 1576, p. 119). Así, en el libro citado, Bodin enuncia como principal elemento de la República el poder soberano o poder público<sup>9</sup>.

---

Mencionó que existen dos tipos de mandos del ejercicio del poder público; el soberano, que es absoluto, infinito y que está por encima de las leyes, los magistrados y los particulares; y el legal, sometido a las leyes y al soberano, que es propio de los magistrados y de quienes tienen el poder extraordinario de mando en tanto no sean revocados o su comisión no haya expirado. Este tipo de poder es otorgado en virtud de la institución del oficio, y no puede considerarse como propiedad personal (Bodin, 1576, pp. 119-121, 142).

---

Por esto, contrariamente a Maquiavelo a quien no le interesaba del todo la justicia, la concepción del Estado de Bodin sí estaba alineada a la norma jurídica, donde ve a la soberanía no tanto como un asunto de poder, sino de derecho. Tal vez sea esta una de las razones por la cual las ideas de 'soberanía y Estado' perpetuaran. Bodin refrenda que 'en cada Estado debe haber un solo legislador o soberano', con el objetivo de mantener el orden público. Entonces define a la Soberanía como:

---

... el poder absoluto, esto es supremo de los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes, salvo la de Dios y la natural. Es un poder perpetuo de una República, no delegado, inalienable e imprescriptible. En este sentido, la soberanía no es limitada, ni en poder ni en tiempo. El soberano no está sujeto a las leyes porque "no es posible mandarse a sí mismo". Es además un poder indivisible, que le da por lo tanto la unidad y estabilidad (Bodin, 1576, pp. 46-48).

---

---

<sup>7</sup> La poca aceptación de sus principios ha trascendido los siglos, a tal grado que actualmente el término *maquiavélico* hace referencia a un sentido negativo y malicioso para la consecución de ciertos fines.

<sup>8</sup> Un francés totalmente influenciado por la situación política de su país y una época donde inician las grandes guerras religiosas entre los católicos y los protestantes.

<sup>9</sup> Bodin perteneció a un grupo que no estaba de acuerdo con el extremismo religioso de su tiempo; más bien consideraban al derecho y el orden como los valores políticos que debían ser protegidos a cualquier costo. Esto lo llevó a determinar que en cada Estado debería haber un solo legislador reconocido, o soberano, a cuyas decisiones se atribuyeran la autoridad suprema.

Se entiende entonces que la Soberanía es el carácter esencial del Estado, y lo que lo hará aceptable es el lenguaje político. Además, se establece la clara distinción entre el Estado y Gobierno; pues mientras el primero responde a la pregunta de quién posee la Soberanía, el segundo se refiere al sistema mediante el cual el soberano ejerce sus facultades.

Para Bodin, el soberano en el Estado es absoluto e indivisible. Thomas Hobbes, un filósofo inglés del siglo XVII, en su principal obra 'El Leviatán', comparte esta idea y añade una característica especial al mismo, el llamado Pacto.

Un elemento distintivo que encontraremos en su obra es el caos. Para evitar esa autodestrucción, Hobbes concibe la existencia de una ley, la cual engloba valores como la equidad, la modestia, la justicia, y que denomina la 'Ley de la Naturaleza'. Para él, la única forma de llevar al cabo la Ley de la Naturaleza es mediante un pacto, en el que todos los hombres renuncien a sus derechos sobre las cosas. Este contrato o 'pacto' significa entonces una renuncia por parte de cada individuo que permite el establecimiento de un poder fuerte que está por encima de ellos, pero en el cual todos se reconocen.

Este debe ser resguardado y asegurarse su implementación, es decir, que sea constante y obligatorio mediante un elemento de 'poder común' que imponga temor y castigue su incumplimiento (Bodin, 1576, p. 83). Es precisamente este pacto el que da vida al 'Estado Político' y al poder soberano.

Es así como Hobbes comienza a modificar la concepción del soberano y se reconoce la existencia de un **acuerdo**. Esta idea será la base del Contractualismo, donde el pacto da origen al poder soberano.

Medio siglo después aparece Locke, quien al igual que Hobbes, en su explicación del Estado parte de la descripción de la naturaleza del hombre; sin embargo, contrariamente a este último, Locke piensa que el estado natural del hombre es el de la igualdad. "En esta igualdad de razón y libertad ve la única garantía de la supervivencia, ya que el poder en bruto, lejos de permitirnos sobrevivir, nos anula y amenaza" (Xirau, 2004, p. 262).

Para Locke, el pacto está basado en una razón que es el interés común y mutuo, donde el contrato social es el perfeccionamiento del derecho que todos poseemos por naturaleza razonable y libre, pues dice que el pacto es bilateral y se aplica tanto a ciudadanos como a los legisladores y al rey, que es un ciudadano como los demás.

El Pacto para Locke es el perfeccionamiento de los derechos individuales, donde la libertad es la dimensión central; la soberanía emana del pueblo, por lo que el Estado debe proteger los derechos de los ciudadanos y el poder legislativo y judicial han de estar separados. “La libertad natural (amenazada) se transforma entonces en el Estado civil y en libertades garantizadas. Dicho en otras palabras, el principal aspecto de la doctrina política liberal de Locke radica en la limitación de la soberanía al poder del Estado”, (Iturbide, 2007, p. 77).

Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Locke y Bodin son sólo algunos de los más importantes filósofos y tratadistas en el estudio de la política, todos ellos de tiempos y lugares diferentes que, sin embargo, comparten algo en común: la preocupación por entender, interpretar y explicar la realidad de su tiempo. Sus principales planteamientos coinciden al referirse a la ‘comunidad política’ como la figura de organización en la que los seres humanos se desenvuelven, crean Leyes y se someten a ellas de distintas formas.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que sus planteamientos son producto de hechos sociales e históricos concretos. Cada planteamiento varía según el momento histórico, por ello, como dice Bobbio, “es oportuno hablar de ‘Estado’ únicamente para las formaciones políticas que nacen de la crisis de la sociedad medieval, y no para los ordenamientos anteriores” (Bobbio, 1976, p. 89). Por esto es por lo que no podemos referirnos literalmente a la *polis* Griega como Estado; aunque ello no les resta valor a las ideas de Platón y Aristóteles, respecto a la comunidad política denominada *polis*.

También encontramos otro importante planteamiento que sustenta la idea de Estado. Este se refiere al sujeto que detenta el poder y la justificación de esa posesión. Bodin observa con claridad esto e introduce el término de ‘soberano’, que da un gran giro al pensamiento político de nuestros días. Por mucho tiempo se decía que el poder del soberano o la autoridad del gobernante estaba dado por Dios. Bodin retoma moderadamente este planteamiento, en

comparación con el extremismo religioso, efecto de la propia revolución religiosa de la época aún con grandes rasgos medievales.

Sin embargo, los cuestionamientos más férreos a los esquemas medievales los podremos encontrar en los ideólogos de la Revolución Francesa, quienes ofrecieron al mundo un planteamiento sin precedentes sobre el origen del poder. Para ellos, el poder no proviene de la voluntad divina, sino que recae en el pueblo establecido a partir de un Pacto o contrato. Ya Hobbes y Locke desarrollaron algunos planteamientos del llamado ‘Contractualismo’, pero es con el advenimiento de las revoluciones social, política y económica, que se reconfiguran dramáticamente las ideas sobre el pacto o acto de voluntad de los individuos que forman una organización política, así como el origen del poder, el significado de soberanía y la razón de la existencia del propio Estado.

Hubo diversos expositores de estas ideas, sin embargo, dos de ellos, Montesquieu y Rousseau, aportaron a esta causa varios planteamientos que reconfigurarían el entendimiento del Estado y el poder político, dando un nuevo significado al soberano y a la explicación sobre quién debe detentar dicha autoridad.

Montesquieu describe que el ‘el espíritu de las leyes’ se encuentra en la razón humana, misma que los ayuda a interpretar la naturaleza, de la cual parten para crear las leyes que los gobiernan. Las normas resultan producto de la naturaleza, de la interrelación entre lo físico y social. Para Montesquieu, “el Estado es una institución política que comprende a un modelo de la sociedad determinado. Es una institución particular que se identifica y relaciona con su entorno social y físico” (Suárez-Iñiguez, 1992, p. 8).

Uno de sus principales planteamientos es la distinción de tres formas de Gobierno: La República, la Monarquía y el Gobierno despótico. Sobre la República dice que se da en dos formas, la aristocracia y la democracia, que se distinguen porque: “cuando en la República, el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia. Cuando el poder supremo está en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia” (Montesquieu, 1748, p. 9).

Otro elemento que distingue Montesquieu, en la estructura de las organizaciones políticas, es la posibilidad de construir límites o frenos, fragmentando el poder soberano. La razón de estos límites es garantizar la libertad de los humanos, misma que el Gobierno no debe limitar por ser un derecho fundamental. Para lograrlo plantea una división de poderes específica, parecida a la de Inglaterra de ese tiempo: el poder Legislativo, Ejecutivo y el Ejecutivo del Derecho. De esta forma divide el poder soberano, y a lo largo de su escrito expone las bases de lo que serán los principios de la Revolución Francesa, ‘libertad, igualdad y fraternidad’.

En un tenor similar, Rousseau señala que “El Hombre ha nacido libre... y renunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre” (Rousseau, 1762, p. 14). De esta manera plantea que la única forma de consolidar esta libertad es mediante el pacto social, el cual se produce por una necesidad de:

---

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social (Rousseau, 1762, p. 15).

---

Para Rousseau, la voluntad del pueblo establecida mediante el Contrato Social hace radicar la soberanía o poder político en el mismo pueblo, quienes al conjuntar las voluntades conforman una asociación política: el Estado, que tendrá por objetivo velar por el interés general.

El tema central que destaca en los trabajos de Rousseau es el resultado del propio contrato, que ha sido llamado en diferentes momentos como Ciudad, República o cuerpo político, mismos que evolucionan y hoy en día son reconocidos como el Estado.

Esta soberanía es también inalienable e indivisible. Es inalienable porque “la soberanía, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo, pues el poder se trasmite, pero la voluntad no” (Rousseau, 1762, p. 33); y es indivisible porque la voluntad que lo crea es general, la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía.

Por esto, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre sus miembros. Un poder dirigido por la voluntad general, es decir: Soberanía. Siendo el Gobierno quien será el ejecutor de la voluntad general, mismo que define como:

---

Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política (Rousseau, 1762, p. 74).

---

### **1.1.2 Los federalismos: La arquitectura del pacto Federal.**

La construcción de la concepción de Estado es totalmente esencial para enmarcar al Federalismo, algunos lo han apreciado como una “forma de Gobierno vinculado a la clasificación de la organización del poder como uno de los elementos del Estado, o bien como una forma de Estado considerando que la clasificación de estos se puede basar en cómo se da la relación entre sus elementos: territorio, población y Gobierno” (Hernández, 2019, p. 15).

Visto el federalismo más como una forma de Estado, el cual presenta un pluralismo territorial donde se evoca la confrontación de dos soberanías, la del Estado federal y los estados miembros, notamos la relevancia de habernos referido al debate y significado de la soberanía y el poder político.

Por lo que en la arquitectura del pacto federal encontramos por ejemplo a Locke que, incluyo como uno de los poderes del Estado al ‘Federativo’, el cual señaló que es “... un poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado. A este poder podríamos llamarlo ‘federativo’ con los dos poderes, el ejecutivo y el federativo, aunque en realidad son distintos el uno del otro, pues el primero se refiere a la ejecución de las leyes municipales de la comunidad, dentro de ella y en referencia a las partes que lo componen, y el segundo atañe a la seguridad y al interés en asuntos exteriores ...” (Locke, 1690, pp. 144-145).

Montesquieu define a la república federativa como “esta forma de Gobierno, la cual es una convención por la que muchos cuerpos políticos consienten en hacerse ciudadanos de otro

mayor que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que componen una nueva, y que puede todavía aumentarse con mayor número de asociados, hasta que su poder sea bastante para la seguridad de todos los socios”. (Montesquieu, 1748, p. 131) Al respecto, señala que esta república federativa es una forma que tienen todas las ventajas interiores de la república y la fuerza exterior de la monarquía, y dichas asociaciones fueron las que hicieron florecer por largo tiempo a la Grecia.

Además, desarrolla la noción de ‘República Federativa’ como “modelo de reforma que sustituya al despotismo existente en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de Gobierno vendría siendo una convención mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un estado más grande, conservando cada una su personalidad” (Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE), 1998, p. 12). Desembocando así en los principales elementos que darán origen a este sistema de Gobierno ‘federalista’, el cual formará parte de los modelos ya existentes en este contexto como el Parlamentario y el Unificado, diferente en su esencia, pero ahora con un pilar denominado ‘pacto federal’.

En este sentido podemos observar que de la mano de los procesos históricos los pensadores que comenzaron a amalgamar la idea de Estado, poder político, etcétera, anuncian en sus planteamientos esta idea de ‘Federalismo’, donde podemos ubicar desde una actitud política, una doctrina social e incluso la necesidad de llevar paz a un conflicto. Por lo que es preciso mencionar al que se le denomina el ‘arquitecto intelectual del federalismo’, Johannes Althusius<sup>10</sup>, quien en sus planteamientos sienta las bases del federalismo moderno.

Johannes Althusius, quien era un fuerte opositor a la monarquía absoluta, exalta esta idea de la soberanía popular (en contraste con Bodin), cuya relevancia yace en su concepto de ‘*consociatio symbiotica*’ (comunidad simbiótica), donde todos los seres humanos pertenecen a una “comunidad simbiótica y se constituye en la cooperación con todas las comunidades, cuya base está en el principio de subsidiariedad: cada comunidad se tenía que esforzar por cumplir con las responsabilidades que le correspondían, las cuales no podían ser satisfechas

---

<sup>10</sup> Nacido en la Alemania de 1557, Filósofo político, jurista, profesor universitario, político y teólogo calvinista alemán; luchaba en contra de las monarquías y criticaba el absolutismo de los reyes. (Soberanes Fernández, 2009, p. 82)

por las esferas inferiores, y dado el caso en que estas últimas no pudieran responder a sus obligaciones propias, la comunidad inmediatamente superior cooperaría con ella para ayudarla a cumplimentar su tarea.” (Soberanes, 2009, p. 87). En esencia, el génesis del Estado era para Althusius un pacto, no de los individuos en cuanto tales, sino de las provincias que, con motivo de colmar de una mejor manera sus necesidades básicas, convenían en asociarse con otras provincias pactando un *modus vivendi*. Este pacto genético lo llamó ‘*pacatum consitutionis*’ o de creación del Estado, y es así como se constituyó el Estado “como una federación de grupos organizados, no de individuos” (Soberanes, 2009, p. 90).

Althusius promovió el Federalismo frente a la centralización administrativa del absolutismo, donde “establece que la comunidad superior está formada por la unión de varios inferiores, que no obstante por ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo. Para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal, sino una reunión de estados” (Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE), 1998, p. 11).

La legitimidad u origen del poder, ya sea Dios o el Pueblo, hará la diferencia entre cada tipo de Estado. El estudio del origen del poder y la legitimidad del Estado ha sido desarrollado nutridamente por los contractualistas<sup>11</sup>. En los Estados democráticos y republicanos el poder político se origina en el pueblo y se manifiesta mediante el voto que es la expresión de su voluntad y decisión. El pueblo da origen, a través del voto, en forma directa al poder constituyente y en forma indirecta al poder constituido.

Adicionalmente no se puede obviar la relevancia que tuvo el proceso de independencia que dio origen a los Estados Unidos de América, así como al sistema federal donde nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del juego de varias fuerzas. Como lo señala Tena que “el Federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Las trece colonias se unieron y se fortalecieron a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso utilizaron la representación en la recaudación y la aplicación de

---

<sup>11</sup> Identifican los Estados democráticos y republicanos, en los cuales valores como libertad, igualdad y justicia complementan los de orden, seguridad y paz, propios de los estados absolutos.



fondos públicos” (1983, p. 102). Inicialmente Benjamín Franklin con el Plan de Unión de Albany que presentó en 1754, esboza lo que algunos dirían que fue el primer y original programa de Gobierno federal, siendo un punto de partida para las propuestas anteriores, aunque no fue aceptado por las Colonias, pues se consideraba que en él se planteaba ceder muchas facultades en materia de impuestos y tarifas.

De los primeros pasos para avanzar en la conformación del Gobierno federalista, fueron las Confederaciones de los estados que conservaban su soberanía y un buen número de atribuciones hasta la llegada de la Convención federal en 1787, que fue cuando se instauró su sistema federal y que llegó de la mano de la independencia de los Norteamericanos.

Respecto a este proceso histórico, las reflexiones de Hamilton, John Jay y Madison refirieron que:

---

Nada es más cierto que la indispensable necesidad de un Gobierno, y no menos innegable que al instituirse éste, en cualquier forma que sea, el pueblo debe cederle algunos de sus derechos naturales a fin de investirlo de los poderes necesarios. Bien vale la pena, por tanto, considerar si conviene más a los intereses del pueblo de América el constituir una sola nación bajo un Gobierno federal, para todos aquellos objetos de carácter general, o dividirse en confederaciones separadas, confiriendo a la cabeza de cada una de ellas los mismos poderes que se le aconseja poner en manos de un único Gobierno nacional. (Jay) en (Hamilton, 1787, p. 21)

---

Las palabras anteriores dan cuenta del importante debate sobre la forma de Gobierno que tuvo el pueblo Americano, y Hamilton, John Jay y Madison argumentaron a lo largo de sus artículos en el informativo ‘El Federalista’, como éste puede ser una estructura que fomentaría la ‘unidad en la diversidad’ y que vincularía a las organizaciones, estableciendo relaciones jurídicas que desembocarían en la Constitución.

Alexis de Tocqueville, respecto al sistema federal y en el marco de la independencia de las trece colonias, es otro de los grandes referentes en su obra; ‘La Democracia en América’, donde hace hincapié en que:

---

El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio - Ventajas que los Estados Unidos obtienen de este sistema - La ley se adapta a las necesidades de las poblaciones, y las poblaciones no se adaptan a

las necesidades de la ley - Actividad, progreso, gusto y uso de la libertad entre los pueblos norteamericanos. (Tocqueville, 1838, p. 170)

---

Del anterior párrafo, además de la ventaja que subraya del sistema federal, es importante recalcar cómo indica el carácter evolutivo que deben tener las normas en las que una de las partes esenciales debería ser la libertad. En razón de ello, señala que:

---

Nadie puede estimar mejor que yo las ventajas del sistema federativo. Veo en él una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de la libertad humana. Pero me niego, sin embargo, a creer que pueblos confederados puedan luchar largo tiempo, con igualdad de fuerzas, contra una nación en la que el poder gubernamental esté centralizado. (Tocqueville, 1838, p. 182)

---

De manera somera es posible observar como la instauración del principio organizativo federal en los sistemas políticos no fue como tal un proceso lineal, sino que ha sido evolutivo y adecuado al contexto de cada Nación, así como un instrumento de paz, coordinación, organización de varios centros de poder, vinculada a esta idea de Estado como organización política a la de soberanía y, por ello, al de los fines del Estado.

La relevancia del sistema de organización adoptado por Estados Unidos se hizo patente en Estados Unitarios como Canadá, Brasil, México, entre otros. Pero, más allá de simplificar el que es un sistema que se replica, es importante retomar lo que el jurista Tena Ramírez señala:

---

Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, a fin de construir el Gobierno nacional. Consideramos por nuestra parte que, si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originalmente unitarios, como México. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo. (Tena, 1984, p. 108)

---

En este sentido, cuando se piensa en el origen del federalismo se evoca al proceso de independencia de Estados Unidos de América -descrito anteriormente-, sin embargo, en una aproximación general al tema, observamos la diversidad de federalismos que existen y como éste, ya sea en forma de Gobierno o de Estado, ha estado presente en los planteamientos de filósofos como Montesquieu o Locke.

Por lo que es relevante referirse al federalismo en plural, pues por un lado es una forma de Estado y de Gobierno, de organización política y de distribución del poder, el cual puede ser tan diferente como cada proceso histórico y de la sociedad, y lo encontramos, además, expresado de distintas formas, evocado a revelarse a una forma de Gobierno, como lo manifestó Johannes Althusius, quien era un fuerte opositor a la monarquía absoluta.

Por ello, en esta continuidad de contextualizar qué contiene la arquitectura de los federalismos, es importante describir brevemente otras perspectivas.

En el anarquismo, por ejemplo, encontramos una visión del Federalismo contrario a lo que superficialmente se podría entender. El federalismo anarquista evoca al lado liberal de éste, el cual considera “su raíz Kantiana visto como una propuesta para buscar la unidad y la colaboración entre entidades políticas diversas, cada una con sus propias peculiaridades, que va acompañado del abandono de los apegos identitarios y la apuesta por un cosmopolitismo activo” (García, 2018, p. 58).

García describe como uno de los padres del movimiento anarquista a Pierre-Joseph Proudhon, quien reflexionó respecto al federalismo y que plasmó en su obra: ‘El Principio Federativo’:

---

Proudhon (1977): hace eco del federalismo como propuesta organizativa adecuada para las tendencias socialistas de la época, en las que se va a llevar hasta sus últimas consecuencias lo que pretendían los demócratas liberales: si se quiere defender con absoluto rigor la libertad de la persona humana concreta, individual, no es suficiente dividir el poder, mucho menos descentralizarlo, y tampoco basta con buscar un Estado mínimo (García Moriyón, 2018, p. 59).

---

El Federalismo es para el anarquismo una forma de avanzar hacia la ausencia de poder, y como señala (García, 2018), lo importante de la aportación de Proudhon es que enriquece el concepto de Federalismo y se vuelve un eje sobre el que pivotea el anarquismo. En esta perspectiva, el Federalismo desemboca en una forma muy peculiar, pues “el principio federativo debía ser aplicado a todas las dimensiones de la vida de los seres humanos y, sin duda alguna, a la economía de manera especial. Por eso mismo no les pareció suficiente una división del poder tan exigua, ni siquiera la implantación de un fuerte sistema de controles y

equilibrios encaminado a evitar abusos de poder. Solo se controla el poder disolviéndolo” (García, 2018, p. 60).

Para el Federalismo anarquista, el asunto central no es en sí la autonomía basada en funciones, para ellos es *la* ‘autogestión’, el concepto que mejor define lo específico de la propuesta organizativa: “nadie manda en nadie, las personas son dueñas de sus propias vidas, se gestionan a sí mismas en libertad y acuerdan con otras personas los principios organizativos. Y en este sentido, Proudhon señala que ese federalismo debe hacerse presente en la sociedad en la que se vive, sin esperar al período posterior a una revolución triunfante” (García, 2018, p. 59).

Así, el Federalismo desde los ojos anarquistas es esta forma de avanzar hacia la ausencia de poder, donde solo se controla el poder disolviéndolo, trascendiendo desde las estructuras del poder hasta la vida de las personas.

Por lo tanto, es importante subrayar que el Federalismo en cada Nación depende en un grado importante del propio proceso histórico mediante el cual se conforma y pasa a ser parte de la forma de Gobierno que adopta el Estado.

En términos organizativos, existen otros tipos de formas de clasificar al Federalismo, Jaime Cárdenas, en su discurso sobre los modelos federales, describe algunos de ellos que, con el objeto de esquematizarlos, se presenta en la Ilustración 8. Tipos de Federalismo. Antonio María Hernández esquematiza los tipos de federalismos que pueden existir, mismos que se resumen en la siguiente tabla:

**TABLA 1 TIPOS DE FEDERALISMOS**

<b>Tipos de federalismo</b>	<b>Características</b>
<b>Integrativos</b>	Son el resultado de la agregación de Estados previamente independientes que dan origen al nuevo Estado, delegándole competencias.
<b>Devolutivos</b>	Son consecuencia de la descentralización del poder operada en Estados previamente unitarios.
<b>Simétricos y asimétricos</b>	Asimetrías: <ul style="list-style-type: none"><li>• Políticas: El distinto peso de las entidades federadas o regiones en términos políticos, económicos, poblacionales, culturales, de recursos naturales, etc.</li></ul>

Tipos de federalismo	Características
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitucionales: Diversos estatus que las Leyes supremas reconocen a los miembros de los Estados Federales.</li> </ul>
<b>Duales y de coordinación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dual: Se caracteriza por la clara división de competencias entre el Gobierno federal y los Estados.</li> <li>• Coordinación: Características interjurisdiccionales.</li> </ul>
<b>Centralizados o descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependiendo de la distribución de competencias en los diversos órdenes gubernamentales establecidos en las normas, y en su incumplimiento.</li> </ul>
<b>Presidencialistas o parlamentarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende de la forma de Gobierno.</li> <li>• Presidencialista da origen al “federalismo ejecutivo”.</li> </ul>

Fuente: Elaborado con base en Hernández, 2019, pp. 20-25.

Ante este contexto es visiblemente clara la diversidad de formas de hablar de los Federalismos, tanto de Gobierno o forma de Estado, donde adquieren diversidad de representaciones. Sin embargo, María del Pilar Hernández sintetiza algunas notas comunes en la pluralidad de modalidades federalistas: “1) la tensión política e institucional, es decir, la cláusula federal, que se refleja en independencia entre el Gobierno central y los Gobiernos locales, con competencias constitucionales claramente asignadas, donde el poder se distribuye funcional y territorialmente; 2) la unión entre esas entidades diversas. Donde la diversidad versus la unidad marca de origen al federalismo, determinando la necesidad nuclear a la solidaridad, como el principio de defensa (protección) y apoyo (económico) en la evidente diversidad de los entes federados” (Hernández, 2022, pp. 51-53).

Los Federalismos pueden tener características en común, pero, evidentemente cada uno depende de un contexto histórico, institucional, normativo, social y hasta geográfica, por ende, entendiendo con claridad que el federalismo es plural. Es posible observar como el sistema federal en México tiene una fuerte referencia al Norteamericano, pero definitivamente es un federalismo muy singular. asociado a su propio proceso histórico donde el sistema político mexicano se fue conformando y plasmando en sus diferentes Constituciones y su forma de organización política, pues como señala Tena Ramírez, el sistema federal trasciende y se derrama por todos los ámbitos jurídicos del país.

## 1.2 El Federalismo en México.

El Federalismo se ha ilustrado como un mecanismo de coordinación entre los poderes. En la narrativa mexicana la discusión del modelo federal ha estado presente en el propio proceso

de consolidación como Estado, cuyo debate se ha plasmado en cada una de sus constituciones.

### 1.2.1 Configuración del Federalismo en el Estado Mexicano.

Lo federal es una forma de distribuir el poder, señala Felipe Tena Ramírez, y subraya que, en México, el Federalismo es ante todo un fenómeno histórico, siendo una forma de Gobierno y una técnica para organizar los poderes públicos. Aunque, como señala (Barragán), hay diversos autores más que ven al Federalismo como forma de Gobierno y lo subrayan como una forma de Estado, es decir, el Estado Federal.

México es un Estado Federal, según la Constitución vigente. El Federalismo es parte intrínseca de la forma de Estado que en México se ha establecido en su Constitución:

---

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2023)

---

Tena Ramírez también indica que, “si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, tal como el caso de México” (1983, p. 146). Así que, el federalismo como un proceso histórico lo podemos ver como una intención plasmada en los textos constitucionales desde inicios del siglo XIX.

En México, formalmente desde la Constitución de 1824 en la que se estableció que “la Nación mexicana adopta para su Gobierno la forma de República representativa popular federal”, se determinó como principio el Federalismo, siendo parte fundamental de la estructura del sistema político mexicano, que define el soporte y la organización del sector público en el ámbito organizativo y económico, y que puede entenderse “como un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial” (Ziccardi, 2003, p. 323).

Como se describió en secciones anteriores, el tema del Federalismo tiene raíces que se asocian al sentido de la ‘soberanía’, a lo que ya Montesquieu vislumbraba, por lo que no en todo el origen es lo que aportaron los Norteamericanos.

En el caso de México, como lo describe el estudio que realizó el Senado de la República, en la época prehispánica existe una referencia a los principios federalistas. Y tal como lo señala Ignacio Romero Vargas, que fue el Pacto de Izcóatl, que implicaba una alianza entre: Tenochtitlán, Tetzaco y Tlacopan. En este pacto dice Romero Vargas:

---

La federación de Anáhuac llamada “hueytlahtocáyotl (amistad de grandes Estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlán, Tetzaco y Tlacopan, no pudiendo los Estados confederados celebrar pactos internacionales ni intervenir en los Gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado de acuerdo con el pacto que cada señorío tuviera con la Confederación y no podían separarse de ésta sin infringir el pacto y ser por ello sancionados. Romero, Iturbide, (1967) *op cit.* (Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE), p. 11)

---

Por lo que se podría decir que en México la influencia del sistema federalista no viene solo del modelo norteamericano, si no que cuenta también con un antecedente del sistema de Gobierno de los antiguos Señoríos y por supuesto, de las ideas del pacto federal que nacen en los planteamientos de Rousseau, Montesquieu, entre otros, y que influyen contundentemente en cómo México se va forjando como un Estado Federal.

---

## TITULO II

SECCIÓN ÚNICA. De la forma de Gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo.

4. La nación mexicana adopta para su Gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1824)

---

Es entonces que a finales del siglo XVIII en el mundo se suma esta forma de Gobierno; ‘el federal’, que adicional al parlamentario inglés o al unitario, se ve inaugurado por el Constituyente de Filadelfia de las 13 Colonias. En este contexto internacional de la independencia de Norteamérica, la revolución francesa, la ola independentista la empezamos y vemos reflejada ya en la Constitución de Apatzingán, y textualmente en la Constitución de 1824:

Sin embargo, a pesar de establecerse en esta Constitución el principio federal, de esta fecha hasta la Constitución de 1857, la pelea por quitar y regresar el término federalista se asienta finalmente en el artículo 40 de la Constitución:

---

Título Segundo

Sección I. De la soberanía y de la forma de Gobierno.

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857)

---

En una perspectiva bastante breve, es posible observar las luchas que para el pueblo mexicano independiente ha representado en donde recae el poder, la soberanía, quién la ejerce y qué poder administra, tan así que hoy en día es común escuchar de las facultades metaconstitucionales que detenta el Ejecutivo Federal, y se reconoce que nuestro sistema político es presidencialista.

En este sentido es posible afirmar como el Federalismo es un elemento que evoluciona en el sistema político y la forma de Gobierno del Estado Mexicano. Por ende, no está de más cuestionarse de qué manera este Federalismo evolutivo empata, avanza o retrocede con la reciente Constitución de la Ciudad de México.

Ahora, partiendo de estos breves elementos históricos nos aproximamos al Federalismo en un aspecto conceptual, el cual en términos muy generales se define como un “sistema de división de poderes en una comunidad nacional, o conjunto de comunidades nacionales, de acuerdo con el cual el Gobierno federal y los Gobiernos estatales se encuentran cada uno dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinada e independiente” (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), 1996, p. 27).

Conforme a este concepto, señala el INDETEC “los Gobiernos nacionales y locales no se encuentran subordinados el uno del otro, coexisten bajo un estatus legal de coordinación, donde deberían concurrir otros atributos formales como la división constitucional de poderes” (1996, p. 27).



Los Estados federales, (Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE)), pueden distinguirse al contar con las siguientes características:

---

1) La existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes; 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado; y 3) El garantizar la autonomía entre ámbitos de Gobierno federal y estatal en el que ningún poder este por encima de otro. (Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE), 1998, p. 13)

---

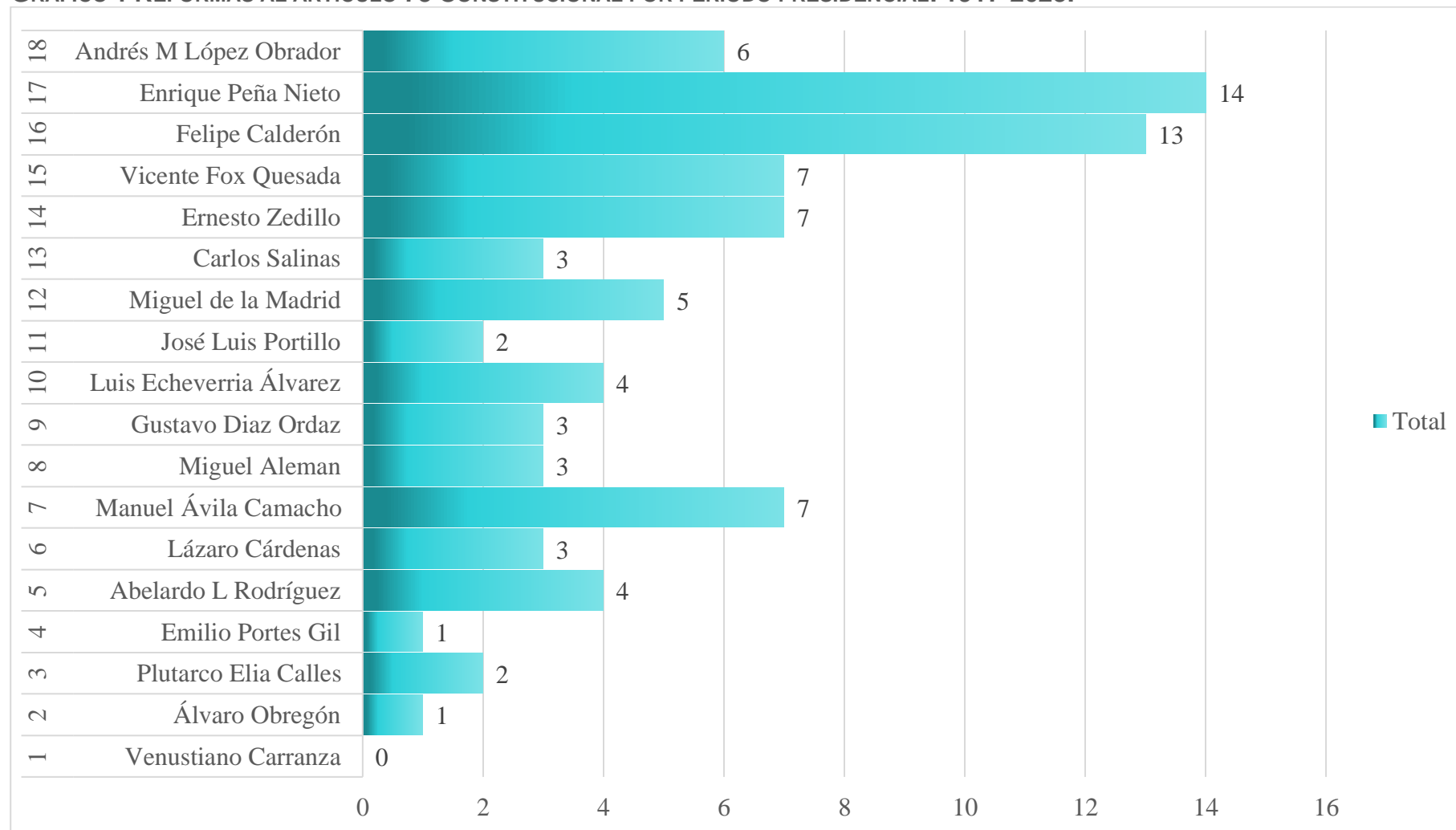
Adicionalmente (Astudillo) indica que los elementos fundamentales para la existencia de un Estado federal son: “a) constitución escrita y rígida; b) uniformidad institucional entre federación y estados; c) instituciones gubernamentales independientes; d) unidad territorial; e) descentralización; y, sistema para la resolución de los conflictos de competencias” (1999, p. 27).

México es un Estado Federalista, conforme a las características antes enunciadas, pero básicamente por la estructura institucional vigente, cuya base está en la voluntad de las soberanías para la conformación de un poder nacional mediante el ‘pacto federal’, sustentado Constitucionalmente en el artículo 40.

En este punto es necesario volver a rescatar este planteamiento del constitucionalista Tena Ramírez, en el que el Federalismo no es solo un elemento que unifica entidades aisladas, si no que descentraliza Estados Unitarios o con tendencia a la centralización. De aquí la importancia de cómo la estructura del sistema federal en México se ve materializada en el reconocimiento de la soberanía de los estados y la federación teniendo, desde una perspectiva, dos órdenes de Gobierno (federal y estatal) a los que textualmente la Constitución les asigna soberanía, además, siendo un principio constitucional y un modelo del arreglo especial del poder, la operación del sector público teóricamente se basa en éste.

En México, “durante la segunda mitad de los años ochenta, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se ha incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencias de los Estados y los Municipios” (Cárdenas, 2017, p. 17) y realizando una revisión al registro parlamentario de la Cámara de Diputados, las Reformas Constitucionales al artículo 73, han sido 85.

**GRÁFICO 1 REFORMAS AL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL POR PERIODO PRESIDENCIAL: 1917-2023.**



Fuente: Elaboración propia con base en el registro de Reformas Constitucionales al Artículo 73 de la H. Cámara de Diputados, (2023).

Al observar por sexenio, desde Miguel de la Madrid a la actualidad, encontramos en este periodo 55 reformas constitucionales de las 85, es decir, el 64.7% de las reformas fueron realizadas en los últimos 35 años, muchas de ellas centradas en la instauración de nuevos sistemas de coordinación entre los Gobiernos, por ejemplo, una de las reformas de Miguel de la Madrid está referida a la Planeación del Desarrollo, y la mayoría de las reformas del sexenio de Enrique Peña Nieto están asociadas a la implementación de las ‘Leyes Generales’.

En este breve contexto es posible observar como el sistema político en México ha estado marcado por un fuerte centralismo, y aunque existe en el marco jurídico un reconocimiento del federalismo, llevarlo a la realidad ha sido una tarea difícil y llena de obstáculos, arrastrado por una tradición centralista y presidencialista que ha definido la forma de Gobierno, entendiendo este como lo señala Jorge Carpizo, “a la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política” (Carpizo, 1987, pp. 19-20, 25-26, 82-83.).

En esta aproximación, es posible ilustrar la transformación del Federalismo mexicano desde una perspectiva de distribución de funciones; por lo que vale la pena hacer una muy breve mención de otro enfoque, en el cual se desmenuza la coordinación intergubernamental, que es la municipalista.

Si por un lado ilustramos el proceso de descentralización y centralización tomando de referencia el artículo 73, lo mismo podría ser observando el 115 Constitucional, el cual, a propósito, tuvo importantes reformas en 1988 y el 1999<sup>12</sup>. Trascendiendo un poco la idea de municipio tradicionalmente pensado como una figura político-administrativa a un espacio social, un ‘territorio social’<sup>13</sup>, encontramos esta corriente conocida como ‘municipalismo’.

---

<sup>12</sup> Es necesario acotar que una reforma Constitucional es relevante considerando el papel arquitectónico que significa una carta magna en un sistema político.

<sup>13</sup> El territorio social puede entenderse, como se explica en el trabajo de (Hernández, 2019), como:

*El territorio generalmente se asociaba a lo geográfico y en la mayoría de los textos a lo relativo al medioambiente, sin embargo, hace un tiempo se reconoció que pensar en el tema de ‘territorio’ va más allá de la composición de la tierra, trasciende hacia lo que se da en ella, las relaciones, conexiones, etcétera. Guiseppe Dematteis y Francesca Governa (2005) señalan que “el territorio se ve como productor de un código genético local en el cual se tienen valores y recursos que se dieron en el pasado, pero cuya valoración permite dar sentido a las acciones y a los proyectos del presente y del futuro”. Este territorio social generado se construye a través de un proceso selectivo del patrimonio territorial, mismo que a la vez permite construir las identidades territoriales. El patrimonio territorial no son solo aquellos bienes muebles e inmuebles que pudieran existir en un determinado espacio, o aquellas cosas heredadas, la idea de patrimonio territorial implica una interpretación del proceso de acumulación selectiva a través del cual se identifica y se cuenta no tanto lo que permanece del pasado, sino más bien, aquello que se está reactualizado en el presente (Rabinow, 1989, citado por Dematteis & Governa, 2005, p. 38).*

En esta perspectiva (Rodríguez), quien toma de referencia los movimientos sociales desde lo local o luchas municipalistas<sup>14</sup>, indica que “ubicar a las luchas municipalistas como una expresión central del proceso de transformación del régimen político nos permite abordar una compleja relación, históricamente construida, entre el sistema político mexicano y los ciudadanos, entre el ámbito local y el nacional, entre la cultura política y la estructura gubernamental, una complejidad sintetizada en el municipio” (2009, p. 17).

El municipalismo como movimiento y el municipio como orden de Gobierno son expresiones valiosas del Federalismo como una forma de Estado en la que interactúan los elementos. Esta brevísima mención del municipalismo nos permite ilustrar este punto, pues, estas luchas municipalistas representan, en la perspectiva de (Rodríguez), una forma de combatir el Régimen Hegemónico, ya que señala que una parte medular de estas incidió en el cambio de régimen político; es decir, en las modificaciones de las relaciones e instituciones políticas que regulan la interacción entre actores y sistema de Gobierno (Favela, op cit.).

México es constitucionalmente un Estado federal, el cual cuenta con órdenes de Gobierno, con características de un federalismo dual, pero con una diversidad de rasgos de federalismo cooperativo, básicamente integrativo como resultado conceptual de la agregación de Estados previamente independientes. Pero esencial e históricamente es devolutivo, es decir, como consecuencia de la descentralización de poder, esto considerando los procesos Constitucionales por los que pasó la consolidación del Estado mexicano, pero con grandes elementos de un federalismo ejecutivo.

---

Es decir, una sociedad genera su propio patrimonio en cada momento que redefine su situación y construye su propia comunidad, siendo una acción del presente combinado con lo heredado en el pasado. Este proceso de acumulación de valores, bienes, etcétera, al ser selectiva es lo que le da el nuevo significado al territorio y al patrimonio de una comunidad.

Otro elemento que permite configurar el territorio social es la identidad, la cual dice Barreiro Cavestany (2000), “debe articularse como la idea de comunidad, de objetivo común o compartido, no sólo un sentido de pertenencia, siendo la **identidad territorial, algo que se construye**”, es una causa para la movilidad por objetivos comunes y un medio para la construcción de interacciones sociales.

Es decir, la identidad no está del todo delimitada a un espacio, se edifica a través de acciones comunes, se basa en comprensión mutua y relacionada a algo, capitalizador de los esfuerzos individuales, motor de la movilización, tal como lo menciona Alburquerque:

Hay que insistir en que la identidad regional, así como el capital social, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como activos intangibles que pueden ser contruidos localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes (*Alburquerque, 2007*).

(Hernández Ramírez, 2019, pp. 10-44)

<sup>14</sup> Las luchas municipalistas, las cuales se refieren a las actividades que desarrollan grupos ciudadanos (ya sea que estén vinculados o no con partidos u organizaciones so-ciales de carácter local o regional) y que emplean un vasto repertorio de acciones y estrategias de movilización social. (Rodríguez Wallenius, 2009, p. 21)

En este diseño que no deja de evolucionar la forma en que coparticipan las figuras gubernativas es diversa, se delimitan por las facultades normativas y por las circunstancias políticas y sociales que definen las características del territorio y, en el caso de México, tenemos a las entidades federativas, los municipios, la Ciudad de México y sus alcaldías, por lo cual resulta relevante aproximarnos a éste desde la perspectiva económica y con la más reciente figura de este caleidoscópico federalismo mexicano, las Alcaldías.

### **1.2.2 El Federalismo Fiscal en México.**

Se han podido observar con claridad las diversas aristas en las que se pueden mirar las interacciones entre los Gobiernos nacional y subnacional. Ahora bien, desde la perspectiva de la sociología fiscal, señala Schumpeter, que:

---

La Hacienda Pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política. La gran utilidad de este enfoque se ve particularmente en aquellos momentos decisivos, o mejores épocas, durante los cuales las formas existentes empiezan a morir y a cambiarse por algo nuevo que siempre comprenden una crisis de los viejos métodos fiscales. (Schumpeter, 1918, p. 150)

---

El Estado y la economía mantienen desde el origen del primero un vínculo relevante, conservando el segundo como parte de alguno de sus fines y su sostén en sí mismo mediante las medidas fiscales. En este sentido, Schumpeter, al resaltar la relevancia de la Hacienda Pública como parte de los factores de cambios políticos y en el contexto del análisis del Federalismo, nos puede remontar de inmediato a uno de los detonantes de la independencia de Norteamérica y lo que el famoso ‘Motín del té’ significó para la reconfiguración de aquel Estado. Por lo que las finanzas son para el Estado su fuerza y debilidad, de aquí lo oportuno que resulta el que se analice el apartado económico del Federalismo.

#### ***a) Concepto y características del Federalismo Fiscal.***

En la óptica económica del federalismo, tenemos este apartado que estudia las relaciones entre ámbitos gubernamentales y su coordinación respecto a las finanzas públicas, es decir, el Federalismo Fiscal, como señala Ayala Espino, con este enfoque se observan las formas

en las que las unidades político-administrativas se vinculan con el fin de administrar los recursos de la Nación.

Desde la perspectiva de la economía pública, forma parte de las finanzas públicas y en un esquema federalista involucra la relación entre los egresos e ingresos de cualquier entidad o municipio con respecto a la federación que, además, debería apoyar la problemática fiscal que cada entidad tiene.

El gran objetivo del federalismo fiscal es hacer efectivo el pacto federal, además de coadyuvar a disminuir la evasión fiscal y promover una correlación entre estados, municipios y federación con respecto a las formas de captación de recursos y hasta en el gasto, por lo que Ayala Espino lo define como:

---

Un proceso (económico y político) que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de Gobierno, en los modelos de la administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del Gobierno y, en general, en la toma de decisiones, busca adoptar una estructura de Gobierno federal, reglas para la asignación federal entre niveles de Gobierno, transferencias intergubernamentales de ingresos y una mayor responsabilidad fiscal para atender a las necesidades de la equidad fiscal. (Ayala, 2005, pp. 349-350).

---

Sin embargo, aunque la propia descripción que hace Ayala Espino (2005) subraya que en el Federalismo Fiscal se analizan los costos y beneficios de la descentralización, es necesario tener en claro que:

---

La principal importancia del concepto de Federalismo Fiscal yace en la diferencia que tiene respecto a la descentralización fiscal, ya que ésta se fundamenta en proponer arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles; su criterio rector es la optimización en el arreglo espacial de las funciones fiscales, donde la reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue el objetivo de equilibrio; las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las bases geográficas. (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), 1996, pp. 79-80)

---

En este sentido es fundamental centrar la atención en que el Federalismo Fiscal, con lo que implica la teoría de los federalismos, es dinámico, se debe adaptar a la realidad y la evolución histórica de las estructuras sociales y gubernamentales; por ello, no se habla de descentralización fiscal, sino de Federalismo, tal como lo señala el INDETEC.

Además, retomando a Chávez Presa y Fausto Hernández:

---

... Federalismo Fiscal implica definir las responsabilidades entre los órdenes de Gobierno, determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios, y una programación adecuada del gasto de manera que dicha producción sea eficiente y atienda a la vez las necesidades presentes y futuras de la localidad. (Chávez & Hernández, 1996, p. 476)

---

En la búsqueda de que se respete el pacto federal y la autonomía de los órdenes de Gobierno como elementos básicos, no es tan conveniente solo en pensar arreglos estáticos con decisiones centralistas<sup>15</sup>. Por lo que, para efectos del presente análisis, se hará mayor referencia al tema de Federalismo Fiscal, ya que la distribución de responsabilidades entre Gobiernos y los esquemas de distribución y obtención de recursos, son el principal objetivo de este apartado.

Es importante destacar que para enmarcar los alcances de las finanzas públicas de las Alcaldías en el marco del Federalismo, es necesario subrayar uno de los principales elementos que es ‘La Coordinación’, la cual puede darse en diversas maneras, principalmente en la definición de la forma en la que los órdenes de Gobierno interactuarán; engloba los procesos ‘la recaudación y distribución’, y cómo se da el flujo entre lo que se recauda y distribuye, lo cual se realiza conforme a lo que se conoce como ‘mecanismos de coordinación financiera’.

El tipo de coordinación estará determinada por los flujos de recursos que existan y de cómo se interrelacionen los Gobiernos, el Central (C) y los Locales (L), al respecto se pueden ubicar diferentes mecanismos de coordinación tales como los que señala Humberto Quintana:

---

Concurrencia de fuentes. En ésta no existen transferencias de recursos entre jurisdicciones ya que cada una de ellas establece su propio régimen legal e independiente.

---

---

<sup>15</sup> El Federalismo Fiscal se caracteriza por poner énfasis en el proceso de negociación de las partes como solución a la problemática de la asignación fiscal; criterio de preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes en sentido real; la reasignación de funciones fiscales es un problema de simple ajuste; se busca que las soluciones de ajuste en el sistema partan fundamentalmente de las bases territoriales, mediante un proceso de concertación, y subsidiariamente por el centro. La Teoría de la Descentralización se distingue por: arreglos estáticos y soluciones definitivas; criterio de optimización para el arreglo de funciones y recursos; reasignación de funciones fiscales y de recursos con base en el equilibrio; y las decisiones desde el centro. (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), 1996, p. 81)

---

Separación de fuentes: Por disposición legal, se prevé el acceso de cada uno de los niveles de Gobierno, a un conjunto determinado de tributos. Bajo este método, tampoco existen transferencias de fondos entre jurisdicciones.

Participación: Se unifica la recaudación de un tributo en mano del Gobierno central, y luego, de la recaudación obtenida, se participa a los Gobiernos locales, según los montos recaudados en cada jurisdicción, o sobre la base de algún otro criterio.

Asignación: El Gobierno central recauda en forma unificada y luego asigna parte de los fondos producidos a los Gobiernos locales. Esta distribución puede ser global, o condicionada a que los fondos sean destinados a algún tipo de gasto.

Fuente: (Quintana, 1999, p. 1)

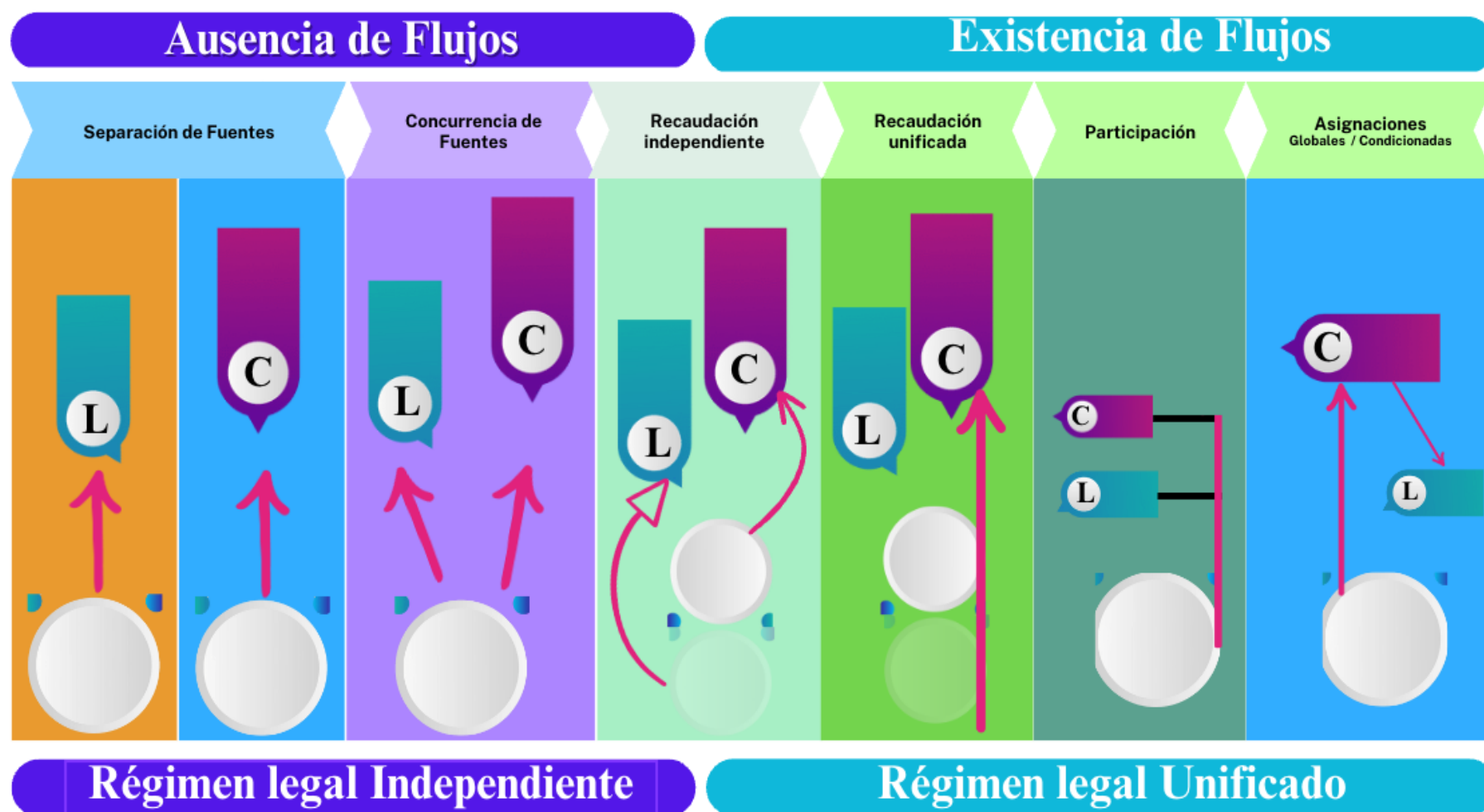
---

Quintana nos muestra algunas combinaciones de los flujos que se pueden dar en un sistema federal, que sirven de importante referencia para ilustrar la Coordinación Fiscal en México.

En la siguiente figura se ilustran los flujos e interacción que existen en los diferentes mecanismos de coordinación antes descritos.



## ILUSTRACIÓN 1 MECANISMOS DE COORDINACIÓN.



Fuente: Elaboración propia con base en Quintana. (1999), Contribuciones Teóricas para el Análisis Conceptual del Federalismo Fiscal.

## *b) Evolución del Federalismo Fiscal en México.*

En México, el Federalismo como un arreglo de la distribución del poder, tiene un papel central en el esquema de organización y ejecución de las decisiones públicas, en este sentido, los mecanismos de coordinación han evolucionado, transformándose a lo largo de la propia evolución del Federalismo mexicano y se ven reflejados en el esquema mediante el cual se organiza el Federalismo Fiscal, conocido como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que su importancia trasciende ya que con base en ellos se establecen las formas de interacción de los diversos órdenes de Gobierno en la Coordinación Fiscal. La coordinación fiscal ha tenido diversas fases que han marcado su evolución, (Ver Ilustración 2 La descentralización/desconcentración del gasto e ingresos a través de la historia.)

La Coordinación Fiscal tiene como principal antecedente la implementación de las diversas estrategias de la Planeación de Desarrollo, lo cual se puede notar claramente en la evolución de la descentralización antes ilustrada, procesos en los cuales los Gobiernos locales han tenido cada vez mayor representación desde la creación de Comisiones o Convenios, mediante los cuales se había acordado la participación de los Gobiernos locales y su importante participación en la implementación de uno de los primeros programas sociales de mayor impacto: “el Programa Nacional de Solidaridad”.

En los años 90s, la descentralización en México fue mucho más efectiva, específicamente en el tema de salud, educación y desarrollo social, con lo que se da origen a uno de los Ramos presupuestales más importantes para las finanzas públicas locales, el Ramo 33.

Sin embargo, para transitar de un simple proceso de descentralización fiscal al Federalismo Fiscal se siguen haciendo modificaciones a los mecanismos de coordinación, así como a los programas y fondos, por lo que la Ley de Coordinación Fiscal ha tenido diversos cambios en lo referente a las fórmulas de distribución de los fondos, creación de otros fondos, incluso, derivado de las Reformas estructurales del periodo de 2012 a 2018, se modificó la LCF beneficiando a los Municipios Petroleros y se modificó la Ley para incluir en la Conferencia Nacional de Municipios de México como invitado en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

## ILUSTRACIÓN 2 LA DESCENTRALIZACIÓN/DESCONCENTRACIÓN DEL GASTO E INGRESOS A TRAVÉS DE LA HISTORIA.

1947	50s	70s	80s	90s	2000
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones encargadas de impulsar el desarrollo regional.</li> <li>• Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1948.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenios y acuerdos para impulsar inversiones públicas.</li> <li>• Tercera Convención Nacional de Causantes.</li> <li>• Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos para impulsar el campo, la industria y el comercio. (CUC y COPRODES)</li> <li>• Reuniones nacionales de tesoreros y funcionarios de la SHCP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1981</b> COPLADES</li> <li>• <b>1983</b> CUD fortalecer planeación, descentralización y fortalecimiento municipal</li> <li>• <b>Finales 80's</b> Programa Nacional de Solidaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>1992</b> Convenios de Desarrollo Social</li> <li>• Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica</li> <li>• <b>1996</b> Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud</li> <li>• <b>1998</b> Creación de Ramo 33: FAEB, FASSA, FAIS, FORTAMUNDF, FAM</li> <li>• <b>1999</b> Creación del FAETA y FASP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2000</b> Creación del PAFEF y en <b>2007</b> conversión a FAFEF</li> <li>• <b>2005 hasta 2020</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos Federales para Entidades Federativas y Municipios, distintas de la Coordinación fiscal.</li> </ul> </li> <li>• <b>2016</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2023) y (Astudillo Moya, 1999)

Al respecto, el Centro de Estudios en Finanzas públicas señala que “los periodos con mayor número de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal fueron 1995-2000 y 2007-2012; El periodo con menor cantidad de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal fue 2001-2006; A partir de la adhesión del Ramo General 33 de las Aportaciones Federales, en 1998 se propició una centralización de ingresos en el Gobierno Federal y una descentralización de gasto en los Gobiernos subnacionales” (Centro de Estudios en Finanzas Públicas, 2022).

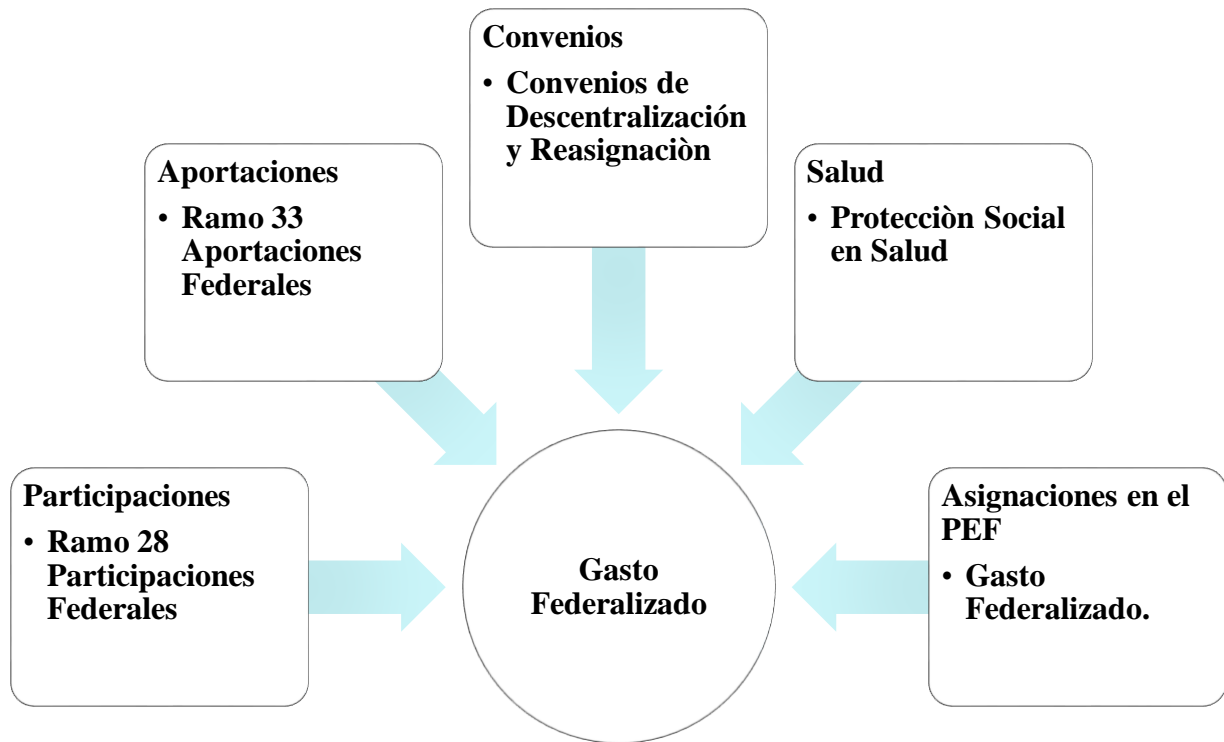
Sin embargo, aún hace falta realizar un análisis más profundo a los procesos, capacidades y necesidades de la Hacienda Pública y de los Gobiernos locales, para lo cual, diversos académicos y políticos han mencionado la necesidad de realizar una nueva Convención Nacional Hacendaria donde se discutan las propuestas y se establezcan reformas al SNCF. Mientras esto se consolida o no, es necesario que los Gobiernos locales realicen mayores esfuerzos fiscales y racionalicen el gasto para hacer un uso eficiente de los recursos, justo por la falta de equilibrio entre la descentralización administrativa, política y financiera.

La materialización del Federalismo Fiscal en México, como ya se mencionó, se determina en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante el cual se establecen los tipos de ‘mecanismos de coordinación’, con los que se tratará de hacer efectivo el pacto federal en materia de finanzas públicas que, en armonía con la legislación que se ha establecido para esto, se regula la coordinación intergubernamental, los medios de recaudación y distribución; por lo que con el objeto de identificar los alcances que podría tener en las Alcaldías, se desglosa a continuación brevemente su estructura.

### *c) Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).*

La ejecución del Federalismo Fiscal en México se determina en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mediante el cual se establecen los tipos de ‘mecanismos de coordinación’, con los cuales se tratará de hacer efectivo el pacto federal en materia de finanzas públicas, que en armonía con la legislación que se ha establecido para esto se regula la coordinación intergubernamental, los medios de recaudación y distribución.

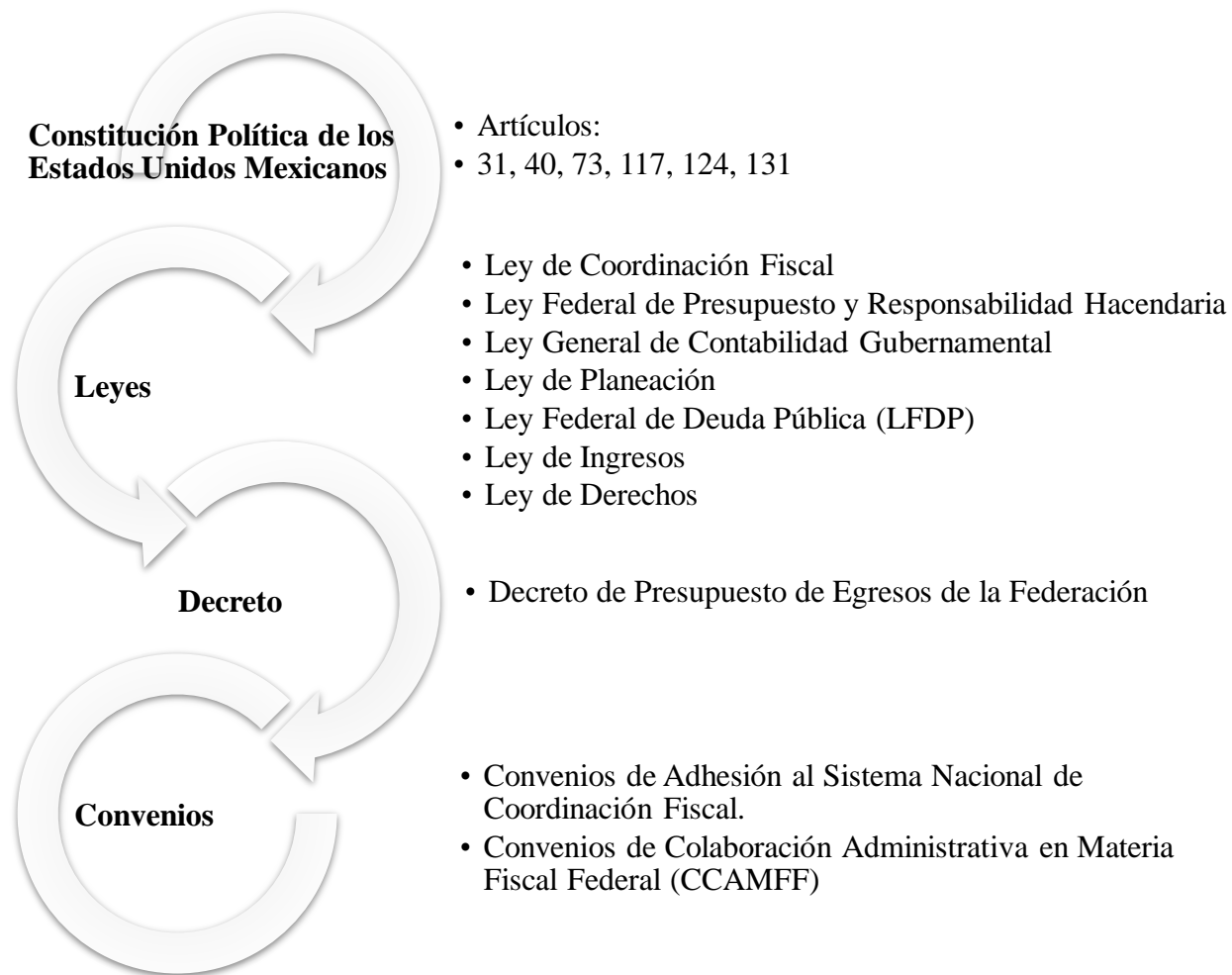
La principal categoría mediante la cual se puede identificar el gasto de impacto para las entidades y los Municipios es el denominado ‘gasto federalizado’, conforme a lo que señala el Centro de Estudios en Finanzas Públicas, cuya composición es la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en (Centro de Estudios en Finanzas Públicas, 2017)

El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales se fundamenta en las facultades establecidas en la Constitución y de aquellas que se derivarán del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de las Leyes y Convenios con los que operen. En general, los principales lineamientos jurídicos que sustentan la Coordinación Fiscal son:

### ILUSTRACIÓN 3 MARCO JURÍDICO DEL FEDERALISMO FISCAL.

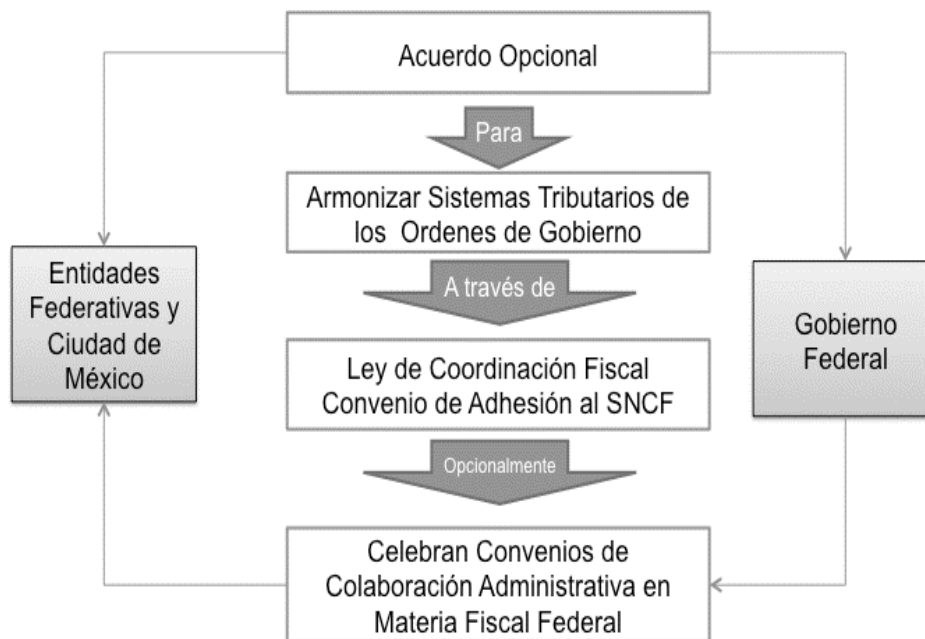


Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma publicada. DOF 30-01-2018

Conforme a la Ley, la Coordinación Fiscal se organizará a través de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF); su conformación inicia con el pronunciamiento expreso de los entes soberanos para formar parte de éste, para lo cual, la Ley de Coordinación Fiscal establece que para coordinar el sistema fiscal entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y demarcaciones territoriales, -ahora comúnmente llamadas Alcaldías-, la SHCP celebrará un convenio con las entidades que desean adherirse y participar en el total de los impuestos federales y en los ingresos que señale la Ley, es decir, la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales, y que deberá ser aprobado por su Legislatura Local, conforme a lo establecido en el Artículo 10 de la LCF.

En este sentido, en el marco de la idea general del Federalismo, es mediante los Convenios de Adhesión donde se establece un acuerdo político y administrativo de Coordinación y colaboración. Adicionalmente, aquellos que hayan firmado el citado Convenio de Adhesión podrán celebrar Convenios de Coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente, y conforme al artículo 13 de la LCF, también se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios por las actividades de administración fiscal que realicen, lo cual se puede ilustrar como sigue:

#### ILUSTRACIÓN 4. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL



Fuente: Elaboración propia con base en documento de: Navarro, Margarita, Federalismo Fiscal Mexicano: espacios de mejora, INDETEC. Obtenido de: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/45763/margarita\\_navarro.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/45763/margarita_navarro.pdf)

Al estar instituido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se conformará una **estructura orgánica** donde el Gobierno federal, por conducto de la SHCP y los Gobiernos de las entidades, a través de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF, (Art. 16, LCF), el cual estará conformado por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el INDETEC.

Con base en el párrafo segundo del Artículo 2 de la LCF, la Recaudación Federal Participable (RFP) será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones de dichas contribuciones y excluyendo algunos conceptos. Con este universo de recursos es que se establecen los siguientes mecanismos de coordinación.

- Las participaciones son los recursos e incentivos que se distribuyen a las entidades federativas y a los municipios, cuya fuente es el subconjunto de ingresos federales



que componen la Recaudación Federal Participable, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos, los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Las participaciones se distribuyen en función de las fórmulas y fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, y a nivel presupuestal el Gobierno federal lo conjunta en el Ramo 28, denominado ‘Participaciones a Entidades Federativas y Municipios’, cuya clasificación Administrativa del gasto es de un Ramo General dentro del grupo del gasto no programable. Lo que quiere decir que el recurso es administrado y distribuido por la SHCP y no por otro sector, y al ser gasto no programable, significa que no depende de algún programa presupuestal creado por el Gobierno federal si no por una Ley.

Las Participaciones son recursos cuyo destino de gasto no se limita, es decir, lo que por concepto de participaciones se entrega a los Gobiernos locales puede ser gastado por ellos en los conceptos que decidan, no están condicionados. El rubro de participación se clasifica presupuestalmente en el Ramo General 28, ‘Participaciones a Entidades Federativas y Municipios’.

Las aportaciones Federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Ciudad de México, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones y aportaciones son la fuente de recursos más importante de la mayoría de los Gobiernos locales, por ende, es necesario que cada administración local los conozca y pueda potencializarlos en un gasto eficiente y en proyectos específicos que permitan impulsar un Desarrollo integral desde lo local, y aunque no sean recursos que se puedan gastar a discrecionalidad por ser condicionados, una administración eficiente puede ser un espacio de oportunidad para los Gobiernos locales.

*d) Apuntes y pendientes del Federalismo Fiscal en México.*

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en esencia, busca realizar una distribución equitativa de los recursos públicos, en los que se pueda hacer efectivo el pacto federal.

Sin embargo, en el contexto de la última Convención Nacional Hacendaria que se llevó a cabo en el 2004, ya era bastante visible la crisis de la dependencia financiera de las Entidades Federativa y los Municipios respecto a las transferencias federal, es decir, con una caída fuerte de la recaudación. Esto se señala en el documento referente a ‘ingresos’, tal y como está en los documentos de diagnóstico utilizados en las mesas de trabajo organizadas en esa Convención.

En promedio, del total de gasto que realizan las entidades, solo aproximadamente entre el 4 y 6% proviene de fuentes tributarias propias. Entre el 5 y 6% proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa que son ingresos propios (por ejemplo, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Régimen de Pequeños Contribuyentes en el Impuesto sobre la Renta, etc. El restante aproximado del 90% del gasto estatal, proviene del sistema de transferencias (participaciones Ramo 28; aportaciones Ramo 33; gasto reasignado; y PAFEF Ramo 39), razón por la cual el nivel de dependencia de los Estados respecto de las transferencias es muy alto.

La dependencia de recursos de las Entidades Federativas, a pesar de contar con un marco institucional Federalista, es una forma donde se demuestra que no necesariamente puede ir acompañada de autonomía, especialmente de la financiera.

El gasto federalizado (recursos de la coordinación fiscal y fondos y subsidios) comenzó a hacerse presente en los Presupuestos Federales como un apoyo muy importante para los Gobiernos locales. Desde la instauración de la Nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, con la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2008 y la implementación de la armonización contable, junto con el proceso de alineación de los instrumentos presupuestarios de todo el sector público, incluyendo los tres órdenes de Gobierno, el concepto de gasto federalizado fue adoptado para

agrupar todos estos conceptos de recursos que la federación transfiere a los Gobiernos locales (entidades o Municipios), ya sea mediante concepto de participaciones, aportaciones, subsidios o Convenios.

Es posible identificar hoy en día los elementos que integran el Gasto Federalizado, compuesto básicamente de todo aquello que emana del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las transferencias que realiza el Gobierno federal mediante programas o fondos específicos, y en especial que ante esta integración debe ser claro que este concepto de ‘gasto federalizado’ no es tan ‘federalista’ como su enunciado lo señala, pues en términos de técnica presupuestal y base jurídico, no se sustenta en el 100% en el pacto federal, ya que muchos de los fondos y recursos que ahora se engloban con el concepto son otorgados por el Gobierno federal, fomentando así mayormente la centralización.

En resumidas cuentas, de forma muy general, se puede decir que el Federalismo Fiscal en México tiene muchas fallas, las cuales no han sido atendidas y más bien se han aplicado medidas paliativas como el robustecimiento del ‘Gasto Federalizado’. Por lo que nos encontramos con Gobiernos locales con una autonomía financiera reducida, derivado de una vieja problemática de crisis de la recaudación y un menor esfuerzo fiscal, fomentada desde la instauración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que a su vez se ha traducido en una escasez de recursos y ha fomentado la desigualdad, dejándolo con una posibilidad mínima para emprender acciones de desarrollo local.

### **1.2.3 Finanzas Públicas y Coordinación Fiscal, los fuertes instrumentos del Federalismo.**

#### *a) Los instrumentos de Gobierno como un motor de cambio.*

Las instituciones son claves para resolver los asuntos públicos y privados y no son estáticas, ya lo ha dicho Ayala Espino, pero estarán fuertemente determinadas por una estructura, no necesariamente ligado a los partidos políticos en un sistema democrático, si no a lo que la propia evolución de cada Estado ha establecido en su ‘Régimen Político’.

Las características del Régimen Político nos brindan un mapa de las tensiones y distenciones de un Sistema Político, vislumbrar las instituciones formales e informales, la viabilidad de la

governabilidad con los poderes que lo integran y fundamentalmente el modo que se organiza e integra el Gobierno. En concreto, la forma en la que operan los instrumentos de Gobierno; elemento central en los procesos de gobernar.

Para muchos, “los resultados que son más relevantes para la ciudadanía y para los funcionarios electos, normalmente se extienden más allá del alcance de un simple programa, servicio u organización individual (...) los resultados de las políticas públicas y los resultados cívicos convergen de manera mucho más significativa a nivel de los resultados societales” (Valadés, 2003) y una parte relevante de los resultados se deben a los instrumentos de Gobierno y al proceso de toma de decisiones.

El Gobierno “es un ente cuyos actos tienen efectos directos en la esfera de derechos y en la conducta de los individuos y de la sociedad (Valadés, 2003, p. 26), y le competen cuatro tipos de funciones: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales” (Valadés, 2003, p. 32) que enmarcarán los instrumentos que en su caso fomenten la gobernabilidad, generen resultados eficaces que contribuyan a la longevidad del régimen, lo cual no necesariamente limita la transformación de la sociedad y el Gobierno o la condiciona a cambiar únicamente mediante una profunda transformación del Estado. Una forma de emprender este espíritu transformador es ver a los instrumentos de Gobierno como un fuerte motor de cambio.

En este sentido, los instrumentos de Gobierno, las políticas, programas, métodos, técnicas, no solo asientan o promueven la eficacia gubernamental, la promoción de mejores resultados, o facilitan trámites, como Subirats también ha mencionado, para el caso del internet se puede “reforzar la legitimidad de las instituciones de Gobierno” (2012, p. 5).

Además, uno de los propósitos de la mejora de los instrumentos y la evolución de los procesos de gobernar es “combatir los errores en la toma de decisiones” (Subirats, 2012, p. 3), para la cual la eficacia, transparencia y rendición de cuentas son componentes esenciales.

En suma, la diversidad, los multiactores, la complejidad hace que los procesos de gobernar tengan que solucionar de modo diferente los problemas públicos, ‘innovar’ siempre con miras de una ‘resiliencia de gobernar’, pues con una realidad tan efervescente la atención de los

problemas debe ser precisa, eficaz y necesariamente incluyente, y los instrumentos de Gobierno son estratégicos en este proceso.

Por lo que, sin duda alguna, las finanzas públicas son uno de los más poderosos instrumentos de Gobierno que tiene un Estado, ya que a través de estas es posible materializar las políticas, programas y proyectos, es decir, es con este instrumento de política con que puede existir una capacidad real de decisión.

*b) Las Finanzas públicas y Coordinación fiscal como instrumento.*

Las finanzas públicas “pueden entenderse como el conjunto de actividades, principios y técnicas que utiliza el Estado para allegarse de recursos y distribuirlos con el fin de satisfacer necesidades sociales y procurar el bien público” (Astudillo, 2017, 17), que desde la gestión pública representa el instrumento mediante el cual es posible implementar las políticas que buscan resolver problemas públicos.

En un Estado Federal la coordinación entre las distintas estructuras gubernamentales es crucial para mantener la integralidad de la Nación, así como en la forma en que se recaudan y distribuyen los recursos, lo cual representa una parte esencial de la distribución del poder en el modelo federalista, esto considerando esencialmente uno de los principios básicos de la economía pública: ‘Los recursos del Estado son limitados’.

Por ende, como menciona (Astudillo & Fonseca) “de acuerdo con el grado de desarrollo político de una comunidad, las finanzas públicas pueden convertirse en un instrumento de justicia social o bien en una mera herramienta de control político, manipulación y sometimiento” (2017, p. 22).

En este sentido, los mecanismos mediante los cuales se da la coordinación son cruciales en la capacidad real de decisión que tienen los Gobiernos, aquí se incorpora la preocupación sobre los Gobiernos locales y su papel en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues se presume que el sistema no otorga los medios necesarios para la actuación gubernamental.

En el seno de la idea de un ‘federalismo’ integrador que busca fortalecer el ejercicio de las facultades hacendarias y fiscales de cada orden de Gobierno, se destaca como ‘lo local’, que ha surgido como un campo de estudio y análisis siendo un ámbito con cualidades para atender los problemas públicos. Es claro que existen algunos que escapan a la capacidad de lo que se puede ejecutar en el ámbito local, como la delincuencia, la migración, el narcotráfico, etcétera, pero esto no significa que su papel en las estrategias de desarrollo y en la buena gobernanza no sea relevante, y para realizarlo no solo se requieren buenas intenciones sino recursos.

Como también señala Pedro Zorrilla, “el federalismo fiscal es una ocasión de distribuir mejor la riqueza, de repartir mejor la cultura y esencialmente de usar la libertad para la participación eficiente y auténtica” (1998, p. 597).

Es por lo que el arreglo institucional entre los órdenes del Gobierno para distribuir los recursos de la nación resulta de gran relevancia, considerando que su papel redistributivo tiene como objetivo generar condiciones equitativas en un país, por lo menos es lo que pretende el federalismo fiscal en países como México.

Pero el federalismo no es tan simple, ya han pasado 196 años desde que se estableció como principio y aún seguimos hablando de su proceso de consolidación. Se puede decir que es un elemento que está en constante evolución, por ello, a pesar de estar presente en la Constitución, nos podríamos cuestionar si todos los cambios necesariamente fortalecen la descentralización.

México ha tenido en los últimos 35 años diversas transformaciones políticas, jurídicas, institucionales, gubernamentales y económicas, en las que se han podido dar pasos hacia el fortalecimiento del federalismo en México, acompañado del movimiento democrático, es decir, la consolidación de instituciones electorales, transiciones políticas, reformas constitucionales o una de las más recientes, que podría considerarse en esta categoría, la Reforma política de la Ciudad de México, que mediante un proceso político, institucional y legislativo, pasó de tener un Estatuto de Gobierno a redactar su primera Constitución, pero,

a pesar de esto, no quiere decir que el sistema político mexicano esté ya consolidado como un Estado plenamente federalista.

Por lo tanto, el marco normativo vigente nos muestra cómo en México la teoría del federalismo existe como aquella forma de organización política. Pero esto no quiere decir que, como tal, esté consolidado por completo. Para mostrarlo vale la pena resaltar algunos ejemplos:

- Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el federalismo solo alcanza dos niveles y los dota de autonomía, el federal y el estatal, por ello, se podría decir que existe un federalismo dual
- Los municipios no son autónomos, son libres, como se determina en la propia Carta Magna en su artículo 115 Constitucional.
- En la Constitución se delinear las competencias y se distribuyen materias entre los órdenes de Gobierno, establecido en sus Artículos 73 y 124; también en los artículos 73 y 131 se establecen las materias impositivas exclusivas de la federación y en los Artículos 117 y 124 las facultades tributarias de las entidades federativas, determinando así los elementos fundamentales del Federalismo Fiscal, estructura en la que se refleja la mayor inequidad del arreglo institucional del Federalismo en México.
- La Ciudad de México al ser la sede de los poderes no cuenta con los mismos alcances y características de una entidad federativa, pues no es autónoma y mucho menos se organiza a nivel territorial por municipios, si no por Alcaldías. La forma de organización política de la Ciudad de México ha sido producto de una serie de luchas y anhelos por una Reforma Política, misma que alcanzó un punto relevante de logros con la reciente Constitución Política de la Ciudad de México.

En este sentido, nos podríamos cuestionar: ¿Qué tan Federalista es México? Para intentar responder esta pregunta se debe tener claro que el análisis del Federalismo implica reconocer que abarca diversas aristas respecto a cómo se relaciona cada ámbito de Gobierno, en lo administrativo, político y financiero, lo cual, en gran medida muestra distintos niveles de autodeterminación dentro de un sistema federalista.

En diversos foros y mesas de análisis los presidentes municipales y gobernadores han manifestado que en México la suficiencia de recursos para los Gobiernos locales ha representado un problema, siendo una de las grandes debilidades del Federalismo, pues les ha limitado para llevar a cabo sus acciones de Gobierno, siendo la arista económica una de las más débiles del Federalismo mexicano.

Entre las relaciones intergubernamentales que esboza el federalismo, el apartado financiero es una de las aristas más débiles del Federalismo Mexicano. “El estudio de las relaciones entre ámbitos gubernamentales y su coordinación respecto a las finanzas públicas, se engloba en el Federalismo Fiscal” (Ayala, 2005, p. 352).

La coordinación intergubernamental en un sistema federalista varía entre cada Nación y evoluciona al mismo ritmo, ya que el Federalismo Fiscal busca hacer efectivo el pacto federal mediante las finanzas públicas, y esto es de suma importancia, ya que representa la fortaleza que puede adquirir un Gobierno local frente a un Gobierno nacional, y en su caso contar con autodeterminación.

El Federalismo fiscal se ha ido transformando desde su nacimiento buscando hacer más eficiente los mecanismos de coordinación y sustentar el pacto federal, pero claramente el actual esquema en México es ampliamente perfectible, pues la asignación fiscal, la atribución, la reasignación de funciones fiscales y la supremacía del respeto a la autonomía, sobre todo del Gobierno federal a los Gobiernos locales, no está totalmente conciliada, generando con ello fenómenos de centralización y descentralización no tan acordes al pacto federal; por lo cual, desde el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal -en el cual se materializa el Federalismo Fiscal-, se ha tratado de perfeccionar ante la necesidad de mejora y de mayor respeto al pacto federal.

La conformación de la Hacienda Pública Local está estructurada para ser compensatoria, es decir, que las entidades federativas con mayor nivel de recaudación aportan y permite generar un equilibrio en zonas en las que la recaudación es débil, generalmente derivado por la poca industrialización y los grandes márgenes de pobreza, sin embargo, el esquema más que fomentar el crecimiento económico, ha ocasionado en lo general una gran dependencia de



las transferencias federales, poco esfuerzo fiscal y poco margen de maniobra para emprender acciones desde lo local.

Es por lo cual que con el presente se busca hacer una aproximación del federalismo fiscal y cómo quedó plasmado en la Ciudad de México, pues retomando a Schumpeter y la importancia de observar a este 'Estado Fiscal', recordando además que la Ciudad tuvo una reciente transformación política que desembocó en una Constitución que alude a los propios planteamientos de los primeros 'Federalistas' y su relación con la constitucionalidad, es ampliamente oportuno explorar el estado en el que está el Federalismo reflejado en la más reciente configuración política de México, que es la Constitución de la Ciudad de México.

## CAPÍTULO II. LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA COORDINACIÓN FISCAL.

La Ciudad de México, como territorio y estructura político-administrativo, ha vivido diversos tipos de transformaciones sociales, económicas, políticas, ambientales, demográficas, etcétera, donde se ha reflejado la propia evolución de la sociedad mexicana. Y dada la característica que propicia el que sea la capital del país y el sistema político donde se configura el Estado Mexicano, hace que la Ciudad como territorio y figura política-administrativa sea suigéneris.

La Ciudad de México es el espacio territorial donde convergen los principales elementos del Estado Mexicano, los Poderes de la Nación, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asimismo, es el principal centro económico del país, con una participación porcentual del PIB de 17.28 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2023), lugar que concentra la mayor densidad poblacional, 6,163 personas por kilómetro, en contraste a las 64 personas como promedio nacional, por lo que estas y otras características territoriales hacen que la Ciudad sea compleja, diversa y un reto para cualquier Gobierno, por lo cual demanda una capacidad institucional mayúscula.

En este sentido, se han dado esfuerzos relevantes en el marco de la denominada ‘Reforma Política’. La entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal -órgano legislativo local-, lo definió como “el procedimiento jurídico-político que tiene como objeto el rediseño institucional de sus tres órganos de Gobierno: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, así como de los distintos órdenes de Gobierno que conforman su Administración Pública con la finalidad de propiciar una mejora sustancial en la gobernabilidad, la actividad administrativa y la participación ciudadana en el Distrito Federal” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Legislatura V, 2009-2012).

Por lo que el objetivo del presente capítulo, es analizar la última transformación que la Ciudad de México ha tenido en su marco normativo-institucional, y en este contexto visualizar cómo

se inserta la Coordinación Fiscal, tomando como punto de partida a la nueva Constitución de la Ciudad, ya que en ella recaen los diversos esfuerzos reformistas.

## **2.1. Las transformaciones normativas e institucionales de la Ciudad de México en el marco de su primer Constitución.**

Fernando Lassalle señala que “una Constitución es la suma de los factores reales de poder que rigen en un país, donde a estos factores de poder se les da expresión escrita y se erigen en derecho, en instituciones jurídicas” (Lassalle, p. 2).

La hoy Ciudad de México ha pasado por diversas transformaciones políticas - administrativas, esencialmente porque es el territorio donde yacen los poderes de la Nación, lo cual ha derivado en una serie de modificaciones en el diseño institucional y de gestión de esta y que han encuadrado el nivel de autonomía que detenta en diversas áreas. En el 2016 fue aprobada una Constitución local que desde la perspectiva filosófica le da una arquitectura distinta a la Ciudad, creando figuras como las ‘Alcaldías’. Su transformación es relevante, ya que agrega diversos componentes que le dan una nueva caracterización al ‘federalismo mexicano’.

Esta transformación evoca el principio fundacional, reflejado en su Asamblea Constituyente<sup>16</sup>, cuya conformación fue cuestionada, pues no fue un Constituyente puro sino asignado, donde se observa la intervención de actores relevantes e históricos, tanto de los partidos políticos como de la Ciudad de México.

El detonante jurídico de este ejercicio fundacional fue que el 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se modifican diversos apartados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se armoniza

---

<sup>16</sup> La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México estuvo integrada por cien diputados electos bajo los siguientes mecanismos:

- 60 diputados fueron elegidos por voto popular bajo principio de representación proporcional sobre una lista plurinominal de candidatos para una sola circunscripción electoral (la Ciudad de México). Para contender por alguna de estas diputaciones constituyentes se pudo participar como parte de la lista presentada por los partidos políticos con registro nacional o por la integración de fórmulas de candidaturas independientes que cuenten con el respaldo de al menos 1 % del padrón electoral de la Ciudad de México. La elección fue encabezada por el Instituto Nacional Electoral.
- 14 diputados electos por dos tercios de los representantes en el Senado de la República.
- 14 diputados designados por voto de las dos terceras partes de los representantes en la Cámara de Diputados.
- 6 diputados designados por el Presidente de la República
- 6 diputados designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Tribunal Electoral, 2016)

en el articulado la denominación de ‘Ciudad de México’ y se modifica sustancialmente el artículo 122 donde se estableció que:

---

Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. El Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:  
(...) (Constitución Política de la Ciudad de México)

---

Dicha reforma modificó la naturaleza jurídica y política de la Ciudad de México, donde se reformaron 52 artículos. Y trasciende el hecho, pues históricamente no se había reconocido como una entidad federativa al ser la sede de los poderes de la Unión, sin embargo, en esta reforma el artículo 44 de la Constitución federal ahora establecería que:

---

Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México. (Constitución Política de la Ciudad de México)

---

Estas reformas constitucionales fueron el parteaguas para la nueva Constitución de la Ciudad de México, en las cuales también se determinaron límites en funciones y características político-administrativas de la Ciudad y la forma en la que se instauraría la Asamblea Constituyente y la validez de la norma, descrito en todo el apartado de los transitorios del Decreto<sup>17</sup>.

Sin embargo, la nueva Constitución de la Ciudad de México suscitó una serie de controversias, no solo políticas, sino esencialmente normativas. Al respecto, el Jurista Jaime Cárdenas, citando a Diego Valadés, subraya que “la nueva Constitución de la Ciudad no es en realidad una Constitución sino una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Cárdenas, 2017). Lo cual puede tener sentido al considerar que las Reformas y la convocatoria y características de la Asamblea Constituyente, se determinó desde las reformas Constitucionales realizadas en 2016.

---

<sup>17</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina, Viernes 29 de enero de 2016.

El Federalismo como tal implica un arreglo institucional en la que varios centros de poder y ordenamientos jurídicos se coordinan, coexisten y conviven. Por ende, la Constitución de la Ciudad es un relevante referente de cómo se le da expresión escrita a los factores de poder que conviven en el territorio de la Ciudad.

Por lo que, visualizando al Federalismo mexicano como un proceso evolutivo, la creación de la Nueva Constitución abre un espacio de oportunidad para revisar los arreglos institucionales que enmarcarán la organización política de la Ciudad y qué implicaciones tiene el nuevo pacto fiscal enunciado en la iniciativa Constitucional.

### **2.1.1. La evolución político-administrativa de la Ciudad de México.**

La Reforma Política de la Ciudad de México representó un hecho histórico, el cual intentaba abarcar tres principales aristas: la financiera, la política y la económica, tal y como se enfatiza en la exposición de motivos:

---

Somos protagonistas de un momento culminante de la lucha por la autodeterminación de las y los habitantes de la ciudad, la evolución de nuestro federalismo y la democratización de las instituciones políticas del país. Estamos llamados a concretar el primer pacto social de las y los capitalinos que, desde hace siglos, han padecido la disminución de sus derechos políticos. (Proyecto de Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, 2020)

---

La organización política de la Ciudad de México ya había pasado por diversas etapas, su transformación la podemos observar tanto en la exposición de motivos y en el análisis de Jaime Cárdenas:

**TABLA 2. EVOLUCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LA CDMX.**

<b>Evolución de la Ciudad de México</b>	
<p>-Como resultado de la primera Constitución del México independiente se creó en <b>1824</b> el Distrito Federal, rodeado de ayuntamientos acotados, en la capital misma del Virreinato.</p> <p>-En <b>1847</b> se declaró a la Ciudad de México como entidad federativa y sus ciudadanos pudieron elegir senadores.</p>	
<p>-La Constitución de <b>1917</b> instituyó un Gobernador designado directamente por el Presidente, pero se conservaron los municipios popularmente electos, hasta que en <b>1928</b> estos se suprimieron y fueron sustituidos por zonas delegacionales.</p>	<p>-En <b>1928</b> se establece constitucionalmente el Departamento del Distrito Federal, que privó al Distrito Federal de sus municipios, y se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal.</p>
	<p>-En <b>1941</b>, se promulga una segunda Ley Orgánica del Distrito Federal.</p>
	<p>-En <b>1970</b>, se promulga una tercera Ley Orgánica del Distrito Federal.</p>
	<p>-En <b>1978</b> se promulga una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal.</p>
	<p>-En <b>1988</b> se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con miembros electos, pero con facultades limitadas de carácter reglamentario.</p>
<p>-En <b>1993</b> tuvo lugar un plebiscito organizado por la sociedad. El Gobierno hubo de procesar reformas al artículo 122 de la Constitución General, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y establecer un primer modelo de órganos de poder en la capital.</p>	<p>-En <b>1993</b> se modifica la Constitución para redefinir al Distrito Federal e instituir la Asamblea Legislativa que ha funcionado desde 1994.</p>
	<p>-En <b>1994</b> se promulga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.</p>
<p>-En las negociaciones de <b>1996</b> se logró la elección del Jefe de Gobierno y de los Jefes Delegacionales por sufragio universal. (Proyecto de Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, 2020)</p>	<p>-En <b>1996</b>, se reforma la Constitución para reconocer la elección ciudadana del Jefe de Gobierno – lo que ocurrió en 1997- y a partir del año 200 de los Jefes Delegacionales, además de establecerse los Consejos Ciudadanos.</p>
<p>La Ciudad de México se adhiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000. (H. Congreso de la Unión, 2000)</p>	
	<p>-En <b>2014</b> se modifica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia político electoral.</p>
<p>Fuente: (Mancera Espinosa, Miguel Ángel, Jefe de Gobierno, 2016) &amp; (Cárdenas Gracia, 2017, p. 44)</p>	

Los actos políticos, administrativos y legislativos antes descritos, dan cuenta de la forma en que ha evolucionado la institución ‘Ciudad de México’. En estos observamos la disyuntiva que ha representado en lo político y administrativo que la Ciudad sea sede de los poderes de la Unión y esto cómo ha determinado los alcances operativos de sus instituciones, en la representatividad y la operación de políticas, programas, proyectos y presupuestos, o en el no reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad.

El pacto social al que se refirieron en la exposición de motivos de la propuesta de Constitución, representa este elemento fundacional al que evocó la Reforma al artículo 122 Constitucional, que en esencia llama a transformar o darle una perspectiva distinta al federalismo mexicano; como resultado se observan transformaciones distintivas del proceso, principalmente de dos figuras importantes: en la función legislativa cambia la denominación de Asamblea a Congreso, y en la función ejecutiva local las delegaciones adquieren una nominación nueva ahora llamadas Alcaldías, que presumiblemente podrían modificar el entretejido que se da en la relación de la Ciudad de México con la Federación y los Sistemas Nacionales como el de la Coordinación Fiscal.

Para visualizar con mayor detalle las principales transformaciones se presenta el siguiente cuadro resumen:

**TABLA 3 PRINCIPALES CAMBIOS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

<b>Característica</b>	<b>Entidad Federativa</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>Ciudad de México</b>
<b>Definición</b>	Estado (Entidad Federativa) con autonomía.	Sede de los Poderes de la Unión. Territorio bajo el Estado Federal. No es una entidad Federativa.	Sede de los Poderes de la Unión. Territorio bajo el Estado Federal. Entidad Federativa con autonomía en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política administrativa.
<b>Constitución</b>	Constitución Política	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México
<b>Poder Ejecutivo</b>	Gobernador	Jefe de Gobierno	Jefe de Gobierno
<b>Poder Legislativo</b>	Congreso Local	Asamblea Legislativa del DF (66 representantes)	Congreso de la Ciudad de México.
<b>Poder Judicial</b>	Tribunal Superior	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca.
<b>Gobierno local</b>	Municipios	Delegaciones	Alcaldías (un alcalde y un Concejo electo por votación universal, libre, secreta y directa)
<b>División política</b>	*Conforme a cada Constitución.	16 Delegaciones	16 Demarcaciones territoriales gobernadas por una Alcaldía.
<b>Reformas Constitucionales</b>	Si Participa	No participa	Si participa
<b>Policía</b>	Gobierno del Estado	El Presidente de la República nombra al Jefe de la Policía y al Procurador de Justicia	Fiscalía será electa por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías. Policía de proximidad y de investigación.
<b>Finanzas Públicas</b>	Recursos propios y acceso a fondos federales.	Supeditado al Gobierno federal y coordinada mediante el SNCF.	Cuenta con una Hacienda Unitaria. Accede a fondos federales para estados y municipios, y es autónoma en materia presupuestal y endeudamiento.

Fuente: Instituto de Investigaciones Parlamentarias. *Alcaldías y Municipios, un Análisis Comparativo*. P. 29-34. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>



Es en este punto que al modificarse las denominaciones de los Poderes locales y crearse nuevas figuras, se manifiesta ‘la intención’ de que este arreglo institucional del federalismo tenga nuevas características y formas de competencias, coincidencias, coexistencias y concurrencias -ideas manifestadas en la exposición de motivos de la iniciativa y en el decreto de la Constitución-. Sin embargo, ¿qué sucedió?, ¿cuáles fueron los resultados de esta intención? Por lo que en la siguiente sección se abordan los principales cambios en torno a las estructuras del Gobierno interno de la Ciudad.

### 2.1.2. El Gobierno interno de la Ciudad de México.

¿Ahora la Ciudad de México será una entidad federativa? Jurídicamente, (Cárdenas Gracia) señala que la Ciudad no es una Entidad Federativa, es un modelo híbrido no autónomo, ya que el apartado B, del artículo 122 reformado, se ocupa de las competencias que conservan los poderes federales en la Ciudad, “lo que jurídicamente prueba que su nuevo estatus no corresponde a un Estado sino a un híbrido jurídico comprendido en el genérico de: entidad federativa”. (Cárdenas, 2017, p. 51)

¿Las Alcaldías son lo mismo que un Municipio? La Constitución de la Ciudad crea la figura e incorpora concejales por lo que, al introducirse el concepto en la nueva Constitución en un imaginario organizacional, podrían representarse como una estructura similar a lo que en la Carta Magna significa un Municipio, sin embargo, no es del todo así, por lo que a continuación se realiza un breve análisis de esta figura político-administrativa.

Las características generales de la Alcaldía<sup>18</sup>, distan en gran medida de la consolidación política y administrativa como Gobierno que detenta un Gobierno municipal, para ilustrarlo está el siguiente cuadro elaborado por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias:

---

<sup>18</sup> *La reforma constitucional federal mandató la sustitución de los órganos unipersonales de Gobierno de las delegaciones por Alcaldías compuestas por una persona titular y un Concejo.*

*Las demarcaciones territoriales serán reconocidas como un orden de Gobierno conformado por sus habitantes, territorio y autoridades políticas democráticamente electas. Este modelo permitirá la consolidación de un Gobierno más próximo a la población, fundado en un régimen democrático directo, representativo y de participación ciudadana, así como en la buena administración.*

*Se contempla que las Alcaldías tengan **competencia** en materia de Gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, desarrollo urbano, rural y social, protección civil, bienestar colectivo y seguridad ciudadana, promoción económica, cultural y deportiva.*

*La determinación de estas facultades será un debate fundamental de la Asamblea Constituyente y de los procesos legislativos que la complementarán.*

*Se prevén mecanismos de asociatividad entre las Alcaldías y con municipios vecinos.*

*Se instituye un Cabildo de la Ciudad de México, integrado por la persona titular de la Jefatura de Gobierno y las titulares de las Alcaldías. Funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta y ejecución de acciones conjuntas entre ambos órdenes de Gobierno.*

**TABLA 4. DIFERENCIAS ENTRE MUNICIPIOS Y ALCALDÍAS.**

<b>Figura</b>	<b>Ayuntamiento / Municipio</b>	<b>Alcaldía</b>
Marco Jurídico	-Art. 115 Constitucional y Constituciones Locales.	-Art. 122 Constitucional en su apartado A, de la fracción VI hasta la fracción XI y la Constitución política de la CDMX.
Concepción jurídica	-Los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. (“Constitución Política de México - Artículo 115. Gobierno de los Estados”)	"El Gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías." (“Municipios y demarcaciones de la Ciudad de México”)
¿Cómo se gobiernan?	-Ayuntamiento: Presidente municipal, regidores y síndicos	-Alcaldías: Alcalde y Concejo
Representación política	Se integra por un presidente municipal, el o los síndicos y los regidores.	Se integra por un alcalde y por un concejo.
Objetivo	Una eficiente administración pública con pesos y contrapesos electa democráticamente	Una eficiente administración pública con pesos y contrapesos electa democráticamente
Funciones	-Presidente municipal: representante político y administrativo del ayuntamiento. -Síndico o síndicos: encargados de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que este fuere parte. -Regidores: tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.	-Alcalde: representante político, administrativo y jurídico de la alcaldía. Solo en él recaen funciones de Gobierno. -Concejo: sus únicas funciones son las de supervisión y evaluación de las acciones de Gobierno. En ningún caso ejercerán funciones de Gobierno y de administración pública.
Contrapesos (Control y participación ciudadana)	-Eficiente (principio de representación proporcional para la integración del ayuntamiento)	-Deficiente (sistema mixto – mayoría relativa y representación proporcional- para la integración de los concejos. El partido que gana la alcaldía se lleva “carro completo”, es decir, alcaldía + concejo.
Personalidad jurídica	Amplia	Limitada
¿Tiene funciones concretas de Gobierno y administración?	Sí. Las que se establecen en el artículo 115 constitucional y las que se amplían en las Constituciones locales.	No. Las funciones concretas y exclusivas no recaen en la alcaldía sino en el titular de ésta.
¿Autonomía de su hacienda? / ¿Centralizada o descentralizada?	Si/Descentralizada	No/Centralizada
¿Autonomía en su seguridad pública? / ¿Centralizada o descentralizada?	Si/Descentralizada	No/Centralizada

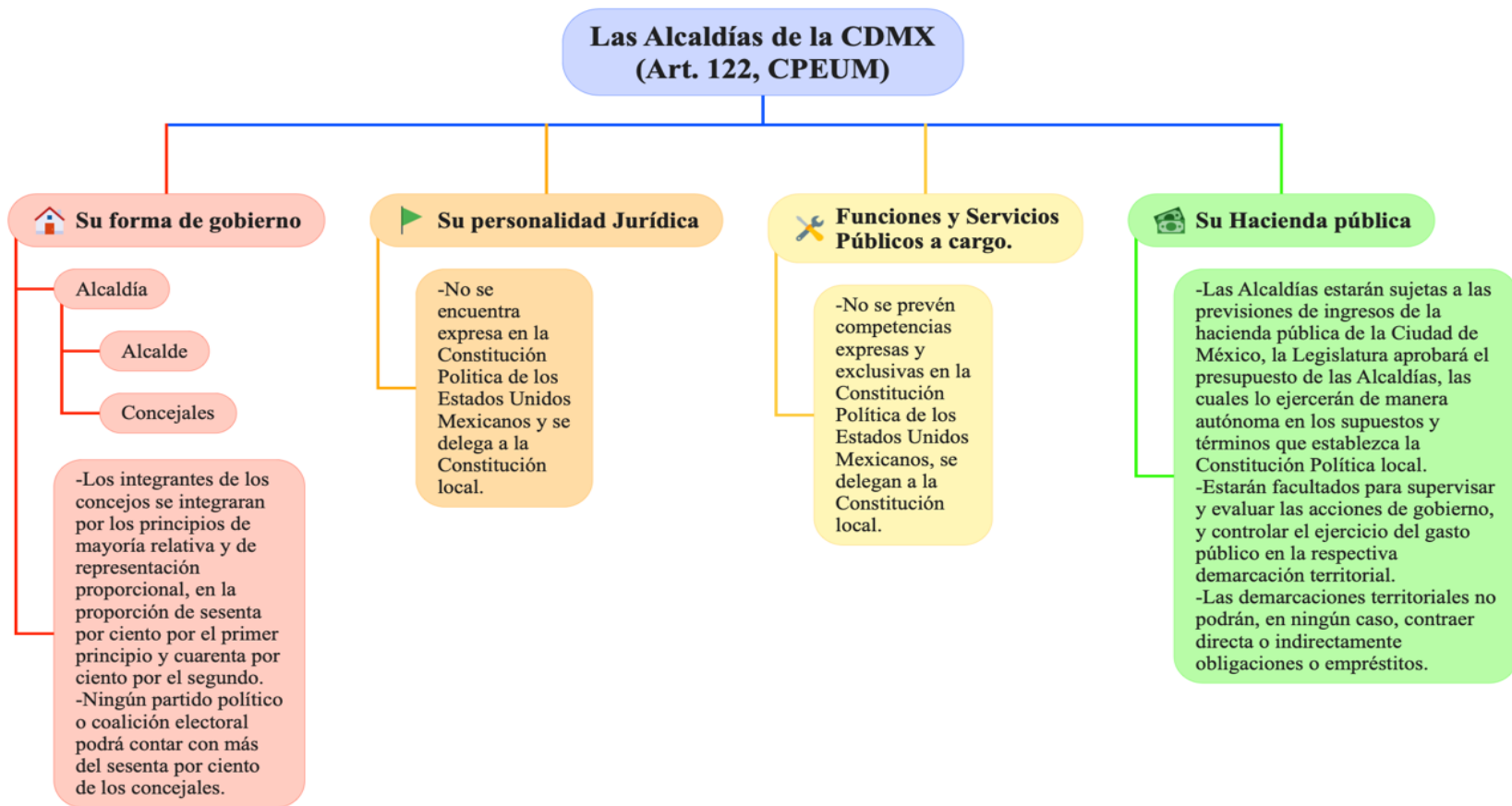
Fuente: Instituto de Investigaciones Parlamentarias. *Alcaldías y Municipios, un Análisis Comparativo*. P. 29-34. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

La modificación en el número y conformación de las demarcaciones territoriales sólo será posible a partir del establecimiento del primer Congreso de la Ciudad de México, de acuerdo a los criterios establecidos por esta Constitución, basados en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica, así como en la proximidad gubernamental.

En definitiva, las Alcaldías y los Municipios son figuras distintas y no equiparables. Si bien los municipios aún tienen muchos pendientes para fortalecer su autodeterminación en lo político, económico y administrativo, las Alcaldías están más alejadas de la posibilidad de contar con una autonomía efectiva. (Chávez & Hernández, 1996). Sin embargo, no es menor la creación de la figura “Alcaldía”, ya que es parte del conjunto de elementos que le da una forma distinta y suigéneris a la Ciudad y al Federalismo en México.

Las Alcaldías nacen en el marco de la Reforma política de la Ciudad de México y tienen una aparición en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, el cual es uno de los principales elementos a destacar, ya que su presencia en la Carta Magna marca un precedente en la estructura del sistema político mexicano y en especial, como parte del sistema federal.

TABLA 5: LAS ALCALDÍAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



Fuente: Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Alcaldías y Municipios, un Análisis Comparativo. P. 9. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

Por su lado, la Constitución Política de la Ciudad de México establece sobre las Alcaldías lo siguiente:

**TABLA 6 LAS ALCALDÍAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

<b>Las Alcaldías en la Constitución Política de la Ciudad de México.</b>	
<b>Artículo 52. Demarcaciones Territoriales</b>	Las demarcaciones territoriales serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía.
<b>Artículo 53. Alcaldías</b>	-Integración de gobierno
	-personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y el ejercicio de su presupuesto
	- Finalidades, competencias y atribuciones de la alcaldía
<b>Artículo 54. Del Cabildo de la CDMX.</b>	Integración del cabildo.
	Funciones del cabildo.
<b>Artículo 55. De los recursos públicos de las Alcaldías.</b>	-El congreso aprobará su presupuestos
	-La Hacienda pública de la CDMX transferirá directamente a las alcaldías los recursos financieros
	-Los presupuestos de las alcaldías se conforman por: fondos federales, ingresos generados por las alcaldías y los recursos aprobados por el congreso local
<b>Artículo 56. De la participación ciudadana en las Alcaldías.</b>	-En las sesiones de los concejos de las alcaldías existirá una silla ciudadana que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten.

*Fuente:* Instituto de Investigaciones Parlamentarias. *Alcaldías y Municipios, un Análisis Comparativo. P. 11.* <http://www.aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

Las Delegaciones, respecto a la Alcaldía, ¿siguen siendo iguales? Se podría decir que en esta diferencia radica una de las más importantes transformaciones institucionales que trajo la Reforma política. Con el objetivo de ilustrar un poco esto, a continuación, se presenta un cuadro analítico entre lo que genéricamente se le conocía como ‘Delegación’ y lo que hoy se entiende como ‘Alcaldía’:

**TABLA 7 ELEMENTOS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DELEGACIONES / ALCALDÍAS.**

<b>Concepto</b>	<b>Delegaciones Políticas Distrito Federal</b> <i>(Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)</i>	<b>Alcaldía de la Ciudad de México</b> <i>(Constitución Política de la Ciudad de México)</i>
<b>Marco Jurídico</b>	-Art. 122 Constitucional. -Estatuto del Distrito Federal	-Art. 122 Constitucional en su apartado A, de la fracción VI hasta la fracción XI. -Constitución Política de la CDMX.
<b>Concepción jurídica / Definición.</b>	La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político administrativo en cada demarcación territorial.  Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones. <i>(Art. 104)</i>	Las alcaldías son órganos político-administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, (...).  Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la Ciudad.  Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de Gobierno, (...). <i>(Art. 53; A; 1)</i>
<b>Composición del cuerpo gubernativo:</b>	Integrado por un titular llamado Jefe Delegacional. <i>(Art. 104)</i>	Integrado por un titular denominado Alcalde y un cuerpo colegiado denominado Concejo. <i>(Art. 53; A; 1)</i>
<b>Organización territorial</b>	Delegación como expresión de organización territorial. <i>(Art. 104)</i>	Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su Gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía. <i>(Art. 52; 1)</i>
<b>Representación política</b>	Por un Titular llamado Jefe Delegacional electo para un periodo de 3 años. <i>(Art. 104)</i> Los Jefes Delegacionales podrán ser electos hasta por dos períodos consecutivos, de tres años cada uno. <i>(Art. 104; último párrafo)</i>	Las alcaldías son órganos político-administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años. <i>(Art. 53; A; 1)</i>
<b>Funciones</b>	Las Delegaciones tendrán competencia, en las materias de: Gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios,	Las alcaldías tendrán competencia, en las siguientes materias: Gobierno y régimen interior; Obra pública y desarrollo urbano; Servicios

<b>Concepto</b>	<b>Delegaciones Políticas Distrito Federal</b> <i>(Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)</i>	<b>Alcaldía de la Ciudad de México</b> <i>(Constitución Política de la Ciudad de México)</i>
	actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. (Art. 117; fracc: I a XI)	públicos; Movilidad; Vía pública; Espacio público; Seguridad ciudadana; Desarrollo económico y social; Educación, cultura y deporte; Protección al medio ambiente; Asuntos jurídicos; Rendición de cuentas y participación social; Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; Alcaldía digital.  (Art. 52; A; 12; fracc: I a XV)
<b>Coordinación Intergubernamental</b>	Coordinación vertical con las unidades administrativas centrales, es decir con las dependientes del Gobierno del Distrito Federal.	Coordinación vertical con el Gobierno de la CDMX en diversas materias. Coordinación horizontal: Las alcaldías podrán asociarse entre sí y con municipios vecinos de otras entidades federativas para el mejor cumplimiento de sus funciones. (Art. 52; A; 14)
<b>Documento jurídico analizado:</b>	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, (2014)	Constitución Política de la Ciudad de México, (2023)
Fuente: Elaboración propia con base en información del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la Constitución Política de la Ciudad de México (2023)		

En esta aproximación se observa lo siguiente:

- El término demarcación territorial integraba dos elementos en el mismo concepto, es decir, la división y expresión del territorio y el organismo político administrativo anteriormente denominado ‘Delegación’. Derivado de la Reforma política de la CDMX, la idea antes mencionada se fragmenta, ya que la expresión del territorio recae en el término ‘demarcación territorial’ y la expresión del organismo político-administrativo la asume el concepto de ‘Alcaldía’, formada por su titular y el organismo colegiado llamado ‘Consejo’.
- La Reforma Política consigue que la representación política y el cuerpo gubernativo ya no se deposite en una sola persona.

- Las Alcaldías, al igual que las antiguas Delegaciones, son parte de la Administración Pública de la Ciudad de México, por lo que claramente se observa la continuidad de los instrumentos centralizadores.
- Dentro de las competencias que enunciaba el Estatuto, desaparece la de ‘protección civil’ y se agregan en la Constitución las competencias de “movilidad; vía pública; espacio público; protección al medio ambiente; rendición de cuentas y participación social; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y alcaldía digital”. Destaca la última al ser una expresión de una función legislativa añadida al Gobierno de la Alcaldía.

Municipios, Delegaciones y Alcaldías son figuras de distintos alcances, y la Reforma política logra añadir elementos políticos administrativos al Gobierno interior de la Ciudad de México por lo que las Alcaldías representan, desde el punto de vista de la administración pública, una de las transformaciones más representativas.

Aunque, si bien la reforma política logra añadir elementos políticos administrativos al Gobierno interior de la Ciudad de México, con el objeto de hacer un ejercicio ilustrativo para visualizar la fortaleza institucional de las Alcaldías respecto a la figura de Municipio y Delegación, se presenta el siguiente cuadro analítico, donde se tomaron de referencia cuatro dimensiones: ‘la jurídica, política, económica y administrativa’, para lo cual se eligieron algunas variables destacables de cada una, considerando el marco jurídico ya antes citado y descrito en las tablas anteriores, es decir, lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Constitución Política de la Ciudad de México, asignándoles una ponderación, según la presencia de cada variable en las figuras, dados los siguientes niveles: Alto: 5; Medio: 3; Bajo:2; y Nulo:0.



**TABLA 8 FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS ALCALDÍAS**

<b>PILAR</b>	<b>FORTALEZA INSTITUCIONAL</b>	<b>MUNICIPIO</b>		<b>ALCALDÍA</b>		<b>DELEGACIÓN</b>	
<b>JURÍDICO:</b>	Presencia de la figura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Si	5	Si	5	Si	5
	Facultad reglamentaria y personalidad jurídica.	Si	5	Si	2	No	0
	Autonomía	Municipio libre	3	Autogestión	2	Autogestión	1
<b>POLÍTICO:</b>	Representantes ciudadanos electos. Cantidad de puestos que se someten a votación.	Presidente	5	Alcalde	5	Jefe Delegacional	5
		Síndico	5	Concejales	5		
		Regidor	5				
<b>FINANZAS PÚBLICAS:</b>	Ingresos propios (2)	Si	2	No	0	No	0
	Gasto (1)	Si	1	Si	1	Si	1
	Deuda (1)	Si	1	No	0	No	0
	Patrimonio (1)	Si	1	No	0	No	0
	Recibe transferencias de la Coordinación fiscal	Si	5	Si	5	Si	5
<b>ADMINISTRATIVA:</b>	Administración Pública propia	Si	5	No	3	No	3
	Autodeterminación administrativa	Si	5	Si	5	Si	5
<b>Total</b>			<b>48</b>		<b>33</b>		<b>25</b>

Nivel: Alto: 5; Medio: 3; Bajo:2; y Nulo:0.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que la figura de Alcaldía no es equiparable a la del Municipio, pero evoluciona frente a lo que anteriormente eran las Delegaciones.

- En lo jurídico, avanza en contar con una personalidad jurídica expresada en la norma e incrementa su facultad reglamentaria.
- En la parte política y participación ciudadana, la creación de los Concejales como parte del Gobierno de la Alcaldía otorga mayor representatividad.
- En la normatividad, se continúa enunciando que es parte de la Administración pública de la Ciudad, sin embargo, tanto en la Constitución local como en la normatividad reglamentaria, se fortalece su autodeterminación administrativa y son incrementadas sus competencias.
- En materia de finanzas públicas, a nivel funcional no se observa mayor evolución. Per se modifican a nivel operativo los mecanismos de Coordinación.

Como se mencionó al principio de este Capítulo, las características de la Ciudad de México requieren esfuerzos mayúsculos de las instituciones, ya que la atención de los asuntos públicos demanda organizaciones gubernamentales fuertes y con capacidad operativa. Así, con este ejercicio se observa de manera general que las Alcaldías aún son una figura que requerirá mayor fortalecimiento, considerando que uno de los principios de la Reforma política fue la ‘subsidiariedad’.

El diseño institucional que adquirió la Ciudad con estas transformaciones sugirió nuevas formas de organización y funcionamiento, sin embargo, considerando la complejidad que distingue a la Ciudad de México, más la intención progresista de construir un marco jurídico de amplio alcance, trajo consigo discrepancias, es decir, el conjunto de cambios políticos-administrativos para la Ciudad de México plasmados en la nueva Constitución fueron puestos al escrutinio por diversos actores a través de impugnaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal, la CNDH, la PGJ, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Senado de la República y algunos partidos políticos, quienes demandaron la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).

Recién aprobada la Constitución, destacaron siete impugnaciones (cuatro acciones de inconstitucionalidad y tres controversias constitucionales), las cuales dan cuenta de diversos elementos que causaron discrepancias, según el análisis del (Senado de la República-IBD, 2017), algunos de los elementos impugnados fueron en relación a derechos humanos, facultades de los Gobiernos locales vs el federal, diferencias políticas entre el Gobierno federal y el local, poder judicial e impartición de justicia y el procedimiento en la impugnación del Senado.

Las impugnaciones cuestionaron diversos aspectos del diseño institucional, aunque el referente a las finanzas públicas no tuvo señalamientos, sin embargo, todo cambio en funciones y alcances gubernativos tiene impacto en la administración y gestión de los recursos en un Gobierno, y destaca en el ejercicio previo de fortaleza institucional donde este apartado no tuvo grandes modificaciones, entonces, ¿qué sucedió con la coordinación fiscal?, ¿no hubo transformaciones en materia de finanzas públicas? ¿el tema de dinero no fue

importante? ¿de dónde se financiarán las nuevas funciones de las Alcaldías? Por ello, en la siguiente sección se analiza la estructura de la Hacienda Pública de la Ciudad, con la finalidad de visualizar qué tan presentes están los instrumentos centralizadores y si en la nueva reconfiguración el federalismo propuesto en la Reforma Política de la Ciudad está presente.

## **2.2. Evolución de la Coordinación Fiscal en la Ciudad de México.**

El Federalismo mexicano se ejerce mediante Sistemas, entre ellos el de Coordinación Fiscal, y la Ciudad de México debido a su diseño institucional y que no es equiparable a una entidad federativa, ha tenido diversas formas en las que se ha incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

### **2.2.1. La Ciudad de México en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

La Ciudad de México quedó adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, sin embargo, no podría firmar Convenios de adhesión como las entidades federativas. En años consecuentes la Ciudad de México en su forma de ‘Departamento del Distrito Federal’, firmó con la Federación Acuerdos para coordinarse en materia de impuestos federales.

En 1991 el Distrito Federal tuvo una participación en el Fondo de Fomento Municipal. En 1998, año en el que se crea el Ramo 33 relativo a las Aportaciones a entidades federativas y municipios, cuyo enfoque es eminentemente social, se excluye al Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios, momento en el cual, se podría decir, representa uno de los hitos más relevantes de la forma en la que interacciona la Ciudad de México y el Federalismo, pues al ser excluido el Distrito Federal se omite al territorio con uno de los mayores problemas de vivienda y pobreza extrema, esto derivó en que se propusieran iniciativas de Ley para incorporar al entonces Distrito Federal. Algunos de los argumentos expuestos en el Decreto fueron los siguientes:

---

Diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez<sup>19</sup>

... Con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997, se fortaleció a las haciendas públicas del Sistema Federal Mexicano, además de que la descentralización de los fondos de superación de la pobreza permitió mejorar la atención local a rezagos sociales y la planeación y operación de programas regionales en beneficio de los que menos tienen.

No obstante, lo anterior, la preocupación fundamental radica en que el Distrito Federal sigue en la actualidad excluido de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y para el Fortalecimiento de los Municipios, por lo que ahora se propone su incorporación.

Se indica que la Reforma del Estado ha modificado la naturaleza jurídica del Distrito Federal, configurando la incorporación de su territorio y población al Pacto Federal. Sin embargo, a nadie escapa que por ser lugar de residencia de los Poderes de la Unión se generan diversas imprecisiones administrativas, políticas y financieras que crecen en razón directa a la concentración de actividades políticas, económicas y sociales en la ciudad capital.

Así, por ejemplo, se indica que el Distrito Federal fue excluido de las reformas de 1999 a la Ley de Coordinación Fiscal, con el argumento de no ser estado, es decir, por la falta de soberanía de la Entidad federal, si bien la propia Constitución Política tiene otros alcances en cuanto a lo que se considera como municipio.

Conforme al Decreto aprobado el 31 de diciembre de 1999, fue desechada la propuesta de participación del Distrito Federal en estos fondos y, con ello, se excluyó a los habitantes pobres y sus ciudades perdidas del equipamiento y la infraestructura que mejoraría el desarrollo comunitario. (...)

(Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, 2000)

---

---

Diputada Federal María Miroslava García Suárez<sup>20</sup>

(...)

La incorporación del Distrito Federal al FAIS, obedece al hecho de que a finales de 1999 el Congreso de la Unión decretó una serie de medidas legales que fortalecen la tendencia a la municipalización y descentralización de las autoridades locales del Distrito Federal, en primera instancia se creó la figura de los jefes delegacionales, los cuales requieren de mayores recursos para ejercer en mejores condiciones sus facultades.

Por su parte, la Iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal plantea que, entre las razones para modificar la Ley de Coordinación Fiscal e incluir al Distrito Federal, la circunstancia de que los habitantes de la Ciudad de México mantienen una idéntica relación fiscal con la Administración Pública Federal, al igual que otras Entidades Federativas, pues las contribuciones que se nutre la Recaudación Federal Participable y, por lo tanto, el Fondo General de Participaciones son Federales, porque al no depender dicha recaudación de algún factor institucional diferente en el Distrito Federal, con respecto de los Estados, no se comprende la distinta consideración que hacia los mismos dirige la Ley en cuestión.

Esta situación rompe con el principio de equidad y proporcionalidad que ordena el artículo 31 Constitucional. (...)

(Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, 2000)

---

---

<sup>19</sup> Perfil: Esteban Daniel Martínez Enríquez [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=761](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=761)

<sup>20</sup> Perfil: María Miroslava García Suárez (Secretaría de Gobernación, 2023)

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_PerfilLegislador.php?Presentador=7811&Referencia=1155](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Presentador=7811&Referencia=1155) (Secretaría de Gobernación, 2023)

Como se observa, la característica político-administrativas que la Ciudad de México ha tenido, ha impactado en su relación con la Federación y la detentación del propio 'Pacto Fiscal', excluyéndose también la relación fiscal que tienen los ciudadanos de la Ciudad con la Administración Pública Federal, como lo señaló la Diputada Miroslava García.

Las iniciativas fueron aprobadas y en 2001 el entonces Distrito Federal ya tuvo participación en los fondos del Ramo 33. El dictamen de este proceso tiene un alcance legal mayor, ya que en el transitorio segundo se incluye que:

---

SEGUNDO. - En tanto entra en vigor en el Distrito Federal el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que al efecto sean celebrados por el Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la declaratoria de coordinación en derechos que dicte la propia Secretaría, continuarán vigentes las disposiciones y acuerdos siguientes

- a) El último párrafo del artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal.
- b) El penúltimo párrafo del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- c) El último párrafo del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.
- d) El cuarto y quinto párrafos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- e) El Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.
- f) Anexo al Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.
- g) El Acuerdo que Modifica y Adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de septiembre de 1981.
- h) El artículo Primero Transitorio del Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la colaboración administrativa de este último en materia fiscal federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1983.
- i) El Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1997.

(Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, 2000)

---

En diversos actos jurídicos, con los cuales la Ciudad de México se coordina en materia de Federalismo Fiscal, se cita el párrafo anterior, específicamente porque en él se delinear diversos elementos que dan sustento jurídico a su relación fiscal con la federación. Tal y como se cita en el segundo párrafo del (Convenio de Colaboración Administrativa en Materia

Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal, 2009):

---

(...) Que el Distrito Federal se encuentra adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000; (...)

---

Con el objetivo de describir algunos de los momentos más importantes que ilustran cómo se va incorporando la Ciudad de México en la Coordinación fiscal, se presenta el siguiente cuadro donde se describe la norma en la que aparece, así como una descripción general del contenido.

**TABLA 9 LA CIUDAD DE MÉXICO EN LA COORDINACIÓN FISCAL.**

<b>Año</b>	<b>Título de la Ciudad</b>	<b>Documento Jurídico</b>	<b>Descripción</b>
<b>1978</b>	Departamento del Distrito Federal	Ley de Coordinación Fiscal, (1978)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que pueden adherirse las entidades federativas y participar en los Fondos Generales de Particiones y Financiero Complementario de Participaciones a cambio de abstenerse de establecer o mantener en vigor gravámenes locales que señalan la Ley del Impuesto al Valor Agregado y diversas leyes de impuestos especiales de la Federación.</li> <li>• El Distrito Federal, en su carácter de entidad federativa, quedó incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, contenida en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal.</li> <li>• No procede celebrar con dicha entidad un convenio de adhesión al Sistema como en el caso de los Estados.</li> </ul> <p>(Ley de Coordinación Fiscal (LCF), 1978)</p>
<b>1979</b>	Departamento del Distrito Federal	Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales así	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Acuerdo de coordinación se crea con el objeto de precisar reglas conforme a las cuales el Distrito Federal participará en los Fondos a que se refiere la LCF.</li> <li>• La LCF establece la colaboración administrativa como un elemento</li> </ul>

Año	Título de la Ciudad	Documento Jurídico	Descripción
1981	Departamento del Distrito Federal	como su anexo correspondiente. (1979) Acuerdo que modifica y adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en Impuestos Federales. (1981)	necesario para acercar los puntos de decisión a los sectores de la población que deben cumplir con las disposiciones legales. <ul style="list-style-type: none"> <li>El Ejecutivo Federal mediante Acuerdo, coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, en materia de administración de ingresos federales.</li> </ul>
1982	Departamento del Distrito Federal	Resolución que establece Reglas Generales y otras Disposiciones de Carácter Fiscal para el año de 1982.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con motivo de la entrada en vigor el 1o. de enero de 1982 de la Ley Federal de Derechos se actualizan las disposiciones administrativas en la materia.</li> <li>Se establece que el Distrito Federal quedará coordinado con la Federación en materia de derechos, el primero de enero de 1982, fecha en la que entra en vigor las modificaciones a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.</li> </ul>
1991	Gobierno del Distrito Federal	Ley de Coordinación Fiscal (1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de 1991 el Distrito Federal participa del Fondo de Fomento Municipal.</li> </ul> (Ley de Coordinación Fiscal, 1990)
1998	Gobierno del Distrito Federal	Ley de Coordinación Fiscal (1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se modifica la Ley para incorporar un Capítulo referente a las aportaciones cuyo objeto es transferir recursos de orden federal a los Gobiernos de los estados y municipios, para atender educación básica, servicios de salud, infraestructura social y para la educación, fortalecimiento de las haciendas estatales y para distribución de apoyos alimentarios, entre otros.</li> <li>Se excluye al Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.</li> </ul> (Ley de Coordinación Fiscal, 1998)
2001	Gobierno del Distrito Federal	Ley de Coordinación Fiscal (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se expide Decreto que Reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.</li> </ul> (Ley de Coordinación Fiscal, 2000)
2009	Gobierno del Distrito Federal	Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determina que el marco constitucional y legal actualmente aplicables, reconocen al Distrito Federal como una entidad federativa de los Estados Unidos Mexicanos, con personalidad y capacidad suficientes para</li> </ul>

Año	Título de la Ciudad	Documento Jurídico	Descripción
		Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal. (2009)	<p>actuar y manifestarse como mejor convenga a los intereses de sus habitantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece que el Distrito Federal se encuentra adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</li> </ul>
<b>2010</b>	Gobierno del Distrito Federal	Anexo No. 3 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal. (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El anexo busca fortalecer el control y la administración tributarios, consolidar el esquema administrativo de correspondencia entre la prestación del servicio de vigilancia, inspección y control de los recursos federales asignados, reasignados y transferidos, así como establecer los términos bajo los cuales la entidad realizará las funciones operativas de administración del derecho que paguen los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados.</li> </ul>
<b>2014</b>	Gobierno del Distrito Federal	Anexo No. 5 al Convenio de Colaboración administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal. (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El anexo tiene la finalidad de fortalecer las haciendas públicas locales y que participen del Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes.</li> </ul>
<b>2015</b>	Gobierno del Distrito Federal	Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal. (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que acorde con lo establecido por el Código Fiscal de la Federación resulta necesario actualizar e incorporar en el Convenio la delegación de diversas facultades para la debida administración de los ingresos y actividades coordinadas por parte de las entidades federativas.</li> </ul>
<b>2020</b>	Gobierno de la Ciudad de México	Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Ciudad de México. (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo que modifica el convenio conforme a los nuevos alcances en materia Hacendaria respecto al ISR, IEPS, IVA, respecto a las operaciones por enajenaciones de bienes muebles.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Convenios de Adhesión y Colaboración al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus respectivos anexos de la Ciudad de México. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015)



Conforme a lo anterior, es importante destacar que la Ciudad de México en su forma de “Departamento del Distrito Federal” se incorpora al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal desde la publicación de la Ley en 1978; y que al ser sede de los poderes de la Nación, ha sido excluida en algunos momentos, pero su papel dentro de la Coordinación Fiscal es relevante, principalmente porque independientemente de que el Gobierno tenga ciertas características, los ciudadanos siguen teniendo la misma relación fiscal con la federación y son sujetos de derecho, especialmente al ser beneficiados por los recursos que se destinan para mejorar la calidad de vida en la Ciudad.

### **2.2.2. Características de la Hacienda Pública de la Ciudad de México y sus Alcaldías en la nueva Constitución.**

Uno de los apartados más importantes de la Reforma Política de 2016, fue la Hacienda Pública, considerando que el tema de los recursos en los asuntos públicos es de alta relevancia, pues se configura como la médula espinal del sistema gubernamental; la Constitución de la Ciudad la enuncia como ‘Unitaria’, pues como se mencionó anteriormente, uno de los principios de la Reforma política era impulsar un ‘federalismo cooperativo’. Sin embargo, algunas de las razones por las que se consideró mantener una hacienda unificada, lo expresó (Barriga Delgado)<sup>21</sup> en un artículo que publicó en el 2016 en el periódico “El Economista”, y de los temas que puntualizó destaca que:

---

La fortaleza y el ímpetu que han mostrado los ingresos propios en la ciudad se explican de manera importante por el hecho de que, al tener una hacienda pública unitaria, se optimizan recursos y se aprovechan significativamente las economías de escala, como es el caso del Impuesto Predial, que si bien es el más importante por su potencial y nivel de recaudación no es el único.

La conveniencia de una hacienda pública unitaria también ha sido entendida tanto por el Ejecutivo Federal como por el Congreso de la Unión al modificar la Ley de Coordinación Fiscal con el fin de generar los incentivos adecuados para que se replique en los estados el modelo de operación de la capital en materia de Predial, es decir, manejar la administración del impuesto de manera centralizada y unitaria.

Para el caso de la Ciudad, el mantener una hacienda pública unitaria que le genere solidez a la recaudación de ingresos locales es de vital importancia ante la pérdida de dinamismo de las participaciones federales y ante el bajo potencial recaudatorio que tienen las potestades tributarias que la federación le ha cedido a los estados. (Barriga, 2016)

---

<sup>21</sup> Fue tesorero de la Ciudad de México, desempeñó diversos cargos dentro de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México. (Barriga Delgado, 2016)

En este sentido, la postura a favor de la unificación hacendaria se expresa como un mecanismo para mantener cierta independencia y eficiencia mediante el fortalecimiento de los ingresos propios, en específico ‘el impuesto predial’.

El producto legislativo de la unificación hacendaria quedó en el artículo 122 de la Constitución federal y en el artículo 21 de la Constitución local, espacio donde se le da orden y se desglosan sus componentes. Los principales elementos que integran la Hacienda como resultado de la Reforma política son los que a continuación se describen.

### **2.2.3. La Hacienda Pública Unitaria de la Ciudad de México.**

La nueva Constitución plantea que el Gobierno de la Ciudad promoverá una relación fiscal con la Federación atendiendo los principios de subsidiaridad, federalismo cooperativo, corresponsabilidad y atención a su naturaleza como capital de la República.

Sin embargo, es necesario subrayar que la Ciudad de México se encuentra adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en los términos del artículo Segundo Transitorio del Decreto, por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal con la finalidad de incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

La base V, señala que la administración pública de la Ciudad será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, lo que incluye los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la administración pública centralizada también tendrá carácter unitario. Por lo que la Hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. Es decir, una Hacienda Pública Unitaria.

En este sentido lo establece en su artículo 21, dedicado a la Hacienda Pública, que ésta se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera, caracterizada por:

- La recaudación y administración de los recursos quedará a cargo de las autoridades fiscales de la Ciudad en los términos que establezca la ley, sin menoscabo de los

convenios de colaboración en la materia que puedan suscribir las alcaldías con el Gobierno local. (artículo 21, apartado A, numeral 5)

- Determina como principio el Gobierno abierto. (artículo 21, apartado A, numeral 7)
- La Ciudad de México podrá establecer contribuciones. (artículo 21, apartado A, numeral 9)

La Constitución también define que la Hacienda Pública de la Ciudad se conforma por:

- Las contribuciones, productos y aprovechamientos que el Congreso de la Ciudad establezca, el financiamiento aprobado por el Congreso de la Unión, así como por las participaciones, aportaciones, transferencias u otros ingresos de origen federal por cualquier concepto, los rendimientos de los bienes que pertenezcan a la Ciudad y cualquier otro ingreso que en su derecho le corresponda. (artículo 21, apartado B, numeral 1)
- En la planeación de las finanzas públicas de la Ciudad se considerarán los recursos que determine la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las bases que la misma establezca para su ejercicio, a fin de apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos. (artículo 21, apartado B, numeral 2)

En materia de egresos, especifica:

- El Presupuesto de Egresos de los Poderes, las alcaldías y de todo organismo autónomo, se sujetará a las previsiones de ingresos de la Hacienda Pública de la Ciudad en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de la Ciudad, la normatividad general y local aplicable, además de los lineamientos propios que deriven de su autonomía en materia de disciplina financiera, ejercicio y control presupuestario. (artículo 21, apartado c, numeral 1)

En términos contables, los ingresos de la Ciudad de México se componen por:

**TABLA 10 INGRESOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Ingreso Público	Tipo de Ingreso
Endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ingresos Derivados de Financiamientos</li> </ul>
Ingresos del Sector Paraestatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social</li> <li>▪ "Ingresos por Venta de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos" ("Ingresos por Venta de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos ...")</li> </ul>
Ingresos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprovechamientos</li> <li>▪ Derechos</li> <li>▪ Impuestos</li> <li>▪ Productos</li> </ul>
Recursos federales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participaciones</li> <li>▪ Aportaciones</li> <li>▪ Convenios</li> <li>▪ Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal</li> <li>▪ Fondos Distintos de Aportaciones</li> </ul>

Fuente Elaboración propia con base en la: (Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2023)

Las características de la Hacienda ya descritas, presentan diversas diferencias respecto al Estatuto que anteriormente la regulaba, por ello, con el objetivo de ubicar algunos elementos se presenta el siguiente cuadro analítico:

**TABLA 11 LA HACIENDA PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. DEL ESTATUTO A LA CONSTITUCIÓN.**

Concepto	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) 'Ciudad garantista'
<b>Principios</b>	-Atención prioritaria de las necesidades sociales. (Art. 12, Fracc XI)	-El ejercicio de la hacienda pública se orientará al cumplimiento efectivo de los derechos. (Art. 5; A; 3)  -La Hacienda Pública es un instrumento de desarrollo económico. (Art. 21; A; 2)  -La hacienda de la Ciudad se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera. (Art. 21; A; 8)
<b>Presidente de los EUM</b>	-Envía propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el Distrito Federal. (Art. 32, fracc. III)	-No se expresa literalmente en la CPCDMX.
<b>Congreso de la Unión</b>	-Aprobar los montos de endeudamiento del DF*. (Art. 24, fracc II)  -Vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal. (Art. 25)	-No se expresa literalmente en la CPCDMX.

Concepto	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) 'Ciudad garantista'
<b>Asamblea Legislativa / Congreso de la Ciudad de México</b>	<p>-Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública. (Art. 42, fracc IX)</p> <p>-Revisión de la Cuenta Pública a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. (Art. 43)</p>	<p>-Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública.</p> <p>-Revisión de la Cuenta Pública</p>
<b>Jefe de Gobierno</b>	<p>-Facultad exclusiva de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. (Art. 46, fracc. III)</p> <p>-Facultad de administrar la hacienda pública del Distrito Federal. (Art. 46, fracc. XXIV)</p> <p>-Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios. (Art. 46, fracc. XXV)</p>	<p>-Presentar al Congreso de la Ciudad de México la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto. (Art. 32; C; 1; d)</p> <p>-No se expresa literalmente en la CPCDMX.</p> <p>-No se expresa literalmente en la CPCDMX.</p>
<b>Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</b>	<p>-El Distrito Federal participará en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (Art. 94)</p>	<p>-No se expresa literalmente en la CPCDMX.</p>
<b>Hacienda Pública</b>	<p>-El Distrito Federal manejará su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y otro ingreso que en derecho le corresponda. (Art. 94)</p>	<p>-La hacienda pública de la Ciudad se conforma por las contribuciones, productos y aprovechamientos que el Congreso de la Ciudad establezca, el financiamiento aprobado por el Congreso de la Unión, así como por las participaciones, aportaciones, transferencias u otros ingresos de origen federal por cualquier concepto, los rendimientos de los bienes que pertenezcan a la Ciudad y cualquier otro ingreso que en su derecho le corresponda. (Art. 21: A;2) (Art. 21; B; 1)</p>
<b>Responsable Administrativo de la Hacienda pública</b>	<p>-Órganos Centrales de la AP del DF. Le corresponde la administración de la hacienda pública del Distrito Federal. (Art. 115, fracc. IV)</p>	<p>-La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada. La hacienda pública de la Ciudad, su administración y régimen patrimonial serán unitarios. (Art. 33; 1)</p>
<b>Ingresos</b>	<p>-La recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal. (Art. 95)</p>	<p>-La recaudación y administración de los recursos quedará a cargo de las autoridades fiscales de la Ciudad en los términos que establezca la ley, sin menoscabo de los convenios de colaboración en la materia que puedan suscribir las alcaldías con el Gobierno local. Art. 21: A;5)</p>
<b>Gasto</b>	<p>-Jefe de Gobierno tiene la Facultad exclusiva de iniciativa respecto del Presupuesto de Egresos. (Art. 46, fracc. III)</p> <p>-Los Jefes Delegacionales proponen al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de</p>	<p>-Gobierno de la Ciudad. El Presupuesto de Egresos de los Poderes, las alcaldías y de todo organismo autónomo; se sujetará a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad. (Art. 21; C; 1 y 7)</p> <p>El Gobierno de la Ciudad deberá transferir a las Alcaldías los recursos públicos que les correspondan. (Art. 21; C; 1 y 7)</p>

Concepto	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)	Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) 'Ciudad garantista'
	<p>presupuesto de la Delegación. (Art. 117; fracc. VII)</p> <p>-La Asamblea Legislativa examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; expide las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público, además de revisar la cuenta pública. (Art. 42; fracc. II, IX)</p>	<p>-Las Alcaldías en el ejercicio de sus presupuestos gozarán de las facultades para elaborar el Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones, el cual será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad. (Art. 21; D; III; 1; a)</p> <p>-El Congreso de la Ciudad de México expide las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la entidad de fiscalización, el presupuesto y el gasto público de la Ciudad. Además, examina, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos. Y revisa la cuenta pública, por conducto de su entidad de fiscalización. Art. 29; D; a) a d))</p>
<b>Deuda</b>	<p>Facultades del Jefe de Gobierno:</p> <p>-Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento. (Art. 67, Fracc. XIV)</p> <p>-Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública. (Art. 67, Fracc. XV)</p>	<p>Facultades del Jefe de Gobierno:</p> <p>-Remitir la propuesta de los montos de endeudamiento e informar sobre el ejercicio de los recursos correspondientes, en los términos que disponga la ley en la materia. (Art. 32; C; 1; f)</p> <p>-El Gobierno de la Ciudad podrá contraer deuda pública para destinarla a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura. (Art. 21: A;6)</p> <p>-Las alcaldías no podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. (Art. 55; 3)</p>
<b>Normatividad</b>	(Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014)	(Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2023)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la (2023)

Con base en el análisis anterior observamos diversas transformaciones relevantes:

- La nueva Hacienda Pública tendrá como uno de sus principales objetivos promover el principio garantista de la Constitución, además se define como unitaria e instrumento económico.

- Se eliminan los apartados relativos al Presidente de la República y el Congreso de la Unión y su relación con la Hacienda Pública de la Ciudad.
- El Poder Legislativo que se instituye en la Ciudad de México continúa con la facultad de aprobación y revisión en materia Hacendaria. El proceso legislativo de iniciativa y aprobación del paquete económico local se mantiene, incrementando algunas funciones a los Alcaldes.
- No se expresa literalmente que el Jefe de Gobierno tenga la facultad de administrar la Hacienda, pero se conserva que los organismos centrales sean los encargados y, en lugar de referirse al Jefe de Gobierno, se utiliza el concepto de ‘Gobierno de la Ciudad’.
- La Fiscalización continúa presente y con participación del Poder Legislativo Local.
- Respecto a la deuda pública, se mantiene la facultad en el jefe de Gobierno y el Gobierno de la Ciudad, pero en la Constitución se enfatizó la prohibición para contratar deuda por parte de las Alcaldías.

Con la Reforma Política se instaura una Hacienda Pública Unitaria, en la que en aras de la eficiencia se consolida como un instrumento centralizador desde las Finanzas Públicas, mismo que no fue cuestionado por alguna de las impugnaciones impulsadas por diversos autores y representó uno de los temas con mayor consenso. Con el objeto de visualizar este aspecto, es necesario verificar cómo se instauran en este apartado de Gobierno las Alcaldías.

#### *a) Interacción de las Alcaldías y la Hacienda Pública de la Ciudad.*

La Constitución de la Ciudad reconoce en su artículo 52 a las Alcaldías como aquel órgano político administrativo de las demarcaciones territoriales, textualmente establece:

---

Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su Gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía. (artículo 52, numeral 1)

---

La función de Gobierno de las Alcaldías se determina al enunciar que es una organización política-administrativa y que tendrán un Gobierno interno autónomo. En materia Hacendaria, la Constitución no establece una Hacienda Pública de las Alcaldías, lo que determina es que

los recursos públicos de éstas estarán sujetas a las previsiones de ingresos de la Hacienda Pública de la Ciudad de México y que el Congreso aprobará los presupuestos de las demarcaciones territoriales, y aunque las Alcaldías ejercerán con autonomía presupuestal, programática y administrativa los recursos que se le asignen, no podrán contraer obligaciones o empréstitos, pero sí tendrán derecho a recibir recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías.

En materia de ingresos establece:

---

Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, las alcaldías contarán con los recursos públicos siguientes:  
Las participaciones, aportaciones y demás ingresos de procedencia federal, de conformidad con las leyes de la materia;  
Los recursos de aplicación automática que generen;  
Las asignaciones determinadas para sus presupuestos, contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México; y  
Los ingresos provenientes del fondo establecido en el artículo 55 de esta Constitución.  
(Artículo 21; D; 1, Constitución Política de la Ciudad de México, 2023)

---

Las Alcaldías tienen dos principales ingresos, los generados por pago de actos y los de aplicación directa, en este sentido, la Alcaldías reporta diversos conceptos de recursos autogenerados.

Respecto a los **egresos**, determina que los Presupuestos estarán conformados por los ingresos antes citados, además que gozará de autonomía presupuestaria, para lo cual especifica en el artículo 21, fracción II que:

---

De la autonomía del ejercicio presupuestal

1. En el ejercicio de sus presupuestos, las alcaldías gozarán de las facultades siguientes:
  - a) Elaborar el Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones, el cual será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad;
  - b) Administrar y ejercer con autonomía sus presupuestos, sujetándose a las leyes y reglamentos de la materia;
  - c) Elaborar y programar los calendarios presupuestales;
  - d) Disponer de los recursos asignados en sus presupuestos y efectuar los pagos con cargo a los mismos, conforme a las ministraciones de recursos que reciban, debiendo registrar y contabilizar sus operaciones en el sistema de contabilidad gubernamental, de acuerdo con la normatividad federal y local de la materia;
  - e) Autorizar las adecuaciones presupuestarias, de conformidad con la ley;
  - f) Determinar, en los casos de aumento o disminución de ingresos en el presupuesto, los ajustes que correspondan sujetándose a la normatividad aplicable; y



- g) Captar, registrar, administrar y ejercer los recursos de aplicación automática que generen.
2. Del presupuesto que el Congreso de la Ciudad les autorice en el correspondiente Decreto de Presupuesto de Egresos, cada una de las alcaldías deberá destinar al menos el 22% a proyectos de inversión en Infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en todas las colonias, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación territorial. Dentro de este porcentaje se incluyen los recursos que la Alcaldía ejerza con cargo al fondo referido al apartado D, fracción II de este artículo.
3. La Auditoría Superior de la Ciudad de México fiscalizará que las alcaldías cumplan con lo señalado en el numeral anterior.
4. Las alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2023)
- 

El nuevo diseño institucional de la Ciudad de México trajo diferentes formas en las que se conceptualiza e interaccionan los elementos de la Hacienda de Pública, con el objeto de aproximarnos a esto, considerando que la figura local de gobierno se modifica de ‘Delegaciones a Alcaldías’, se presenta el siguiente cuadro analítico:

**TABLA 12 ELEMENTOS DE LA HACIENDA PÚBLICA EN LAS DELEGACIONES Y ALCALDÍAS LOS.**

<b>Concepto</b>	<b>Estatuto del Distrito Federal</b>	<b>Constitución Política de la Ciudad de México ‘Ciudad garantista’</b>
<b>Autonomía</b>	Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos. (Art. 112; segundo párrafo)	Las alcaldías ejercerán con autonomía presupuestal, programática y administrativa los recursos que se le asignen. (Art. 55; 2)
<b>Ingresos</b>	-Facultad centralizada: La recaudación quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal. (Art. 95)	-Facultad centralizada: Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México (...) (Art. 55; 1)  La hacienda pública de la Ciudad de México transferirá directamente a las alcaldías, los recursos aprobados (...). (Art. 55; 1)  Los presupuestos de las alcaldías estarán conformados por: transferencias federales; recursos de aplicación automática; asignaciones determinadas en el Presupuesto de la Ciudad; ingresos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías.

Concepto	Estatuto del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México 'Ciudad garantista'
		<p>(Art. 55; 2)</p> <p>Todas las alcaldías recibirán los recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías. La transferencia directa no podrá ser condicionada.</p> <p>(Art. 55; 4)</p>
<b>Gasto</b>	<p>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.</p> <p>Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables. (Art. 112; primer párrafo)</p> <p>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; (Art. 117, fracc VII)</p>	<p>Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, el Congreso aprobará los presupuestos de las demarcaciones territoriales y el ejercicio de las atribuciones asignadas a las alcaldías. (Art. 55; 1)</p> <p><b><u>Autonomía presupuestaria:</u></b> En el ejercicio de sus presupuestos, las alcaldías podrán elaborar el Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones, el cual será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad.</p> <p>Las Alcaldías podrán administrar y ejercer sus presupuestos, elaborar y programar los calendarios presupuestales, autorizar adecuaciones presupuestarias</p> <p>Pero, las alcaldías deberán destinar al menos el 22% a proyectos de inversión.</p> <p>El Congreso de la Ciudad expedirá normas con los criterios y fórmulas conforme a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Para la asignación del gasto público se considerará: población residente y flotante; población en situación de pobreza; marginación y rezago social; extensión territorial, áreas verdes y suelo de conservación; inversión en infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano, así como su mantenimiento;</li> <li>-Las participaciones federales se realizarán conforme a la LCF.</li> <li>-El presupuesto de las alcaldías no podrá ser menor respecto al anterior, salvo los casos excepcionales que la ley determine.</li> </ul>

Concepto	Estatuto del Distrito Federal	Constitución Política de la Ciudad de México 'Ciudad garantista'
		(Art. 21; D; II; 1; a))
<b>Deuda</b>	-Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno.	-Es facultad de Gobierno de la Ciudad. Las alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos. (Art. 55; 3)
<b>Patrimonio / Compra de bienes.</b>	A cargo de los órganos centrales del Distrito Federal, pero tratándose de bienes utilizados por las Delegaciones, se les consultaría cuando se trate de enajenar o adquirir inmuebles.	Las alcaldías podrán adquirir de manera directa los bienes y servicios que sean necesarios. (Art. 55; 5)
<b>Fiscalización</b>	La Asamblea Legislativa revisará la Cuenta pública, analizará los informes trimestrales dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda. (Arts. 42 y 43)	Por la Auditoría Superior de la Ciudad de México. (Art. 21; D; fracc III; 3)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la Constitución Política de la Ciudad de México, (2023).

Las transformaciones en el marco institucional en la Ciudad de México respecto a la anterior normativa son notables en el diseño institucional, y en específico respecto a la operación de la hacienda pública se puede observar lo siguiente:

- La autonomía reservada para las Alcaldías es la misma con la que contaban las Delegaciones, es decir, en materia de gestión y administración del gasto.
- Los ingresos son una facultad reservada para el Gobierno central de la Ciudad, por lo que, al igual que en las Delegaciones, las Alcaldías estarán supeditadas a las provisiones de la Hacienda de la Ciudad, pero, aunque la recaudación de los ingresos públicos la realiza el Gobierno central, se enuncia en la Constitución que las Alcaldías podrán contar con los recursos de aplicación automática. Además, se crea el Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías.
- En materia de gasto, las Delegaciones y Alcaldías conservan la facultad de elaborar sus presupuestos. En el caso de las Alcaldías se agrega en el proceso la aprobación del respectivo presupuesto por su 'concejo', para después enviarlo a la Jefatura de Gobierno para la integración al proyecto de Presupuesto de la Ciudad.

- Se establece a nivel Constitucional que el presupuesto no podrá ser menor que el anterior, pero se deja abierto a que en casos excepcionales sí pudiese reducirse.
- Se agrega la enunciación de la Auditoría Superior de la Ciudad de México como ente fiscalizador, además de la facultad en sí misma del Congreso de la Ciudad en materia de rendición de cuentas.
- Uno de los elementos más importante a destacar, es la facultad del Congreso de la Ciudad para establecer normatividad en materia Hacendaria, cuyas fórmulas de asignación deberán contar con más variables:

**TABLA 13 VARIABLES CONSIDERADAS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS: ESTATUTO VS CONSTITUCIÓN.**

Delegaciones	Alcaldías
Población	Población residente y flotante Población en situación de pobreza
Marginación	Marginación y rezago social
Infraestructura	Inversión en infraestructura, servicios públicos
Equipamiento urbano	Equipamiento urbano
	Extensión territorial, áreas verdes y suelo de conservación
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Art. 112; primer párrafo)	Constitución Política de la Ciudad de México (Art. 21; D; II; 1; a))

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2014) y la Constitución Política de la Ciudad de México (2023).

### 2.3. Impacto de la Reforma política en las finanzas públicas de las Alcaldías.

La nueva Constitución Política de la Ciudad de México instauró conceptos, figuras político-administrativas y procesos, entre ellos la Hacienda Pública unitaria, a la cual se le añaden diversos principios que no son menores tales como el de solidaridad, subsidiariedad<sup>22</sup> y

<sup>22</sup> El principio de subsidiariedad tiene un lugar absolutamente necesario en los sistemas federales. Aplicado este principio al campo de las relaciones intergubernamentales, es sobre todo descentralizador, o sea, si las autoridades inferiores (o más cercanas a los gobernados) pueden realizar una tarea que incide directamente en la vida de los ciudadanos, la autoridad superior (o más alejada de la situación concreta que se pretende atender), debería respetar esa capacidad para que en forma autónoma resuelva los asuntos respectivos. *En otras palabras este principio establece que todo aquello que pueda hacer un ente inferior, no lo debe hacer uno superior, y en caso de dificultades, el ente superior puede cooperar, pero siempre procurando que el ente inferior desarrolle sus competencias naturales.* El principio de subsidiariedad no define por sí mismo en cuál nivel de Gobierno debe recaer determinado servicio o función, más bien proporciona un método básico para determinar cómo y en dónde debe darse la toma de decisiones, dependiendo de su naturaleza. En este sentido, la subsidiariedad comprende dos momentos: el primero se refiere a la autorización de los órdenes de Gobierno superiores a intervenir en los asuntos que por incapacidad temporal no puedan resolver los Gobiernos locales; el segundo se refiere a la capacidad de estos Gobiernos locales de evitar la intervención de los Gobiernos superiores en los casos donde no sea necesaria su intervención, pues cuentan con la plena capacidad y recursos para resolver sus asuntos. El principio de subsidiariedad supone un principio organizativo de atribución o distribución de competencias entre los órdenes de Gobierno, con base en tres supuestos:

cooperación, enmarcados por grandes principios rectores de la Ciudad como el de la dignidad humana, así como el hecho de que conforme al artículo 3, la Ciudad tiene una función social con el fin de garantizar el bienestar de sus habitantes en armonía con la naturaleza.

A la luz de este marco jurídico se evoca un sentido federalista, social y cooperativo. Es por lo que, una revisión de la Hacienda Pública es un acercamiento operativo a la forma en la que la filosofía que evocan estos conceptos puede dilucidar su capacidad de implementación.

El impacto concreto de estas bases las observaremos en las fórmulas de distribución y los montos transferidos, por ende, es crucial ubicar que en el artículo 21 de la Constitución de la Ciudad se establece la característica de ‘*equitativa*’ a la función distributiva de los recursos y responsabilidades.

---

Artículo 21

De la Hacienda Pública

3. La hacienda pública conciliará su naturaleza unitaria con la diversidad económica y social de la ciudad, mediante una equitativa distribución de los recursos y las responsabilidades.

(Constitución Política de la Ciudad de México, 2017)

---

La Hacienda Pública al tener un esquema ‘unitario’, involucra que los procesos deben integrarse en este sistema, encabezado por el sector central de la Administración pública de la Ciudad, la Secretaría de Finanzas, todo esto enmarcado en la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México, donde se establecen todas las nuevas atribuciones (Capítulo VII-IX), incluyendo el tema presupuestal (art. 125-127).

- 
- a) el **restrictivo**, de abstención directa o negativo, donde el orden de Gobierno superior no debe intervenir; esto se ha formulado de la siguiente manera: lo que pueda hacer un Gobierno local no lo debe monopolizar o asumir un Gobierno de rango superior. Es decir, debe respetar en primer lugar la intervención de los Gobiernos locales.
  - b) el **positivo**, en el que se fomenta la iniciativa de los Gobiernos locales para resolver los asuntos que por su proximidad al ciudadano pueda resolver más eficazmente.
  - c) la **suplencia**; en la que, el Gobierno superior debe acudir a apoyar a resolver ciertos problemas que el Gobierno local, por indisposición temporal no pueda resolver.

La subsidiariedad pretende así garantizar un grado de independencia a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales.

(Carta Europea de la Autonomía Local, artículo 4.3, citado en Villegas Moreno, José Luis, 2009, *La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano. Una aproximación*, Provincia, Núm. 21, enero-junio, 2009, Universidad de los Andes, Venezuela, p. 101)

### **2.3.1. Coordinación fiscal en las Alcaldías: el cambio de las fórmulas de distribución de las participaciones.**

La Reforma Política de la Ciudad de México impactó las finanzas públicas de la ciudad y sus Alcaldías. El Gobierno de la Ciudad diseñó la Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías (Gobierno de la Ciudad de México, 2023), documento en el cual se establecen los mecanismos de distribución de recursos en función de las facultades de las Alcaldías, tomando en cuenta el gasto que supondría cumplir con éstas, así como las características territoriales, demográficas y socioeconómicas de cada demarcación. La reclasificación se realizó a partir del presupuesto del año 2018.

El primer paso que se tenía que evaluar, eran aquellas transformaciones que tendría la nueva entidad gubernativa denominada Alcaldía, pues la modificación no fue solo de nombre, involucró la incorporación de funciones que ahora debían ser solventadas por las finanzas públicas de la Ciudad. El mapeo que se realizó fue el siguiente:

## ILUSTRACIÓN 5. FUNCIONES ALCALDÍAS.

### Diagrama de atribuciones de las alcaldías



Fuente: Gobierno de la Ciudad de México, *Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías*. (2023, pp. 21-22)

El mapeo de funciones fue el punto de partida del Gobierno de la Ciudad para establecer los criterios de distribución de participaciones nacientes de la Reforma Política. Para ello, como se describe en la Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías, el Gobierno de la Ciudad realizó lo siguiente:

- Se le asignó un costo a cada atribución. Se buscó que tuvieran fuentes de información oficiales y confiables, periódicas y, mediante una variable binaria, se determinó si cada variable era afectada por la variable transversal “población flotante”.
- Para estimar cuánto le cuesta a las Alcaldías cumplir con sus atribuciones, se realizó un costeo simplificado de cada una de éstas. Conceptualmente el costeo simplificado supone multiplicar la ‘variable dimensional’, que representa la cuantificación de los servicios por atender, por el costo unitario de cubrir dicho servicio. (Gobierno de la Ciudad de México, 2023, p. 14)
- Para estimar los costos unitarios de las atribuciones se empleó el clasificador por objeto del gasto de la Ciudad de México y el presupuesto real de las Alcaldías en 2018. (Gobierno de la Ciudad de México, 2023, p. 15)
- El Gobierno de la Ciudad realizó la calibración del presupuesto asignado a las Alcaldías en las diferentes funciones de Gobierno, de acuerdo con buenas prácticas internacionales. El resultado del análisis señala que, en promedio, ciudades con buenas prácticas, destinan 35 por ciento de su gasto a administración y Gobierno, 35 por ciento a servicios públicos e infraestructura urbana, 15 por ciento a desarrollo social y 15 por ciento a protección al medio ambiente. (Gobierno de la Ciudad de México, 2023, p. 21)



## ILUSTRACIÓN 6. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CDMX 2018 Y CIUDADES.

Gasto por rubro de gobierno en las Alcaldías de la CDMX y en otras ciudades del mundo comparables y reconocidas por sus buenas prácticas

Rubro	CDMX 2018	Bogotá	Curitiba	Singapur	Porto Alegre	Medellín	Promedio 5 ciudades	Escenario CDMX
Administración y gobierno	66.5%	36%	36%	32%	38%	38%	36%	35%
Servicios públicos e infraestructura urbana	22.2%	37%	34%	36%	38%	31%	35%	35%
Desarrollo social	10.9%	15%	12%	18%	12%	16%	15%	15%
Protección al medio ambiente	0.4%	12%	18%	14%	12%	15%	14%	15%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México, *Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías*. (2023, p. 22)

- Para calcular como se vería el presupuesto 2018 distribuido con los ajustes a las funciones de Gobierno, para cada atribución de las Alcaldías se multiplica el valor dimensional de la atribución por el costo unitario requerido para cumplir con ella, y, después, por el porcentaje de ajuste deseado. (Gobierno de la Ciudad de México, 2023, p. 23)

## ILUSTRACIÓN 7. AJUSTE OBJETIVO.

Rubro	A	B	C	D	E = D/A
	Costo 2018 (pesos)	Distribución % 2018	Distribución % objetivo	Costo objetivo (pesos)	Ajuste para llegar a objetivo
Administración y gobierno	26,966,433,453	66.5%	35.0%	14,202,296,631	53%
Servicios públicos e infraestructura urbana	9,025,974,933	22.2%	35.0%	14,202,296,631	157%
Programas sociales	4,409,653,351	10.9%	15.0%	6,086,698,556	138%
Protección al medio ambiente	175,928,638	0.4%	15.0%	6,086,698,556	3,460%
	<b>\$40,577,990,375</b>			<b>\$40,577,990,375</b>	

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México, *Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías*. (2023, p. 22)

**GRÁFICO 2 PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE CADA ÁLCALDÍA EN LAS VARIABLES.**

Alcaldía	Poblacion total (hab.)	Población en pobreza (hab.)	Población flotante (hab.)	Superficie urbana (m2)	Area verde (m2)	Suelo de conservación (m2)
Álvaro Obregón	8.2%	9.2%	7.1%	8.8%	9.9%	2.3%
Azcapotzalco	4.7%	3.3%	4.7%	4.2%	4.1%	0.0%
Benito Juárez	4.7%	1.0%	10.9%	3.4%	3.4%	0.0%
Coyoacán	6.7%	5.2%	8.3%	6.8%	14.1%	0.0%
Cuajimalpa de Morelos	2.4%	2.2%	3.1%	4.0%	2.2%	7.4%
Cuauhtémoc	5.9%	3.4%	20.8%	4.1%	5.1%	0.0%
Gustavo A. Madero	12.7%	12.8%	6.2%	11.0%	18.5%	1.4%
Iztacalco	4.4%	3.2%	3.2%	2.9%	4.0%	0.0%
Iztapalapa	19.9%	25.9%	6.6%	14.2%	14.2%	1.0%
La Magdalena Contreras	2.7%	3.4%	1.1%	2.3%	0.4%	7.1%
Miguel Hidalgo	4.5%	1.6%	14.1%	5.8%	8.7%	0.0%
Milpa Alta	1.7%	3.0%	0.2%	3.5%	0.1%	32.6%
Tláhuac	4.3%	5.4%	1.3%	4.9%	1.0%	7.4%
Tlalpan	7.6%	9.2%	5.4%	11.8%	5.6%	29.2%
Venustiano Carranza	4.8%	4.2%	5.5%	4.2%	5.8%	0.0%
Xochimilco	4.8%	7.1%	1.4%	8.1%	2.9%	11.5%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México, *Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías*. (2023, p. 22)

Todas estas modificaciones fueron realizadas a partir de 2018 y corresponden a la fórmula de distribución interna de las participaciones en la Ciudad y sus Alcaldías. Con el objetivo de ejemplificar claramente la modificación de los mecanismos de distribución, se presentan a continuación el comparativo de las fórmulas aplicadas.

En las fórmulas se observa lo siguiente:

- Cambio de denominación del órgano político administrativo local ‘de Delegación por Alcaldía’.
- A partir del ejercicio fiscal 2019, en el Acuerdo publicado en la Gaceta de la Ciudad de México<sup>23</sup>, entran en vigor los nuevos criterios de distribución de Participaciones en los que ya se consideran las variables establecidas en la Constitución Política de la Ciudad

<sup>23</sup> Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales para el ejercicio fiscal 2019.

de México (Art. 21; D; II; 1; a), para cumplir con las funciones desagregadas en el artículo 52 de la misma.


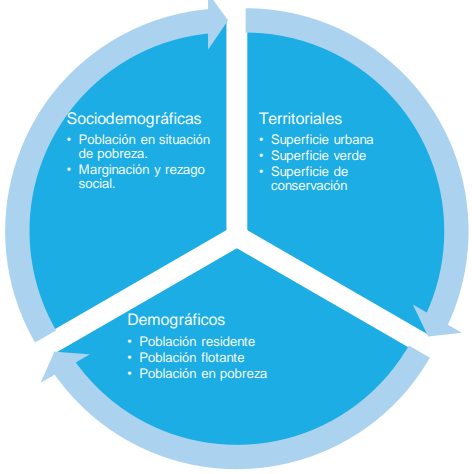
- Es relevante la transformación de la variable población, ya que considera aquella denominada como ‘flotante’.
- La característica territorial es otro factor incluido que, conforme a lo que describe la metodología, busca equilibrar las diferencias geográficas de la Ciudad.
- Conforme lo señala la (Auditoría Superior de la Federación), “las participaciones federales e incentivos que corresponderían a las Delegaciones no les son transferidas, como es el caso de los municipios en las demás entidades federativas, sino que son integradas al presupuesto global que se les autoriza; sin embargo, se incorporan al flujo presupuestal sin que sea posible diferenciarlas de manera específica y, distinguir los fondos e incentivos que las componen, así como sus importes; tampoco se pueden diferenciar del resto de los recursos propios que les autoriza, además, el Gobierno de la Ciudad de México” (p. 125).
- La Auditoría Superior de la Federación señala que, considerando la población como variable de distribución, durante 2016, se observó que no hay una correspondencia directamente proporcional entre los niveles de población y los recursos asignados a las Delegaciones.

**TABLA 14 FÓRMULAS Y VARIABLES APLICADAS A LAS “DELEGACIONES VS ALCALDÍAS” POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES**

Acuerdo 2016	Acuerdo 2023
<p><b>Fórmula 1</b></p> $h_i = .70 \left[ \frac{Pob_i + PobO_i}{\sum_i^{16} Pob_i + \sum_i^{16} PobO_i} \right] + .30 \left[ \frac{1}{\sum_i^{16} \frac{1}{Imar_i}} \right]$ <p><b>Fondos que Distribuye</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo General de Participaciones</li> <li>• Fondo de Fomento Municipal</li> <li>• Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios</li> <li>• Fondo de Fiscalización y Recaudación</li> </ul> <p><b>FGP<sub>i</sub> = FGP x (h<sub>i</sub>)</b></p> <p><b>FFM<sub>i</sub> = FFM x (h<sub>i</sub>)</b></p> <p><b>PIEPS<sub>i</sub> = PIESP x (h<sub>i</sub>)</b></p> <p><b>FFR<sub>i</sub> = FFR x (h<sub>i</sub>)</b></p>	<p><b><math>PT Alc i, 2023 = PT Alc i, 2022 + \beta_i [PT CDMX 2023 - PT CDMX 2022]</math></b></p> <p><i>Donde:</i></p> <p><b>PT Alc i 2023</b> = Monto participable total de la Alcaldía i en 2023;  <b>PT Alc i 2022</b> = Monto participable total de la Alcaldía i en 2022;  <b>PT CDMX 2023</b> = Monto que, del total asignado a la Ciudad de México por concepto de Participaciones, se distribuye entre las Alcaldías en 2023;  <b>PT CDMX 2022</b> = Monto que, del total asignado a la Ciudad de México por concepto de Participaciones, se distribuyó entre las Alcaldías en 2022;  <b>β<sub>i</sub></b> = Coeficiente de participación de la Alcaldía i</p> <p>Fórmula para el cálculo del coeficiente β<sub>i</sub>.</p> $\beta_i = \alpha_1 \left( \frac{PobT_i}{\sum_1^{16} PobT_i} \right) + \alpha_2 \left( \frac{PobP_i}{\sum_1^{16} PobP_i} \right) + \alpha_3 \left( \frac{PobF_i}{\sum_1^{16} PobF_i} \right) + \alpha_4 \left( \frac{SupU_i}{\sum_1^{16} SupU_i} \right) + \alpha_5 \left( \frac{SupV_i}{\sum_1^{16} SupV_i} \right) + \alpha_6 \left( \frac{SupC_i}{\sum_1^{16} SupC_i} \right)$



**TABLA 15 VARIABLES DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS: ACUERDO 2016 VS ACUERDO 2023**

Acuerdo 2016	Acuerdo 2023
 <p>Diagrama circular dividido en dos partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Marginación (30%)</b></li> <li><b>Población (70%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población ocupada</li> </ul> </li> </ul>	 <p>Diagrama circular dividido en tres partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Sociodemográficas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población en situación de pobreza.</li> <li>• Marginación y rezago social.</li> </ul> </li> <li><b>Territoriales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Superficie urbana</li> <li>• Superficie verde</li> <li>• Superficie de conservación</li> </ul> </li> <li><b>Demográficos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población residente</li> <li>• Población flotante</li> <li>• Población en pobreza</li> </ul> </li> </ul>
	<p><b>Principios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de repartición simple, justo y transparente.</li> <li>• Repartición alineada al costo de operación de las Alcaldías y sus atribuciones.</li> <li>• Procurar tener incrementos anuales de presupuesto todos los años en todas las Alcaldías.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las DT de la Ciudad de México por concepto de participaciones en ingresos federales, para el ejercicio fiscal 2016, 2018, 2019 y 2023.

Otro elemento innovador, fue la creación del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías considerando en su distribución los criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. (artículo 55).

**TABLA 16 FONDO ADICIONAL DE FINANCIAMIENTO A LAS ALCALDÍAS**

<b>Objetivo</b>	<b>El Fondo está dirigido para mejorar el equilibrio territorial, la progresión en el desarrollo integral y equitativo de las Alcaldías de la Ciudad de México, a fin de erradicar la desigualdad económica y social de las oportunidades de desarrollo, así como a promover la preservación, protección, conservación, revalorización, restauración, investigación y difusión del patrimonio y de todos aquellos bienes declarados como monumentos, incluyendo los espacios naturales y rurales con categoría de protección; articulado acciones de política pública con el objeto de mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.</b>
<b>Integración del Fondo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aportaciones de la Secretaría de finanzas.</li> <li>2. Rendimientos financieros que generen las aportaciones.</li> <li>3. Aportaciones adicionales de otro ente público o privado.</li> </ol>
<b>Distribución.</b>	a) 0.15 para población total b) 0.15 para marginación o población en pobreza c) 0.20 para infraestructura vial d) 0.20 para equipamiento urbano o infraestructura para servicios públicos e) 0.10 para gestión ambiental f) 0.20 para la eficiencia en el ejercicio del gasto
<b>Destino:</b>	<p>Inversión en proyectos destinados al equilibrio territorial,</p> <p>Inversión en infraestructura y obra pública para la preservación, protección, conservación, revalorización, restauración, investigación y difusión del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial.</p> <p>Inversión en materia de infraestructura para el desarrollo integral y equilibrado, a fin de erradicar la desigualdad económica y social</p>
<b>Evaluación y autorización</b>	<p>-Se integra una Cartera de proyectos.</p> <p>-Existe un grupo revisor que realizará el estudio y análisis de la cartera de proyectos propuestos por la Alcaldía. Además, determinará su procedencia técnica, considerando su vinculación lógica con otras acciones de política pública, así como su viabilidad presupuestal y financiera, además de la certeza de que su ejecución concluya en el año en que se apruebe;</p>
<b>Fórmula de distribución.</b>	El monto por distribuir a cada Alcaldía se integra por dos componentes: uno fijo equivalente al 80 por ciento y otro variable por el 20 por ciento, éste último como criterio de avance en el gasto programado durante el ejercicio, de conformidad con los datos registrados en el sistema que administra la Secretaría con corte al 31 de mayo.
Fuente: Elaboración propia con base en: Gobierno de la Ciudad de México, <i>Reglas de Carácter General para la operación, asignación y disposición de los recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías</i> , (2020)	

El cambio de la fórmula de distribución de participaciones y la creación del Fondo adicional muestran un efecto tangible de la Reforma política de la Ciudad que, a diferencia de criterios

anteriores, incluyen una visión distinta de ciudad, no solo limitada por la cantidad de población, sino que incluyen otros determinantes sociales y geográficos que ilustran la complejidad y diversidad que caracteriza a la Ciudad.

### **2.3.2. ¿Cuál fue el efecto de la nueva Constitución en la Hacienda Pública de la Ciudad de México?**

Al analizar la última transformación fundacional que la Ciudad de México vivió con la Reforma política en su marco normativo-institucional, se visualiza que la forma en la cual se inserta la Coordinación Fiscal, esta se consolida normativamente, es decir, no se modifica la forma en la que operaba, pero al interior del Gobierno se establecen nuevos criterios por los cuales la ‘función distributiva’ en la Ciudad se debe transformar a través de la norma y procesos internos, y en esto destaca la creación del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías y la obligación del Gobierno de la Ciudad de emplear nuevos esquemas para distribuir recursos.

Además, es imprescindible señalar que la nueva Constitución no trajo consigo la institución de un poder local como los municipios, especialmente en el apartado administrativo y económico, pues respecto a éste, las finanzas públicas en las Alcaldías tienen varias limitantes, ya que:

- No cuentan con Hacienda Pública;
- No aprueban su presupuesto libremente;
- No contratan deuda;
- No cuentan con el impuesto predial como ingreso propio, este es parte de los ingresos de la Ciudad de México;
- No cuentan con un ingreso tributario exclusivo, solo no tributario vinculado a los ingresos generados por el pago de los actos que realicen y recursos de aplicación automática.

En específico, respecto al Federalismo y la Coordinación fiscal al eliminar la descripción explícita en la Constitución de su pertenencia al pacto federal, entra en sinergia con los mecanismos de coordinación preexistentes en la Constitución y, aunque sigue siendo parte relevante del Sistema, es importante rescatar que más allá de las facultades en materia



hacendaria de la Ciudad de México y sus Alcaldías, el proyecto de Constitución sí proponía sentar bases para un nuevo pacto fiscal que determinaba lo siguiente:

---

CAPÍTULO II  
DE LA HACIENDA PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
Artículo 26  
Pacto fiscal  
A. ...  
B. Coordinación fiscal con la Federación  
Las autoridades de la Ciudad de México promoverán el establecimiento de una relación fiscal con la Federación a fin de que:  
a) Las participaciones y transferencias federales que recibe la ciudad sean adecuadas a sus funciones de capitalidad y a sus necesidades específicas;  
b) Se constituya un sistema de coordinación fiscal basado en un federalismo cooperativo, bajo el principio de subsidiariedad y corresponsabilidad política y administrativa; y  
c) Se integren espacios de coordinación que permitan el intercambio de ideas y experiencias, conforme a criterios de colaboración, cooperación, solidaridad recíproca y compensación. (2023)

---

Sin embargo, en la versión final de la Constitución, estos principios no fueron retomados, pero parte de su espíritu si, ejemplo de ello es lo siguiente:

---

En la planeación de las finanzas públicas de la Ciudad se considerarán los recursos que determine la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las bases que la misma establezca para su ejercicio, a fin de apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos. (artículo 21, apartado B, numeral 2) (2023)

---

En este sentido, encontramos como la Reforma Política de la Ciudad de México, con una mirada desde las finanzas públicas, establece una normativa con un tinte innovador y de nuevas formas de coordinación, pero, operativamente en los procesos de gobernar se fortalecen los instrumentos centralizadores. En este sentido veremos si el planteamiento narrativo-normativo le ha permitido a las Alcaldías cubrir sus funciones y apoyar en la mejora de la calidad de vida de las personas de la Ciudad.

## CAPÍTULO III. LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Uno de los elementos que distingue a la primer Constitución Política de la Ciudad de México del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, más allá de la visión jurídica, es que la norma incluye una serie de principios y define una visión de Ciudad.

‘Ciudad garantista’ es el concepto que la Constitución expresa como elemento rector de toda acción gubernamental; siendo una representación en lo local de lo que determina el artículo primero de la Carta Magna respecto a la obligatoriedad del Estado, de garantizar los Derechos Humanos y, por lo tanto, los instrumentos de Gobierno tendrán que estar dirigidos a fortalecer este objetivo.

Este principio gubernativo desemboca en la concepción de la Hacienda Pública, al establecerse que deberá orientarse al cumplimiento efectivo de los derechos, enfatizando en las finanzas su carácter social.

La función social de las finanzas públicas, según el mandato Constitucional, tendría que hacerse efectivo en la aplicación de sus instrumentos (ingreso, gasto, deuda y patrimonio), y como se analizó en el capítulo anterior, uno de los mayores esfuerzos fue el rediseño de las fórmulas de distribución de las participaciones con una visión ‘redistributiva’.

La estructura del Federalismo Fiscal que normalmente interaccionaba en la Ciudad de México ahora contará con una perspectiva de derechos, donde las finanzas públicas tendrán una función social, por lo menos en la norma, estableciendo como meta que la calidad de vida de las personas pueda ser mejor.

Sin embargo, una preocupación adicional es que existen circunstancias metaconstitucionales que dificultan la facultad de la norma en transformar la realidad, por lo que, el objetivo del presente capítulo es subrayar la importancia de que el Gobierno de la Ciudad esté fortalecido para atender mejor los problemas públicos y cómo se visualiza esto en las decisiones de las

finanzas públicas. Para lo cual se enfatizarán dos elementos; ‘la gestión y las finanzas públicas’, considerando que uno de los retos de la Ciudad, para impulsar acciones de impacto en la calidad de vida, es enfrentarse a problemas públicos de altas dimensiones, dadas sus características como capital del país.

### 3.1. Una Ciudad compleja que requiere esfuerzos mayúsculos.

La Reforma Política y el establecimiento de nuevas funciones, especialmente a las Alcaldías, implicó que el Gobierno de la Ciudad hiciera un replanteamiento en la distribución de las participaciones federales a las Alcaldías, de lo cual se esperaría que las demarcaciones territoriales tuvieran mayores capacidades institucionales, entendidas estas como “el conjunto de competencias, relaciones, funciones, reglas, rutinas y recursos que disponen las instituciones para mejorar el desempeño de la acción pública” (Valenzuela Mendoza, 2012), en específico a la capacidad administrativa, la cual pone mayor atención a la disponibilidad de recursos financieros requeridos para la realización de actividades previstas, así como responsabilidades, propósitos y funciones de la estructura organizativa y los sistemas de gestión de los asuntos públicos<sup>24</sup>.

Esta capacidad institucional es central, pues el Estado, el Gobierno, la sociedad, los mercados y los individuos conviven, interaccionan, friccionan y negocian mucho de esto en la arena de lo público; los procesos de gobernar<sup>25</sup> implican determinar los elementos en los que se dan estas interacciones mediante reglas formales, informales, métodos, pasos, funciones y actores. Estas relaciones se reconfiguran en la Ciudad de México al adoptar una serie de características *sui generis* e invitar a nuevos actores, como los Concejales.

---

<sup>24</sup> Roger & Morgan, 1999). Ospina (2002) citado por (Valenzuela Mendoza, 2012, p. 128)

<sup>25</sup> Los procesos de gobernar nos aproximan a ubicar los elementos, fases, pasos, para transformar estas realidades. Para ello, revolucionar las instituciones, admitiendo su característica cambiante puede ser un primer paso.

Los procesos de Gobierno, “dinámicos”, demandan admitir la aparición de nuevos actores y la reconfiguración de aquellos que siempre han existido, “Gobierno y Estado”. En esta dinámica nacen conceptos como instituciones, Gobierno abierto, Gobierno corporativo, acción pública, gobernanza, gobernabilidad y otros que nos permiten vislumbrar porque los procesos de Gobierno son dinámicos.

Los procesos de gobernar requieren reconocer que no existe solo un actor en la esfera social y de lo público que se llama “Gobierno”. Pues “gobernar es conducir la acción colectiva y para ello se requiere la construcción de una acción pública, que **no solo se reduce a la acción de los Gobiernos**” (Cabrerero Mendoza, 2005, p. 19).

Esto implica una simbiosis poderosa, con lo cual “lo público” no solo es lo gubernamental y lo colectivo no solo es de la sociedad. Por lo que aquí se pone el énfasis en el modo de Gobierno, el ejercicio del Gobierno, el juego del poder, un sentido de interacción donde la “acción pública” subraya la interacción social-Gobierno. Y es importante, porque, aunque en países con mayor desarrollo económico y sociedad organizada, la ciudadanía es un actor claro, no necesariamente funciona así en todos los regímenes. Y para muchos países es una realidad aún lejana.

La Ciudad de México se caracteriza por representar en su territorio la ‘diversidad’ poblacional, geográfica, cultural, económica y que por sus propias características evoca una realidad compleja, dinámica, cambiante y evolutiva; el Gobierno, como uno de los actores de la arena pública, tiene un reto mayúsculo en la gestión de la Ciudad; las finanzas públicas, que, siendo uno de los principales instrumentos de Gobierno, hace posible la realidad de las acciones gubernamentales. En este sentido es necesario no obviar las implicaciones que tiene la gestión de la Ciudad.

### **3.1.1. La importancia de que el Gobierno de la Ciudad esté fortalecido.**

Los seres humanos en lo individual y colectivo son dinámicos, complejos y completamente cambiantes. En las últimas décadas, en especial después de las guerras mundiales, el cómo gestionar las nuevas complejidades se ha reflejado con fuerza en la forma de pensar y resolver los asuntos públicos.

Las Ciudades, como señala (Borja & Castells, 2006), representan este campo de acción principal de los Gobiernos nacionales, donde son la riqueza de la Nación, coordinan las administraciones públicas, pueden garantizar el buen funcionamiento de las infraestructuras, y dado su relevante papel, es importante que sean competitivas, promoviendo la calidad de vida y la gobernabilidad, pues la Ciudad es un actor.

En la actualidad los medios de intercambio comercial, las comunicaciones y en general la interconexión, están cambiando la forma de relacionarnos y ha trastocado los sistemas sociales. A esta complejidad, los procesos de gobernar requieren énfasis en los elementos que permitan otorgar respuestas alternativas acordes a las múltiples variables que existen.

Un proceso como tal puede verse como un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno o hecho complejo, así como un conjunto de operaciones a que se somete algo para elaborarlo o transformarlo, así lo describe la Real Academia Española. En la Ciudad de México podemos ver con mucha claridad una de las representaciones más evidentes de una sociedad compleja, en la cual, con la primer Constitución se delinean nuevos ‘procesos de gobernar’ y la Ciudad como actor adquiere con mayor fuerza elementos gubernativos.

La palabra ‘Gobierno’ se inserta en la Constitución de forma consistente, con un énfasis relevante en la descripción de las ‘Alcaldías’, siendo de gran relevancia, por lo que no debe olvidarse que de los elementos más importantes de la Reforma de 1999 a la Carta Magna en el artículo 115 respecto al municipio, fue justo la incorporación del término ‘gobernar’, y es necesario destacarlo, pues por su lado requiere, como señala José Ayala Espino, distinguir entre ‘Gobierno’ y ‘gobernación’, donde el “Gobierno es un órgano del poder; la gobernación es el conjunto de actos administrativos, normativos, jurisdiccionales y políticos que se llevan a cabo por el Gobierno” (Ayala Espino, 1999, p. 26).

La nueva Constitución trae para las Alcaldías y la Ciudad una perspectiva de ‘Gobierno’, además de crear órganos de poder y herramientas para ejecutarlo, es decir, se fortalecen las capacidades institucionales, siendo un tema central, especialmente para maximizar los beneficios sociales, pues muchos de los autores que tratan estos temas coinciden en que los modelos económicos maximizadores de los beneficios, basados en la racionalidad del individuo o en las perspectivas de un Estado y Gobierno vertical, autoritario, son insuficientes.

Por ejemplo, como dice Ayala Espino, “la racionalidad individual no implica la racionalidad social, y la maximización individual no se extiende a la maximización social” (Ayala, 1999, p. 27)<sup>26</sup>. Para regular estas “discrepancias y gobernar los conflictos entre agentes se requiere un orden institucional y de una ‘tercera fuerza’ el Estado con poder suficiente para establecer un marco de restricciones y obligaciones, consagradas en las instituciones y normas, formales e informales, y las escritas en las leyes y contratos” (Ayala, 1999, p. 51).

El Gobierno de la Ciudad se transforma con la intención de generar espacios institucionales para gestionar mejor la complejidad y diversidad<sup>27</sup>, así como interacción donde la ‘acción pública’<sup>28</sup> marca de forma distinta la relación social-Gobierno.

---

<sup>26</sup> El institucionalismo reafirma la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva... las instituciones operan como mecanismos de control social que restringen las acciones maximizadoras de los individuos. Ayala Espino, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, (México, Fondo de Cultura Económica, 1999), p. 27

<sup>27</sup> Esta consideración no está de más, pues los procesos de gobernar siempre van acompañados de “negociación”, de actores, formalmente reconocidos o no, pero que implican un recurso para la ejecución de cualquier decisión o la determinación de restricciones institucionales.

<sup>28</sup> Enfoque que intenta superar una interpretación exclusivamente desde la pertinencia institucional de los actores y que más bien busca una interpretación desde los puntos de encuentro y desencuentro de estos. Un enfoque que sitúa en los puentes de interacción de los diversos actores, es decir, en el flujo de la regulación cruzada entre Gobierno y sociedad, así como en el interior de cada uno de estos universos. Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción Pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005. P. 11

La Ciudad de México, siendo el centro territorial, político y económico de la Nación, y este actor estratégico que señala Borja & Castells, requiere de un Gobierno y una estructura institucional que le permita gestionar esta complejidad que la caracteriza, algunos elementos que permiten dar cuenta de esta complejidad son los siguientes:

**TABLA 17 CARACTERIZACIÓN DE LA COMPLEJA 'CIUDAD DE MÉXICO'.**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habitantes: 9,209,944= 4,805,017 (mujeres) + 4,404,927 (hombres).</li> <li>• Localidades: 599 localidades rurales y 35 urbanas.</li> <li>• Densidad: 6,163 personas por kilómetro cuadrado.</li> <li>• 19% de la población son niñas y niños.</li> <li>• Entre 2015 y 2020, llegaron a vivir 308,686 personas a la Ciudad de México, procedentes del resto de las entidades del país.</li> <li>• Diversidad religiosa: En 2020 en Ciudad de México, 75.9 % de la población es católica, 7.3 % protestante, cristiano evangélico y en tercer lugar se ubican las personas sin religión con 11.0 por ciento.</li> <li>• En Ciudad de México hay 125,153 personas mayores de 3 años que hablan alguna lengua indígena.</li> <li>• Servicios en las viviendas: 90.5 % disponen de agua entubada dentro de la vivienda; 99.8 % cuentan con energía eléctrica y 94.2 % tienen drenaje conectado a la red pública.</li> <li>• A nivel nacional, Ciudad de México ocupa el lugar uno por su porcentaje de hogares con persona de referencia mujer.</li> </ul>
<p>Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Datos por Entidad Federativa: Ciudad de México.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ciudad de México aporta el 17.28 al PIB nacional.</li> <li>• Existen 427 959 establecimientos lo que representa el 8.9 % del total a nivel nacional.</li> <li>• 4 297 134 trabajadoras(es) lo que equivale a 15.8 % del total en México.</li> </ul>
<p>Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año base 2013</p>

En la CDMX tres delitos muestran un aumento en el número de carpetas de investigación en 2022 respecto a 2021

- Robo a bordo de Metrobús: 41.43% (de 140 a 198 carpetas) respecto a 2021
- Robo a pasajero a bordo del Metro: 48.28% (de 406 a 602 carpetas) respecto a 2021
- Robo a pasajero a bordo de microbús: 166.49% (de 194 a 517 carpetas) respecto a 2021.

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (2023), Datos de Seguridad CDMX.

- Personas en Situación de Calle y Abandono Social: en marzo de 2020 la CDMX identificó 1,226 personas. (**Gobierno de la Ciudad de México, 2023**)
- En 2022, 3.7 millones de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años realizaban trabajo infantil, lo que representó una tasa de 13.1 %. (**Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2023**). La ciudad de México tiene una tasa del 5.4

Fuente: Gobierno de la Ciudad de México (2023), Datos de Seguridad CDMX.

### 3.1.2. Una visión de gestión para gobernar esta Ciudad.

El Estado, el Gobierno y la sociedad no son elementos aislados, es más, como lo menciona Uvalle; “el Estado es tan inteligente, como inteligente son los habitantes que lo integran...”<sup>29</sup> “Lo que el Estado hace y puede hacer, tiene relación directa con la sociedad” (2019, p. 277), “no solo es un reflejo y considerando que la vida en sociedad, por su pluralidad, desigualdad, polarización, por sus necesidades y también por sus abusos y maldades, requiere Gobierno” (Aguilar Villanueva, 2013, p. 214), nos permite observar claramente la sinergia que existe entre estos conceptos.

En las tendencias de la gestión pública<sup>30</sup> se observa el esfuerzo por idear formas de reconfigurar las conexiones, vínculos y sinergias para atender los asuntos públicos,

---

<sup>29</sup> Así en una perspectiva agregada se puede decir que “... los Estados son indispensables para desarrollar tareas de seguridad, orden, tributación, justicia, paz... a través de la capacidad efectiva de las Administraciones públicas y las políticas públicas ... para producir la estabilidad que necesitan los sistemas de poder para fortalecer la gobernación, la gobernabilidad y la gobernanza, elementos que enlazan a la sociedad, los ciudadanos, los mercados y. la autoridad pública... que se condensan en la vida del Estado y en un sistema de operación pública que se concreta en las Administraciones públicas y en las propias políticas públicas.” (Aguilar Villanueva, 2013, p. 223)

<sup>30</sup> Las necesidades de una vida en sociedad y las formas de concretarlo, enmarcado en la Administración pública, ha recorrido un camino que se va ajustando conforme a la propia realidad, y más recientemente se puede observar en las tendencias contemporáneas de este elemento donde se condensa la vida del Estado; se ha pasado por este auge de las políticas intervencionistas, con una **administración**

destacando elementos, actores, procesos instrumentos y procesos de gobernar, porque, esencialmente, no se puede evadir el hecho de que el Gobierno no lo puede hacer todo y “no tiene otro camino más que sumar su información, conocimiento, poderes, facultades y recursos a la información, conocimiento, recursos y poderes de otros actores, ... a fin de mejorar el conocimiento que tiene de la composición y causalidad del problema a resolver y del objetivo a alcanzar” (Aguilar Villanueva, 2013, p. 223).

En este sentido, vale la pena preguntarnos; ¿para qué sirve incorporar una perspectiva de gestión pública? Al respecto, Luis Aguilar señala con precisión: “hay algo que la democracia no ha podido solucionar por si sola, y es el ser capaz de resolver razonablemente bien problemas sociales crónicos y de abrir el camino hacia futuros de superior calidad de vida y equidad”. (Aguilar Villanueva, 2013, p. 223)

Los problemas son multifactoriales, como lo señala Luis Aguilar, de la mano de una democracia no siempre viene una mejor calidad de vida. En el caso de la Ciudad de México, esta idea provoca cuestionarse; ¿la reforma política, una lucha de muchos años por reconfigurar el diseño político e institucional y su nueva Constitución, tiene efectos en la calidad de vida de las personas?

Uno de los propósitos de los cambios institucionales se alinea con la intención de consolidar un ‘buen Gobierno’, que Uvalle nos lo ilustra como este “referente obligado para la Administración pública en la medida que alude a lo mejor, es decir, a mejorar sustancialmente las condiciones, relaciones y procesos que conllevan a que la calidad de vida sea un auténtico paradigma” (2018, p. 279). Y así administrar desde la realidad, como lo menciona Rodríguez (2013), que permita alcanzar este mejor estadio social<sup>31</sup>.

---

pública burocrática de corte Weberiano a fin al desarrollo de la sociedad industrial, pasando en seguida a este “boom” de la Nueva Gerencia pública, que propone esta famosa “caja de herramientas” para reestructurar los Estados donde se observa el agotamiento del Estado intervencionista, para posteriormente vislumbrar a la Gobernanza la cual reconoce que las soluciones a los problemas públicos se vinculan con la reconstrucción de la vida colectiva; y en este marco otras tendencias que viene surgiendo y consolidándose como este cuestionamiento sobre el Dinero público, su manejo ético; el Gobierno abierto; los procesos de Innovación gubernamental; o la referente a mejorar las capacidades directivas y Operativas del personal dedicado al servicio público (Uvalle, 2018, pp. 276).

<sup>31</sup> Para esto, es necesario seguir en el camino de la reconstrucción de la gestión pública y de lo que abarca el Gobierno para que se vaya adaptando a la realidad, en su esencia dinámica y multidimensional. Sin embargo, ante qué problemas nos encontramos; “por un lado, el problema de los Gobiernos no estriba únicamente en valorar su organización, estructuras y procedimientos, sino en revisar el contenido de sus decisiones, la calidad de la argumentación formulada, el análisis de factibilidad de las políticas y la visión que se tiene para elegir entre opciones en competencia” (Uvalle, 2019, p. 40).



En este sentido, la complejidad de la Ciudad de México y los esfuerzos continuos de las reformas políticas que ha vivido tiene una conexión no solo política, sino de gestión, y en específico, en crear instrumentos que fueran capaces de “atender mejor los asuntos públicos y reconfigurar estas conexiones con el sector privado, la sociedad y las otras unidades gubernativas, pues hay una misión central: mejorar el estadio social” (Aguilar Villanueva, 2013, p. 219).

Al respecto dice Aguilar, “la actual cuestión política central, la que está hoy en el centro de la preocupación de los ciudadanos y de los estudiosos del Gobierno y la administración pública, es la cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva del Gobierno” (2013, p. 214), pues “los ciudadanos necesitan respuestas y los problemas soluciones, por lo que resulta central en observar la manera de cómo el Gobierno construye y desarrolla sus decisiones” (Camou, 2001, p.20).

La Constitución de la Ciudad al enfatizar en su articulado la palabra Gobierno<sup>32</sup>, principalmente a las Alcaldías, “asigna mayores capacidades de la administración pública que son producto de la sapiencia y el pragmatismo que los cuerpos burocráticos producen para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado” (Uvalle, 2019, p. 276).

La nueva Constitución de la Ciudad de México fue un esfuerzo relevante de instaurar todas estas ideas innovadoras en la gestión pública incorporando este elemento del ‘Derecho a la Ciudad’, cuyo concepto aún está en construcción y sobre el cual parece existir consenso, pues “hace referencia a la necesidad de cuestionar los modelos predominantes de desarrollo urbano y la distribución de los beneficios y las cargas de la urbanización entre las personas y los grupos sociales, para generar con ello condiciones más justas de acceso a los bienes, servicios y las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural que producen las

---

<sup>32</sup> Los modelos y procesos de gobernar deban adaptarse a sus realidades, se partirá del hecho de que las sociedades son dinámicas, así como sus problemas públicos. Para este proceso de adaptación es indispensable traer a colación los conceptos de “Gobernabilidad y Gobernanza”<sup>32</sup>, cómo expresiones que evocan la forma en la que se dan las respuestas institucionales a un problema social, donde es primordial que “*el Gobierno*” *esta autoridad pública legítima es el único actor que determina y decide el contenido de la decisión directiva* (Aguilar Villanueva, 2013), lo cual trae a colación otro elemento central de este proceso de adaptabilidad, ¿quién o quiénes toman esas decisiones? Por un lado, tenemos a los líderes políticos, y por otro, a todo este ejército de burócratas encargados día a día de la toma de micro decisiones, que de cierta forma los podemos vincular más a esto que se denomina “*gobernación*” *entendido que por esta se ejecutan actos políticos, jurídicos, administrativos y jurisdiccionales que dan cuenta de cómo se ejerce el poder en la sociedad* (Uvalle Berrones, 2019, p. 267).

ciudades, así como la protección del medio ambiente y la sustentabilidad de las mismas” (Centro de Estudios Constitucionales-SCJN, 2022, p. 1).

El incremento de funciones, como se describió en el capítulo anterior, recae en un papel distinto que ocuparán las unidades administrativas presentes en la estructura organizacional de la Ciudad, asimismo, la Reforma política trajo consigo la reconfiguración de la toma de decisiones, esencialmente en las Alcaldías, al incorporar la figura del Concejo, quienes participarán de una manera esencial en la resolución de problemas públicos y la asignación del gasto. Por lo que, considerando el gran instrumento de Gobierno que representan las Finanzas públicas, es posible observar en ellas las distintas formas de ‘toma de decisión’, las cuales se analizan en los siguientes apartados.

### **3.2.Tendencias de las Finanzas Públicas de la Ciudad y sus Alcaldías.**

#### **3.2.1. Comportamiento de las Finanzas Públicas de la Ciudad de México 1993-2021.**

Las finanzas públicas son uno de los instrumentos de Gobierno más poderosos que tiene la administración pública, por lo que en esta perspectiva de gestión para un mejor estadio social es fundamental observar cuál ha sido su tendencia. En la Ciudad de México, considerando la Reforma política, podemos ubicar dos momentos, por un lado, antes de la entrada en vigor de las reformas Constitucionales y de la publicación de la nueva Constitución y posterior a esta, para efectos prácticos, tomando en cuenta que el proceso legislativo llevó dos años, tomaremos como eje el 2016.

Bajo esta consideración podemos analizar las características de las finanzas públicas de la Ciudad:

#### **a) El papel de la Ciudad de México en la recaudación nacional.**

El Federalismo Fiscal, como este arreglo financiero donde de la recaudación de recursos se distribuyen en toda la Nación conforme a parámetros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, es un esquema donde no todas las entidades federativas, para el caso de México, ocupan el mismo nivel de importancia por la población y la recaudación que implica a nivel

territorial. En este contexto, la Ciudad de México tiene un papel relevante, por lo que es necesario ponerla en el centro de un análisis sobre el nuevo pacto fiscal. Para ello, puntualizaremos lo siguiente:

- En la Ciudad de México se recaudan casi el 50% de los ingresos tributarios de la Nación, tendencia que prácticamente se ha mantenido en los últimos años; conforme a una revisión de la recaudación por entidad federativa de 2008 a 2018, se muestra que en la Ciudad de México se han recaudado hasta el 54% en 2009; estos datos considerando que a 2018 se cuenta con el 17.32 % de los contribuyentes activos del país (físico y moral), cuya gran recaudación tiene sentido al ser la capital del país con la mayor actividad económica. Estos datos pueden observarse en la siguiente tabla.

**TABLA 18. RECAUDACIÓN FISCAL NETA DE INGRESOS FEDERALES POR ENTIDAD FEDERATIVA 2008 A 2018.**  
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2019.

Año	Estados Unidos Mexicanos		Ciudad de México		Ciudad de México	
	Tributarios	No tributarios	Tributarios	No tributarios	Tributarios	No tributarios
2008	1,095,460.5	1078219.557	496,294.8	1,068,749.6	45%	99%
2009	1,271,791.6	901,877.2	693,007.3	894,242.1	54%	99%
2010	1,414,682.6	839,552.4	749,566.5	830,548.9	53%	99%
2011	1,468,491.6	1,034,160.6	740,251.3	1,023,924.4	50%	99%
2012	1,528,555.1	1,149,335.0	739,747.7	1,134,203.4	48%	99%
2013	1,786,659.8	1,151,777.8	931,517.9	1,135,403.3	52%	99%
2014	2,065,080.1	1,101,275.5	1,054,885.6	1,082,820.2	51%	98%
2015	2,366,505.1	820,514.2	1,135,903.1	796,066.2	48%	97%
2016	2,716,219.1	866,893.6	1,254,413.8	833,811.3	46%	96%
2017	2,849,528.7	1,021,055.0	1,244,876.2	978,293.1	44%	96%
2018	3,062,334.0	833,237.9	1,303,312.8	788,867.2	43%	95%

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico por entidad federativa del INEGI, 2019.

La Ciudad de México es clave para la recaudación nacional, lo cual es sustancial para sostener el funcionamiento del Federalismo fiscal, considerando el porcentaje que aporta, sin embargo, a partir del 2016 si bien disminuye la proporción de aportación, este no se asocia a la reforma política, pues los ingresos federales responden más a una dinámica económica que política o territorial. Pero desde la óptica de la recaudación nacional, la dinámica económica de la ciudad tiene una relación directa con las finanzas nacionales aportando más del 40%.

## b) Tendencia al alza de los ingresos por coordinación fiscal: 1993 al 2021.

En las estadísticas de 1993 al 2018, que son las disponibles por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se observa lo siguiente:

- Los ingresos públicos de la Ciudad de México han tenido una tendencia al alza, incrementando en gran medida los ingresos con los que dispone para operar. (Ver Gráfico 3. Ingresos públicos de la CDMX 1993 a 2021.)

Los ingresos, cuyo origen son la coordinación fiscal, oscilaron en este periodo entre el 38.4% en 1996, a un máximo el 62.8% en el 2018.

- La relación entre ingresos propios e ingresos de la coordinación fiscal en este periodo, presentan un comportamiento interesante, ya que en los primeros años en los que entró la Coordinación fiscal, los ingresos propios fueron más altos entre 1993 y 1998, en este año aparecen las aportaciones que le sumaron una gran potencia a los recursos federales, a partir del 2018 la tendencia se invirtió y los ingresos por coordinación fiscal comenzaron a ser mucho mayores que los ingresos propios, presentando diferencias muy importantes entre 2008 y 2010, años en los que la crisis global afectó fuertemente la economía en el mundo. A partir de esos años la brecha ha ido disminuyendo, pero la tendencia a la baja para los ingresos propios y al alza de los ingresos por coordinación fiscal siguen estando patentes.

La tendencia, conforme a los datos disponibles hasta 2021 antes de la entrada en vigor de la Reforma Política, muestra una fuerte dependencia de las transferencias federales, con un leve crecimiento de los ingresos propios por impuestos. La dependencia financiera de los ingresos de coordinación fiscal preexistente a la reforma política y constante posterior a la nueva Constitución no es un asunto aislado y aplicable solo a la Ciudad de México<sup>33</sup>. Estos elementos mostrados son relevantes, ya que nos indican los alcances que tiene la Ciudad de

---

<sup>33</sup> Para ilustrarlo, vale la pena citar un análisis de hace casi 20 años, donde el contexto político a nivel nacional era distinto, así como las instituciones, pero, que en materia de federalismo fiscal y las finanzas de los estados no nos muestra una realidad muy distinta a la actual. En el 2002, Ibarra Salazar (2003), demuestra que la dependencia de los Gobiernos locales por las Transferencias en realidad se disparó desde que arrancó el Sistema Nacional de Coordinación fiscal, a partir de 1980, además describe que *el gran salto de los ingresos propios a mediados de los noventa se debe a un crecimiento desmesurado en los aprovechamientos, consecuencia de subsidios otorgados por el Gobierno federal a los estados*. Esta dependencia, menciona Ibarra Salazar, ha generado las siguientes problemáticas o impactos: Limitación de la libertad y la soberanía de los estados; Exacerbado las disparidades regionales y no ha permitido la aparición de iniciativas locales dirigidas a mejorar el desarrollo regional; y, Falta creciente de incentivos en los Gobiernos estatales para ejercer su capacidad fiscal.

México y sus alcaldías en el Federalismo fiscal, que en materia de ingresos ha estado enérgicamente marcado por una tendencia de la dependencia financiera.

### c) Fortalecimiento de los Ingresos propios 1993-2021.

En los ejercicios fiscales de 1993 – 2021, los ingresos totales de la Ciudad de México continúan estando al alza (Ver Gráfico 3. Ingresos públicos de la CDMX 1993 a 2021.), conforme a la información reportada por la Secretaría de Administración y Finanzas, y en un extracto del 2012 al 2021 observamos que han representado del 36% al 42% del total de ingresos

**TABLA 19. TABLA. INGRESOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2012 – 2021  
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2023.**

Concepto/Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos por transferencias	130,099.90	147,563.58	158,962.12	156,837.60	169,974.24	159,566.86	158,611.03	153,732.67	144,952.08	133,769.53
Ingresos Propios	100,828.05	97,929.61	107,746.73	122,059.41	120,605.05	120,365.03	124,170.39	119,964.37	110,437.55	107,870.30
Otros	5,065.52	6,539.88	8,195.12	14,751.60	12,347.60	13,162.89	15,414.31	-	-	3,921.96
Financiamiento	9,009.02	7,898.87	6,825.58	7,073.26	4,450.19	5,517.52	5,019.53	14,496.36	11,175.39	11,014.52
Total	245,002.49	259,931.93	281,729.55	300,721.87	307,377.08	298,612.29	303,215.26	288,193.40	266,565.02	256,576.31

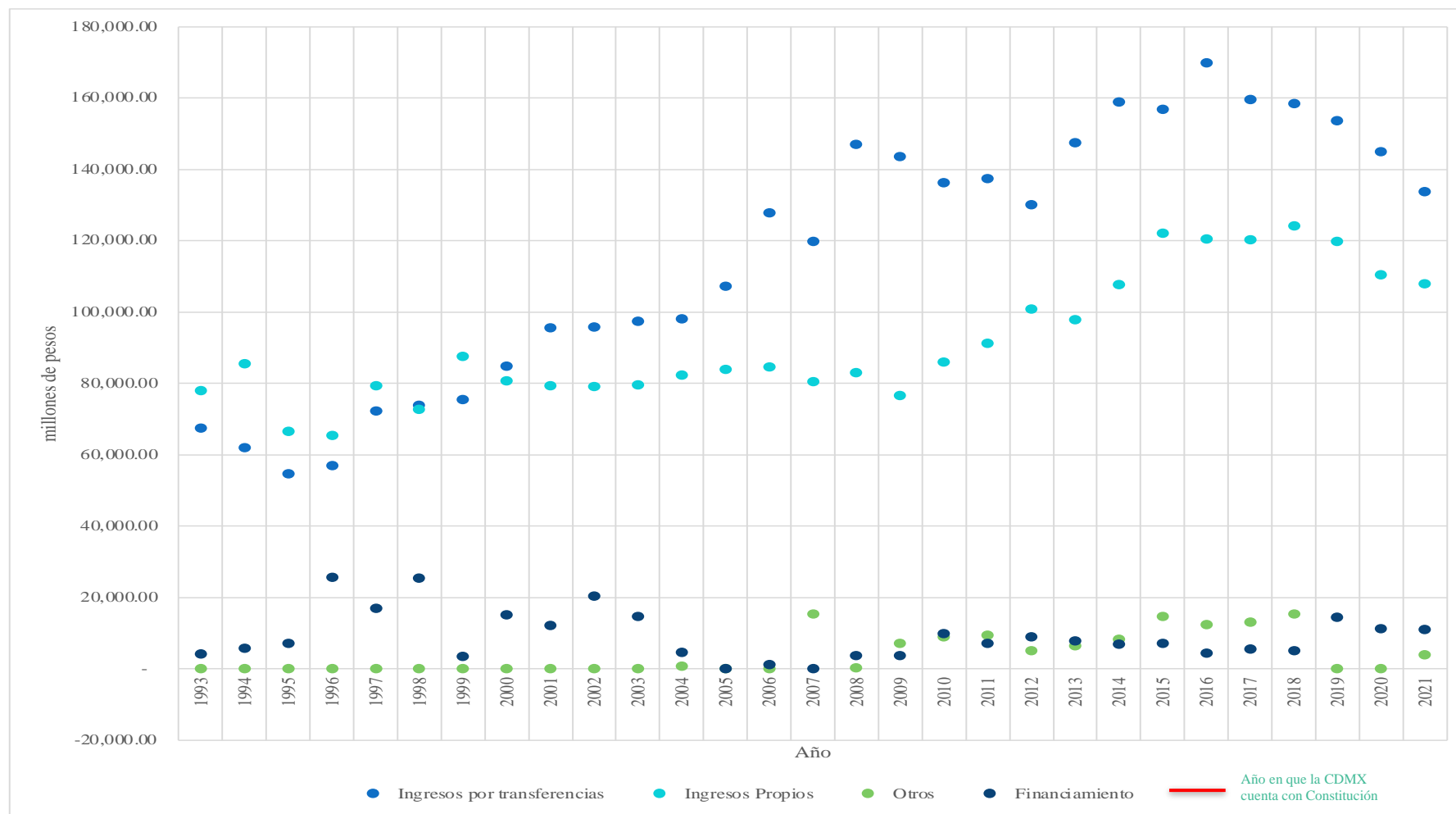
Concepto/Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos por transferencias	53%	57%	56%	52%	55%	53%	53%	51%	49%	45%
Ingresos Propios	41%	38%	38%	41%	39%	40%	42%	40%	37%	36%
Otros	2%	3%	3%	5%	4%	4%	5%	0%	0%	1%
Financiamiento	4%	3%	2%	2%	1%	2%	2%	5%	4%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	102%	97%	89%	86%

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México (2012-2021).

Justo es esta característica de los ingresos propios, es decir, la solidez que han representado, lo cual constituyó uno de los principales argumentos por los que se asumió la necesidad de centralizar las decisiones hacendarías en la Ciudad, tal y como lo apuntaron algunos funcionarios en el marco de la discusión de la nueva Constitución<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Un ejemplo de cómo los medios retoman testimonios de la importancia de crear una hacienda pública unitaria puede observarse en la siguiente nota: Hacia la consolidación de una Hacienda pública unitaria en la Ciudad de México (2016): <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Hacia-la-consolidacion-de-una-Hacienda-publica-unitaria-en-la-Ciudad-de-Mexico-20161123-0085.html>.

**GRÁFICO 3. INGRESOS PÚBLICOS DE LA CDMX 1993 A 2021.**  
 CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2023.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas del Gobierno de la Ciudad de México, 1989-2021..

### 3.2.2. Efectos en las finanzas públicas de las Delegaciones/Alcaldías.

La Reforma política de la Ciudad de México transformó la Coordinación Fiscal al interior de la Ciudad, como se describió en el capítulo anterior, se modificaron las fórmulas de distribución de las participaciones. Para aproximarnos a observar qué tanto modifica el volumen de transferencias por Alcaldía, se realizó una revisión de la Cuenta Pública de la Ciudad de México, con información disponible en formato de datos abiertos de 2014 a 2021, muestra que de la coordinación fiscal le fueron transferidos a las Alcaldías los recursos que pueden visualizarse en la Tabla 20. Tabla. Participaciones Transferidas a Alcaldías 2014-2023.

Existe una tendencia incremental de las transferencias a las Alcaldías, sin embargo, de 2018 a 2019 se refleja un decremento de 1,213 millones de pesos, lo cual se explica ya que en el 2018 entró un nuevo Gobierno federal, con una medida más restrictiva de las finanzas públicas y el gasto federal fue impactado, de la misma forma las variables económicas en las que se basa el cálculo de transferencias tuvieron variaciones relevantes, lo cual trajo una disminución generalizada de las participaciones a los estados, los municipios y las alcaldías en todo el país, esto por el nuevo escenario de recaudación que se planteó en 2019, el cual se ajustó a la una realidad de menor crecimiento y disminución de ingresos petroleros, lo cual puede observarse con mayor claridad en el Gráfico 5. **Transferencias Federales a las Alcaldías.** Ya para el 2019 operaba la nueva metodología de cálculo de participaciones a Alcaldías.

**TABLA 20. TABLA. PARTICIPACIONES TRANSFERIDAS A ALCALDÍAS 2014-2023.  
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2023\*.**

ALCALDÍA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Álvaro Obregón	\$ 1,628	\$ 1,617	\$ 1,749	\$ 1,818	\$ 1,907	\$ 1,893	\$ 1,760	\$ 1,699	\$ 1,787	\$ 1,940
Azcapotzalco	\$ 1,458	\$ 1,448	\$ 1,592	\$ 1,655	\$ 1,704	\$ 910	\$ 846	\$ 1,503	\$ 1,502	\$ 1,544
Benito Juárez	\$ 1,464	\$ 1,455	\$ 1,469	\$ 1,527	\$ 1,611	\$ 967	\$ 899	\$ 1,423	\$ 1,434	\$ 1,490
Coyoacán	\$ 1,254	\$ 1,246	\$ 1,225	\$ 1,273	\$ 1,306	\$ 1,490	\$ 1,386	\$ 1,168	\$ 1,267	\$ 1,415
Cuajimalpa	\$ 812	\$ 806	\$ 790	\$ 821	\$ 843	\$ 786	\$ 731	\$ 750	\$ 777	\$ 830
Cuauhtémoc	\$ 2,282	\$ 2,267	\$ 2,452	\$ 2,550	\$ 2,638	\$ 1,499	\$ 1,394	\$ 2,328	\$ 2,328	\$ 2,398
Gustavo A. Madero	\$ 1,890	\$ 1,878	\$ 1,867	\$ 1,941	\$ 1,983	\$ 2,735	\$ 2,543	\$ 1,782	\$ 1,963	\$ 2,221
Iztacalco	\$ 966	\$ 959	\$ 924	\$ 960	\$ 988	\$ 783	\$ 728	\$ 876	\$ 906	\$ 968
Iztapalapa	\$ 2,739	\$ 2,721	\$ 2,777	\$ 2,887	\$ 2,977	\$ 3,815	\$ 3,548	\$ 2,669	\$ 2,911	\$ 3,266
Magdalena Contreras	\$ 702	\$ 697	\$ 697	\$ 725	\$ 758	\$ 668	\$ 621	\$ 673	\$ 694	\$ 739
Miguel Hidalgo	\$ 1,813	\$ 1,801	\$ 1,906	\$ 1,982	\$ 2,026	\$ 1,221	\$ 1,135	\$ 1,789	\$ 1,803	\$ 1,873
Milpa Alta	\$ 813	\$ 807	\$ 826	\$ 858	\$ 920	\$ 925	\$ 860	\$ 820	\$ 869	\$ 949
Tláhuac	\$ 865	\$ 859	\$ 875	\$ 910	\$ 952	\$ 934	\$ 869	\$ 848	\$ 897	\$ 975
Tlalpan	\$ 1,427	\$ 1,417	\$ 1,340	\$ 1,393	\$ 1,457	\$ 2,209	\$ 2,054	\$ 1,313	\$ 1,473	\$ 1,696
Venustiano Carranza	\$ 1,142	\$ 1,134	\$ 1,095	\$ 1,138	\$ 1,175	\$ 984	\$ 915	\$ 1,043	\$ 1,086	\$ 1,166
Xochimilco	\$ 951	\$ 945	\$ 949	\$ 987	\$ 1,034	\$ 1,247	\$ 1,160	\$ 925	\$ 1,005	\$ 1,121
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 22,207</b>	<b>\$ 22,058</b>	<b>\$ 22,530</b>	<b>\$ 23,426</b>	<b>\$ 24,278</b>	<b>\$ 23,065</b>	<b>\$ 21,449</b>	<b>\$ 21,609</b>	<b>\$ 22,701</b>	<b>\$ 24,590</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México y el Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingresos Federales para los ejercicios fiscales: (2023), (2022), (2021), (2020), (2019), (2018), (2017), (2016)<sup>35</sup>, (2015) y (2014).

\* Cifras actualizadas a pesos 2023 con base en los deflatores del (Centro de Análisis e Investigación FUNDAR)

<sup>35</sup> Que con motivo de la publicación del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de la Reforma Política de la Ciudad de México; en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 2 de febrero de 2016, se publicó el “Acuerdo por el que se instruye a las Unidades Administrativas que integran la Administración Pública de la Ciudad de México a implementar las acciones necesarias para incorporar en la documentación oficial la denominación “Ciudad de México”, en lugar de Distrito Federal. (Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2016, 2016)



El Federalismo fiscal tiene muchas bondades en su perspectiva distributiva, sin embargo, también puede tener efectos negativos si los Gobiernos dependen por completo de él, pues ya que los ingresos federales dependen de variables que escapan de lo ‘local’, una crisis mundial o un cambio de política fiscal del Gobierno nacional definitivamente los deja en una situación vulnerable.

Es hasta 2023 que observamos una recuperación de los montos transferidos a las Alcaldías. Cabe volver a recalcar que las Alcaldías por sí mismas no tienen impuestos propios o ingresos de importancia que puedan captar para cubrir algunas de sus funciones, lo cual las deja completamente dependientes de lo que les transfieren, al ser más una instancia administrativa que gubernativa, aunque la Constitución les da facultades que pareciera que debiesen contar con mayor autodeterminación financiera.

#### *a) El gasto público en las Alcaldías.*

Las finanzas públicas, desde la perspectiva de la economía pública, representan este instrumento en el cual es posible impulsar el efecto multiplicador y acelerador de la economía, entre sus componentes el gasto público es quizá la forma en la que no sólo se impulsa si no que ‘da dirección’, por ende, el destino del gasto es siempre un tema de análisis y estudio, pues todo lo que se recauda, administra o se solicita prestado tiene un objetivo. Por lo que resulta muy relevante lo que en páginas anteriores se refería a las ‘decisiones públicas’, la ‘gestión’, ya que las finanzas públicas como este poderoso instrumento de Gobierno, tiene una de sus mayores expresiones a través del gasto.

La Ciudad de México ha tenido diversas transformaciones institucionales, de las cuales destaca la de 1994, cuando se promulga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en ese contexto se instituye la Asamblea Legislativa y es hasta 1997 que se logra la elección del Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales. Los efectos de este proceso democratizador tendrían consecuencias en el ejercicio de Gobierno.

En una visión histórica del gasto, se pueden observar las tendencias relativas a las decisiones, y las prioridades que los Gobiernos dan a los asuntos públicos. Por ello, en este apartado se

realiza una aproximación a la dinámica del gasto en la Ciudad de México, considerando la información disponible, la cual convenientemente se cuenta desde 1999, periodo en que la democratización de los puestos ejecutivos ya había llegado a la Ciudad, y terminamos en 2018, un año donde entran en operación las nuevas formas de distribución de las participaciones.

Para aproximarnos a observar el gasto en las unidades político-administrativas de la Ciudad de México, desde que eran Delegaciones a Alcaldías, se realiza un análisis a las erogaciones desde la perspectiva de ‘tipo de gasto’, en los cuales están conceptos de: servicios personales; servicios generales; inversión pública; materiales y suministros; transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; Bienes muebles, inmuebles e intangibles; e, inversiones financieras y otras provisiones.<sup>36</sup> En los conceptos de tipo de gasto hay dos grandes grupos, aquellos que pertenecen al gasto de inversión y al gasto corriente.

Desde 1998 al 2018 observamos el crecimiento del volumen del gasto ejercido por las Delegaciones / Alcaldías, (Ver Gráfico 4 Alcaldías y Tipo de Gasto)

La protección social<sup>37</sup> como el conjunto de intervenciones cuyo objetivo es reducir el riesgo y la vulnerabilidad de tipo social y económico, se desarrolla regularmente en programas de

---

<sup>36</sup> Los conceptos por tipo de gasto son los considerados por el Instituto de Estadística y Geografía en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Los conceptos pueden variar a lo largo del tiempo, por ello se decidió considerar la información que genera el INEGI, ya que incorpora la información correspondiente a la normatividad general y las recomendaciones internacionales, para mayor detalle de su metodología es importante consultar: (2016)

<sup>37</sup> **Protección social. Banco Mundial.** Los sistemas de protección social ayudan a las personas y las familias, en particular los pobres y vulnerables, a hacer frente a las crisis, encontrar empleo, mejorar la productividad, invertir en la salud y la educación de sus hijos y proteger a la población de edad avanzada.

La protección social universal incluye: asistencia social a través de transferencias monetarias a quienes las necesitan, particularmente los niños; beneficios y apoyo para las personas en edad de trabajar en caso de maternidad, discapacidad, accidentes laborales o desempleo, y pensiones para los ancianos. Banco Mundial. Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12648>  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12648/708870SPANISH000Strategy020120220SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

**Protección Social. CONEVAL:** La protección social debe proteger la seguridad económica de las personas y de sus hogares ante el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez, dado que la presencia de eventos coyunturales puede aumentar la pobreza, así como profundizar los niveles de pobreza de quienes ya están en esa situación, e imponer mayores obstáculos a los hogares pobres para salir de la pobreza.

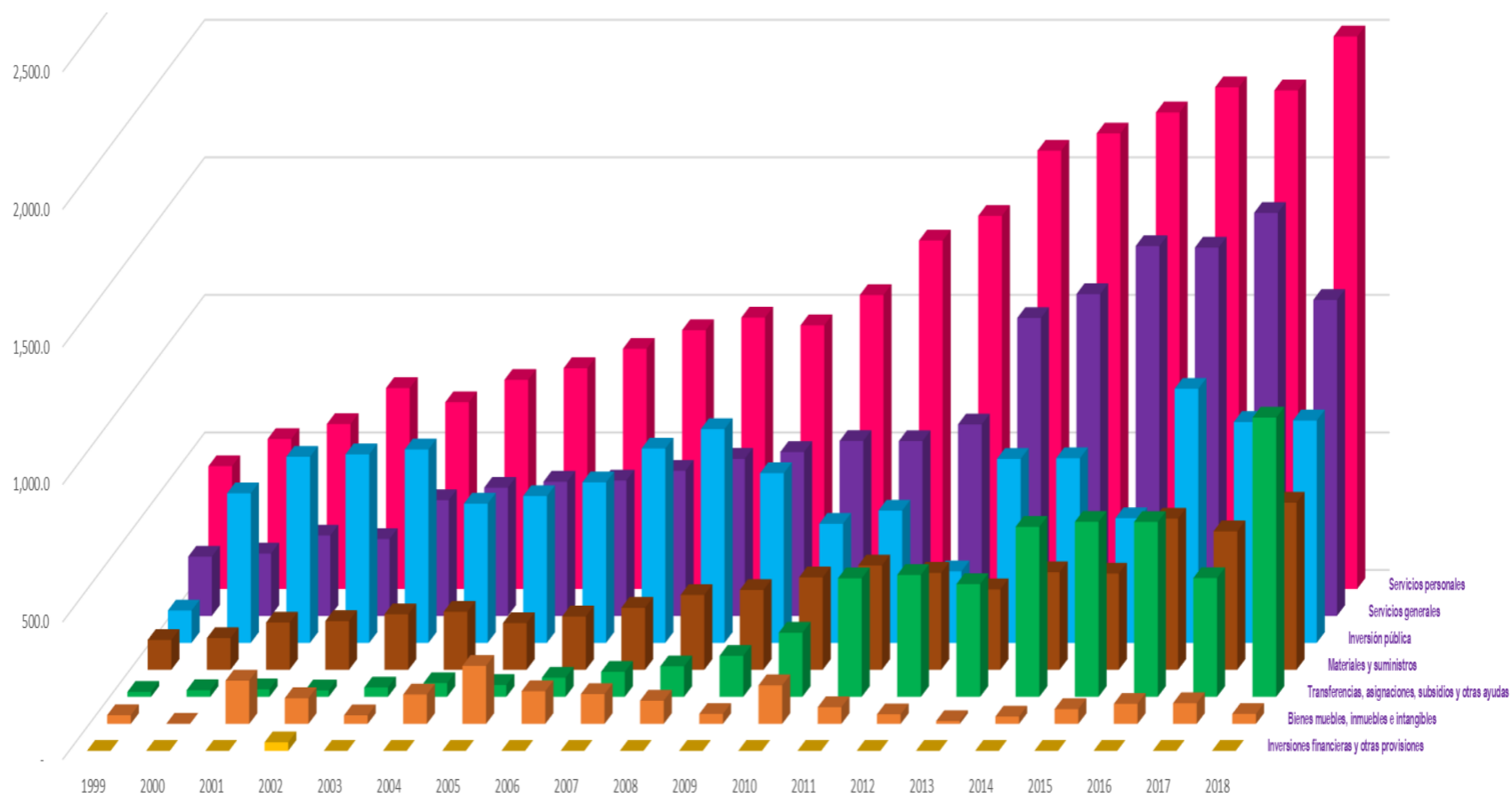
Protección de la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida, como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez. También considera las limitaciones que ciertos hogares tienen para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria.

CONEVAL. Evaluación Estratégica de Protección Social en México. [https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion\\_Estrategica\\_de\\_Proteccion\\_Social\\_en\\_Mexico.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf)  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion\\_Estrategica\\_de\\_Proteccion\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social.aspx)

asistencia social, la seguridad social y la protección laboral, siendo pilares de muchas de las acciones gubernamentales que se llevan a cabo (forma de legitimar el poder).

Analizando una parte de la distribución del gasto de las Alcaldías, en una revisión del tipo de gasto y su evolución encontramos el apartado de transferencias, subsidios y otras acciones, donde se nota un pequeño incremento de esta partida a partir del 2011 (**Error! Reference source not found.**)

**GRÁFICO 4 ALCALDÍAS Y TIPO DE GASTO**  
 CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2023.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas del Gobierno de la Ciudad de México, 1999-2021.

Observando puntualmente, por ejemplo, las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas que son asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

Este capítulo de gasto no representa un gasto tan importante como el de servicios personales, pero destaca que, por ejemplo, en la alcaldía de Iztapalapa desde 2011 comenzó a significar más del 10% del gasto ejercido en la Alcaldía, lo que se traduce en erogaciones por más de 400 millones de pesos, dinero que generalmente lo reparten directamente a las personas, asociado a las ‘estrategias de protección social’ que puede y se plantea atender o apoyar desde la Alcaldía.

En el caso de la Alcaldía de Iztapalapa para 2016, el año de la Reforma Política, no se disparó de inmediato su monto, pero en 2018 representó el 18%, es decir, más de 1,000.000 millones de pesos en apoyos. Para el año 2015, por ejemplo, se justificó el gasto en este apartado por las erogaciones realizadas para Alarmas Vecinales.

Pero en 2018 hubo una situación especial, derivada de los sismos de septiembre de 2017. Al respecto, la Auditoría realizada a este rubro señala lo siguiente:

Con cargo al capítulo 4000 ‘Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas’, la Alcaldía Iztapalapa ejerció 1,015,142.4 miles de pesos (18.0% de su presupuesto total), lo que significó un decremento de 6.3% (68,049.1 miles de pesos) en relación con el presupuesto original autorizado para dicho capítulo (1,083,191.5 miles de pesos) y un incremento de 135.0% (583,241.2 miles de pesos) respecto al monto ejercido en 2017 (431,901.2 miles de pesos).

Del presupuesto ejercido en el capítulo 4000 ‘Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas’ (1,015,142.4 miles de pesos), destacó el correspondiente a la partida 4419 “Otras Ayudas Sociales a Personas” (753,231.3 miles de pesos), que significó el 74.2%

erogado en el capítulo y el 13.4% del presupuesto total ejercido por la Alcaldía (5,624,408.9 miles de pesos).

En el ejercicio de 2018, la Alcaldía Iztapalapa tuvo a cargo 46 acciones institucionales, de las cuales se seleccionaron para su revisión la ‘Ayuda Social para el Mantenimiento a Casas Dañadas por los Sismos de Septiembre 2017’ y ‘Ayuda Social para realizar Acciones de Mitigación a Casas Dañadas por los Sismos de septiembre 2017, Valoradas de Riesgo Medio’, las cuales están vinculadas con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y con el Programa de Desarrollo Delegacional de Iztapalapa 2015-2018.

La Alcaldía Iztapalapa no acreditó la entrega de las ayudas económicas en favor de los beneficiarios de las acciones institucionales “Ayuda Social para el Mantenimiento a Casas Dañadas por los Sismos de septiembre 2017” y “Ayuda Social para realizar Acciones de Mitigación a Casas Dañadas por los Sismos de septiembre 2017, valoradas de Riesgo Medio”. Pero el sujeto fiscalizado cumplió parcialmente las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia. (Auditoría Superior de la Ciudad de México, 2020)

Es así como, el tema de la ‘protección social’ visto desde el gasto, es un tópico de hecho central, pues es el destino de recursos a acciones concretas que buscan mitigar ciertas vulnerabilidades en las que considero deberían poder participar de forma más contundente desde el ámbito de Gobierno local. Con el gasto que ejerce la Alcaldía, le permite llevar a cabo diversas acciones de beneficio directo a la población.

La autodeterminación respecto a la planeación del gasto ha sido un elemento que ha cobrado mayor importancia en las finanzas de las Alcaldías, reflejado principalmente en las transferencias que realiza con apoyos y programas, lo cual le otorga una ventaja en la promoción de estrategias de desarrollo social en la demarcación territorial.

### a) Carencias en la Ciudad de México.

La función social de las finanzas públicas de la Ciudad de México implica una mejor calidad de vida de las personas, la cual tiene varias aristas, como los derechos, la seguridad, infraestructura de calidad, la importancia de acceso a servicios, movilidad, etcétera. En la Ciudad se observa un apartado importante del gasto y de cómo se relaciona con esta búsqueda de una mejor vida para los ciudadanos, los grandes proyectos de inversión son una forma de hacer tangible este propósito, tales como:

- Cablebús,
- Iztapasauria,
- Parque cuicláhuac,
- Cablebús chapultepec,
- Pilares,
- Estación de bomberos (Milpa Alta, Iztacalco, Iztapalapa),
- Complejo cultural bosque de chapultepec.

Sin entrar a mayor detalle del ejercicio del gasto en proyectos de gran impacto económico y social, se encuentra que estas acciones cada vez están más pensadas a una identidad propia de cada localidad, que aunque buscan la interconexión rápida como los proyectos de movilidad, el metro, el *cablebús*, el sistema de transporte eléctrico y otros, la decisión en materia de destino de gasto empieza a reflejarse de forma distinta no solo en servicios, si no en proyectos con otras características como *Iztapasauria* o el Hospital Veterinario de la Ciudad, proyectos que más que estar enfocados a una rentabilidad económica, tienen un perfil más de Ciudad y de los Derechos que busca impulsar esta filosofía plasmada que finalmente trató de reflejarse en los principios de Ciudad que se escribieron en la primera Constitución.

Sin embargo, el ejercicio del gasto como uno de los mayores instrumentos de Gobierno y que deberán verse reflejados en la calidad de vida de las personas, aún tiene retos importantes, pues en una óptica mucho más amplia, a través de los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2023)., relativo a las carencias sociales en la Ciudad de México, se observa una tendencia progresiva al rezago social.

Inicialmente es importante señalar que los municipios con mayor población en situación de pobreza se localizaron en zonas metropolitanas y con alta densidad de población. “En 2020, la mitad de la población en situación de pobreza se concentró en 173 municipios; en 2015 en 185 municipios y en 2010 en 199 municipios” (CONEVAL, 2023).

La Ciudad de México tiene dos de los municipios/localidades/Alcaldías con mayor número de personas en situación de pobreza: Iztapalapa con 772,584 personas, y, Gustavo A. Madero con 381,752.

La mitad de la población en situación de pobreza extrema se ubica en 204 municipios. En la Ciudad de México se encuentra el tercer municipio con mayor población en pobreza extrema: Iztapalapa con 115,470 personas.

El CONEVAL también informa que, en materia de carencias sociales, en la Ciudad de México existen 1,389,338 personas con rezago alimentario, el 15.1% de la población total de la Ciudad. Para dimensionarlo, esta cantidad representa la población total de la Alcaldía de Gustavo A. Madero y de Cuajimalpa.

En este sentido observamos cómo lamentablemente las capacidades institucionales ampliadas, modificadas y rediseñadas en la Constitución Política de la Ciudad de México, no le están otorgando los elementos suficientes a los Gobiernos locales para enfrentar el rezago social; infortunadamente el engranaje institucional aún está sosteniendo una Ciudad que excluye a una parte importante de la población.



## CONCLUSIONES.

**El Federalismo mexicano que se ejerce mediante varios Sistemas, como el de Coordinación Fiscal, adquiere mayores componentes y características con la Reforma Política de la CDMX.**

El Estado Federal mexicano es un sistema que está en transformación continua, la reforma política de la Ciudad de México (CDMX) es reflejo de ello.

Tal y como se mencionó a lo largo del documento, la importancia de revisar el caso de la CDMX recae en que es uno de los ejemplos en los que se evocó el principio fundacional y se convocó un Congreso Constituyente, el cual, independientemente de la legitimidad de éste, cuestionada por diversos actores, consolidó la creación de nuevas instituciones de las que destacan las Alcaldías.

Por ende, una de las principales conclusiones del análisis realizado es que la transformación de la Ciudad de México, reflejado en su Constitución, modifica la arquitectura del modelo federalista mexicano, tanto en la norma como en el sistema organización, adquiriendo una personalidad sui géneris, no similar a una entidad federativa, pero con mayores fortalezas políticas, administrativas y económicas.

La Constitución Política de la Ciudad de México crea las Alcaldías con una arquitectura filosófica y jurídica que evoca la construcción de una entidad gubernativa más que solo administrativa, distribuye la decisión en el titular de la Alcaldía, y un concejo, dejando la determinante de ‘Delegación’ a un término de distribución territorial. Pero, como se describió en el Capítulo II, los alcances reales de la Alcaldía aún están lejos de la figura del municipio, pero, sin duda se inserta en este caleidoscópico federalismo mexicano.

Sin embargo, los instrumentos centralizadores de tipo administrativos y económicos continúan muy presentes, a pesar de que la intención expresada en las iniciativas de la Constitución de la Ciudad fueron evocar a un tipo de federalismo diferente con un sentido más cooperativo y subsidiario.

**El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como instrumento mediante el cual se ejerce el Federalismo no se transforma en la relación entre la Ciudad de México y la Federación, pero sí en los mecanismos entre el Gobierno de la ciudad y sus unidades político-administrativas, ahora denominadas Alcaldías.**

El Federalismo, como este arreglo institucional de distribución del poder, va de la mano de lo que Schumpeter nos recordaba en este ‘Estado Fiscal’, y en este contexto el Federalismo Fiscal puede verse como una ocasión de distribuir mejor la riqueza, de repartir mejor la cultura y esencialmente de usar la libertad para la participación eficiente y auténtica e incluso, hasta una forma de impulsar la justicia social. Por ello, esencialmente cuando se habla de Hacienda Pública, no son solo recursos, es cómo se distribuye la riqueza. En el caso de la Ciudad de México y sus Alcaldías, la transformación político-normativa no alcanza a modificar la forma en la que se coordinan con la Federación, pues fue una modificación local, pero la coordinación hacía sus figuras creadas, las Alcaldías, se modifica y se crean variables nuevas para atender las funciones nacientes, estableciendo una nueva forma de distribuir las participaciones internas.

**La Hacienda Pública de la Ciudad de México es uno de los instrumentos centralizadores de la gestión de la Ciudad; su estructura plasmada en la nueva Constitución ratifica un estilo de toma de decisiones “central” en materia hacendaría como ya existía previo a la Reforma.**

La decisión por instaurar una Hacienda Pública Unitaria no es menor y aislado del proceso político que implicó la Reforma de la Ciudad de México, nos dice claramente dos cosas: las decisiones en materia Hacendaría serán tomadas por el Gobierno de la Ciudad y la participación u opinión de las Alcaldías estará limitada.

Una de las limitantes más importantes a las Alcaldías, es respecto a la ‘deuda pública’, esta restricción destaca considerando el tamaño de la población que administran, la cual es mucho mayor en comparación de otros municipios que sí pueden recurrir a la deuda.

Entonces, observamos como la Hacienda Pública refleja uno de los más claros instrumentos centralizadores en la gestión de la Ciudad. Mientras la Constitución ratifica un estilo de toma de decisiones en materia Hacendaria que ya existía.

**La Hacienda Pública en la Ciudad de México en el marco de la primer Constitución se configura con el objeto de seguir fortaleciendo los ingresos propios, y a la vez de centralizar las funciones en aras de la “eficiencia recaudatoria”, en cuyo esquema la idea “autonomía en las finanzas públicas de las Alcaldías” aún está distante, sin embargo, se fortalece el apartado del gasto.**

Las tendencias en el comportamiento de las Finanzas Públicas han sido similares a lo que sucedía previamente a la Reforma, con una creciente dependencia de las transferencias federales:

- La dependencia de los recursos provenientes de la coordinación fiscal en los últimos tres años ha representado poco más del 40% del total de los ingresos de la Ciudad de México.
- En los últimos tres años se observa una ligera tendencia al alza en la recaudación de recursos propios.
- Los recursos que son de ‘participaciones’, han mantenido una tendencia estable y al alza.

Derivado de la figura y funciones de la Alcaldía, sus alcances en el Federalismo Fiscal se restringen a lo que pueden realizar según la normatividad con los recursos que se les transfieren, en este caso, solo para el apartado de gasto, pues:

- No cuentan con Hacienda Pública.
- No aprueban su presupuesto, pero sí lo elaboran y ejercen.
- No contratan deuda.
- No cuentan con el impuesto predial como ingreso propio, es parte de los ingresos de la Ciudad de México.
- No cuentan con un ingreso tributario exclusivo, solo no tributario vinculado a los ingresos generados por el pago de los actos que realicen y recursos de aplicación automática.

Las Alcaldías por sí mismas no tienen impuestos propios o ingresos de importancia que por sí mismos puedan captar para cubrir algunas de sus funciones, lo cual las deja completamente dependientes de lo que les transfieren.

El mayor alcance que tiene el Federalismo fiscal en las Alcaldías es mediante el gasto público, pues es derivado de esos recursos de los que se nutre su presupuesto.

La Constitución Política de la Ciudad de México no establece que las Alcaldías puedan o deban hacer grandes proyectos de inversión. Considerando la crisis de la recaudación que viven todas las entidades federativas y la Ciudad de México, así como los municipios y alcaldías en todo el país, nos encontramos con Gobiernos locales con una autonomía financiera reducida, derivado de una vieja problemática de crisis de la recaudación y un menor esfuerzo fiscal, fomentada desde la instauración del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que a su vez se ha traducido en una escasez de recursos.

Algunos elementos que podrían considerarse para fortalecer a los Gobiernos de las Alcaldías deben considerar que la Reforma Política de la Ciudad de México no fortaleció las Finanzas Públicas de las Alcaldías, sino que siguen presentando una tendencia de dependencia, por lo que, para atender la limitada autonomía financiera, la Ciudad de México podría llevar a cabo:

- Acciones administrativas para fortalecer las capacidades institucionales de la Hacienda Pública.
- Impulsar acciones legislativas para fortalecer el marco jurídico.
- Innovar los mecanismos de financiamiento para solventar la escases de recursos, ya sea con la cooperación internacional o la movilización de recursos.
- Instaurar sistemas de planeación estratégica para intentar hacer más eficiente la asignación de gasto “reducido”.

Las Alcaldías tienen un alcance limitativo en el Federalismo Fiscal, reduciendo a receptivo, para modificar esto se recomienda:

- Generar instrumentos de coordinación para que en las Alcaldías se puedan llevar a cabo megaproyectos que tengan impacto local y regional.

- Establecer reglas específicas del presupuesto participativo, ya que actualmente funciona más como una cuota política.
- Crear sistemas en los que las Alcaldías pudieran incrementar de una manera relevante ingresos propios, no necesariamente tributación.
- Capacitar a los funcionarios en materia de movilización de recursos.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas de las transferencias y subsidios.

**El cambio normativo establece principios y características que le dan un mayor énfasis social y de derechos a la Hacienda Pública y sus Finanzas Públicas.**

**La transformación operativa de la coordinación fiscal y la incorporación de las nuevas fórmulas aún no se ven reflejados en una mejoría de la calidad de vida de las personas que habitan la Ciudad de México, por lo menos, conforme a los datos del CONEVAL.**

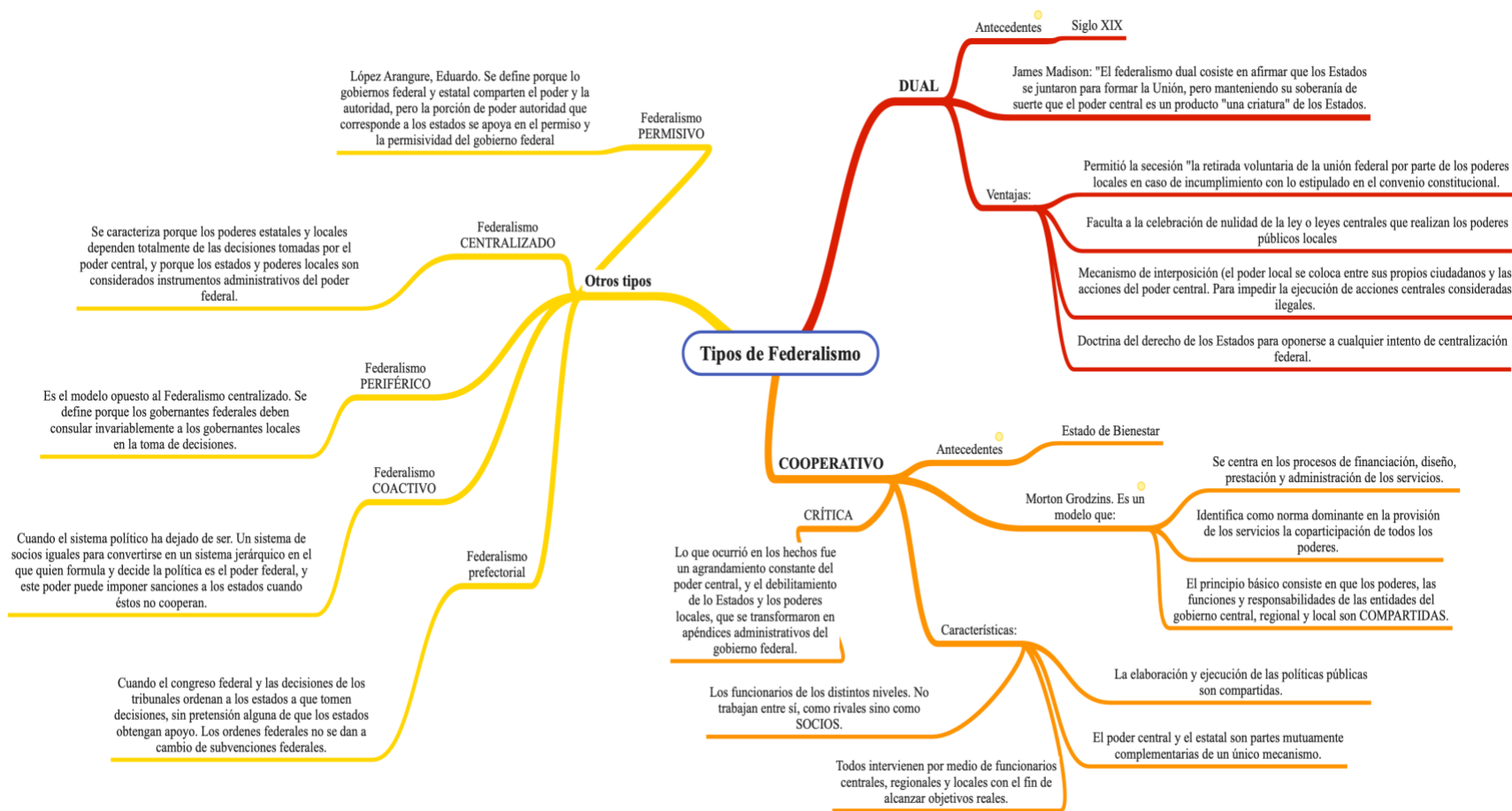
Considerando los datos de CONEVAL la función social de la Ciudad y sus capacidades institucionales no han podido ser fortalecidas para incidir en el bienestar social de la población, de hecho, se observa una tendencia a la degradación del bienestar ahora en la zona poniente de la Ciudad y no solo de la que tradicionalmente está en desventaja, que es el lado oriente.

Esto resulta altamente relevante, pues considerando que de los principales elementos de medición de la pobreza está el acceso a servicios, nos encontramos con una Ciudad que literalmente tiene todo, pero que su engranaje sigue promoviendo la exclusión social; hoy en día existen 1.3 millones de personas que sufren carencia alimentaria.

Al final, observamos que una modificación legislativa, tanto en la Carta Magna en su artículo 122 o la propia Constitución Política de la Ciudad de México, implican una transformación relevante. Aún queda lejos el fortalecer la forma en la que se atienden los asuntos públicos, considerando los efectos metaconstitucionales que pudieran existir, pero que, observando la Hacienda Pública, no logran una transformación de gran calidad de vida de las personas. Cambiar la norma no es suficiente.

# **ANEXOS**

ILUSTRACIÓN 8. TIPOS DE FEDERALISMO



Fuente: Elaboración propia con base en (Cárdenas Gracia, 2017, pp. 25-32)

**TABLA 21. REFORMAS AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Año	Presidente	Liga	Reformas
1917	Venustiano Carranza	<a href="#">Fe de erratas DOF 06-02-1917</a>	0
1921	Álvaro Obregón	<a href="#">1ª Reforma DOF 08-07-1921</a>	1
1928	Plutarco Elía Calles	<a href="#">2ª Reforma DOF 20-08-1928</a>	1
1928	Plutarco Elía Calles	<a href="#">3ª Reforma DOF 20-08-1928</a>	1
1929	Emilio Portes Gil	<a href="#">4ª Reforma DOF 06-09-1929</a>	1
1933	Abelardo L. Rodríguez	<a href="#">5ª Reforma DOF 27-04-1933</a>	1
1933	Abelardo L. Rodríguez	<a href="#">6ª Reforma DOF 29-04-1933</a>	1
1934	Abelardo L. Rodríguez	<a href="#">7ª Reforma DOF 18-01-1934</a>	1
1934	Abelardo L. Rodríguez	<a href="#">8ª Reforma DOF 18-01-1934</a>	1
1934	Lázaro Cárdenas	<a href="#">9ª Reforma DOF 13-12-1934</a>	1
1934	Lázaro Cárdenas	<a href="#">10ª Reforma DOF 15-12-1934</a>	1
1935	Lázaro Cárdenas	<a href="#">11ª Reforma DOF 18-01-1935</a>	1
1940	Manuel Ávila Camacho	<a href="#">12ª Reforma DOF 14-12-1940</a>	1
1940	Manuel Ávila Camacho	<a href="#">13ª Reforma DOF 14-12-1940</a>	1
1942	Manuel Ávila Camacho	<a href="#">14ª Reforma DOF 24-10-1942</a>	1
1942	Manuel Ávila Camacho	<a href="#">15ª Reforma DOF 18-11-1942</a>	1
1944	Manuel Ávila Camacho	<a href="#">16ª Reforma DOF 10-02-1944</a>	1
1944	Manuel Ávila Camacho	<a href="#">17ª Reforma DOF 21-09-1944</a>	1
1946	Manuel Ávila Camacho	<a href="#">18ª Reforma DOF 30-12-1946</a>	1
1947	Miguel Alemán	<a href="#">19ª Reforma DOF 29-12-1947</a>	1
1949	Miguel Alemán	<a href="#">20ª Reforma DOF 10-02-1949</a>	1
1951	Miguel Alemán	<a href="#">21ª Reforma DOF 19-02-1951</a>	1
1951	Miguel Alemán	<a href="#">Fe de erratas DOF 14-03-1951</a>	0
1966	Gustavo Díaz Ordaz	<a href="#">22ª Reforma DOF 13-01-1966</a>	1
1966	Gustavo Díaz Ordaz	<a href="#">23ª Reforma DOF 21-10-1966</a>	1
1966	Gustavo Díaz Ordaz	<a href="#">Aclaración DOF 22-10-1966</a>	0
1967	Gustavo Díaz Ordaz	<a href="#">24ª Reforma DOF 24-10-1967</a>	1
1971	Luis Echeverría Álvarez	<a href="#">25ª Reforma DOF 06-07-1971</a>	1
1974	Luis Echeverría Álvarez	<a href="#">26ª Reforma DOF 08-10-1974</a>	1
1975	Luis Echeverría Álvarez	<a href="#">27ª Reforma DOF 06-02-1975</a>	1
1976	Luis Echeverría Álvarez	<a href="#">28ª Reforma DOF 06-02-1976</a>	1
1977	José Luis Portillo	<a href="#">29ª Reforma DOF 06-12-1977</a>	1
1982	José Luis Portillo	<a href="#">30ª Reforma DOF 17-11-1982</a>	1
1982	Miguel de la Madrid	<a href="#">31ª Reforma DOF 28-12-1982</a>	1
1983	Miguel de la Madrid	<a href="#">32ª Reforma DOF 03-02-1983</a>	1
1987	Miguel de la Madrid	<a href="#">33ª Reforma DOF 10-08-1987</a>	1
1987	Miguel de la Madrid	<a href="#">34ª Reforma DOF 10-08-1987</a>	1
1987	Miguel de la Madrid	<a href="#">35ª Reforma DOF 10-08-1987</a>	1
1990	Carlos Salinas	<a href="#">36ª Reforma DOF 06-04-1990</a>	1
1993	Carlos Salinas	<a href="#">37ª Reforma DOF 20-08-1993</a>	1
1993	Carlos Salinas	<a href="#">Fe de erratas DOF 23-08-1993</a>	0
1993	Carlos Salinas	<a href="#">38ª Reforma DOF 25-10-1993</a>	1
1994	Ernesto Zedillo	<a href="#">39ª Reforma DOF 31-12-1994</a>	1

Año	Presidente	Liga	Reformas
1996	Ernesto Zedillo	<a href="#">40ª Reforma DOF 03-07-1996</a>	1
1996	Ernesto Zedillo	<a href="#">41ª Reforma DOF 22-08-1996</a>	1
1999	Ernesto Zedillo	<a href="#">42ª Reforma DOF 28-06-1999</a>	1
1999	Ernesto Zedillo	<a href="#">43ª Reforma DOF 28-06-1999</a>	1
1999	Ernesto Zedillo	<a href="#">44ª Reforma DOF 30-07-1999</a>	1
2000	Ernesto Zedillo	<a href="#">45ª Reforma DOF 21-09-2000</a>	1
2003	Vicente Fox Quesada	<a href="#">46ª Reforma DOF 29-09-2003</a>	1
2004	Vicente Fox Quesada	<a href="#">47ª Reforma DOF 05-04-2004</a>	1
2004	Vicente Fox Quesada	<a href="#">48ª Reforma DOF 27-09-2004</a>	1
2005	Vicente Fox Quesada	<a href="#">49ª Reforma DOF 28-11-2005</a>	1
2005	Vicente Fox Quesada	<a href="#">50ª Reforma DOF 08-12-2005</a>	1
2006	Vicente Fox Quesada	<a href="#">51ª Reforma DOF 07-04-2006</a>	1
2006	Vicente Fox Quesada	<a href="#">52ª Reforma DOF 04-12-2006</a>	1
2007	Felipe Calderón	<a href="#">53ª Reforma DOF 20-07-2007</a>	1
2007	Felipe Calderón	<a href="#">54ª Reforma DOF 02-08-2007</a>	1
2007	Felipe Calderón	<a href="#">55ª Reforma DOF 15-08-2007</a>	1
2008	Felipe Calderón	<a href="#">56ª Reforma DOF 07-05-2008</a>	1
2008	Felipe Calderón	<a href="#">57ª Reforma DOF 18-06-2008</a>	1
2009	Felipe Calderón	<a href="#">58ª Reforma DOF 30-04-2009</a>	1
2009	Felipe Calderón	<a href="#">59ª Reforma DOF 30-04-2009</a>	1
2009	Felipe Calderón	<a href="#">60ª Reforma DOF 04-05-2009</a>	1
2011	Felipe Calderón	<a href="#">61ª Reforma DOF 14-07-2011</a>	1
2011	Felipe Calderón	<a href="#">62ª Reforma DOF 12-10-2011</a>	1
2011	Felipe Calderón	<a href="#">63ª Reforma DOF 12-10-2011</a>	1
2012	Felipe Calderón	<a href="#">64ª Reforma DOF 25-06-2012</a>	1
2012	Felipe Calderón	<a href="#">65ª Reforma DOF 09-08-2012</a>	1
2013	Enrique Peña Nieto	<a href="#">66ª Reforma DOF 26-02-2013</a>	1
2013	Enrique Peña Nieto	<a href="#">67ª Reforma DOF 11-06-2013</a>	1
2013	Enrique Peña Nieto	<a href="#">68ª Reforma DOF 08-10-2013</a>	1
2013	Enrique Peña Nieto	<a href="#">69ª Reforma DOF 27-12-2013</a>	1
2014	Enrique Peña Nieto	<a href="#">70ª Reforma DOF 07-02-2014</a>	1
2014	Enrique Peña Nieto	<a href="#">71ª Reforma DOF 10-02-2014</a>	1
2015	Enrique Peña Nieto	<a href="#">72ª Reforma DOF 26-05-2015</a>	1
2015	Enrique Peña Nieto	<a href="#">73ª Reforma DOF 27-05-2015</a>	1
2015	Enrique Peña Nieto	<a href="#">74ª Reforma DOF 02-07-2015</a>	1
2015	Enrique Peña Nieto	<a href="#">75ª Reforma DOF 10-07-2015</a>	1
2016	Enrique Peña Nieto	<a href="#">76ª Reforma DOF 29-01-2016</a>	1
2016	Enrique Peña Nieto	<a href="#">77ª Reforma DOF 25-07-2016</a>	1
2017	Enrique Peña Nieto	<a href="#">78ª Reforma DOF 05-02-2017</a>	1
2017	Enrique Peña Nieto	<a href="#">79ª Reforma DOF 15-09-2017</a>	1
2019	Andrés M López Obrador	<a href="#">80ª Reforma DOF 14-03-2019</a>	1
2019	Andrés M López Obrador	<a href="#">81ª Reforma DOF 26-03-2019</a>	1
2019	Andrés M López Obrador	<a href="#">82ª Reforma DOF 15-05-2019</a>	1
2020	Andrés M López Obrador	<a href="#">83ª Reforma DOF 18-12-2020</a>	1
2020	Andrés M López Obrador	<a href="#">84ª Reforma DOF 24-12-2020</a>	1
2021	Andrés M López Obrador	<a href="#">85ª Reforma DOF 28-05-2021</a>	1
Total			85

Fuente: (Cámara de Diputados, 2023) Cámara de Diputados, (2023). Reformas Constitucionales por Artículo. [En línea] Obtenido de: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).



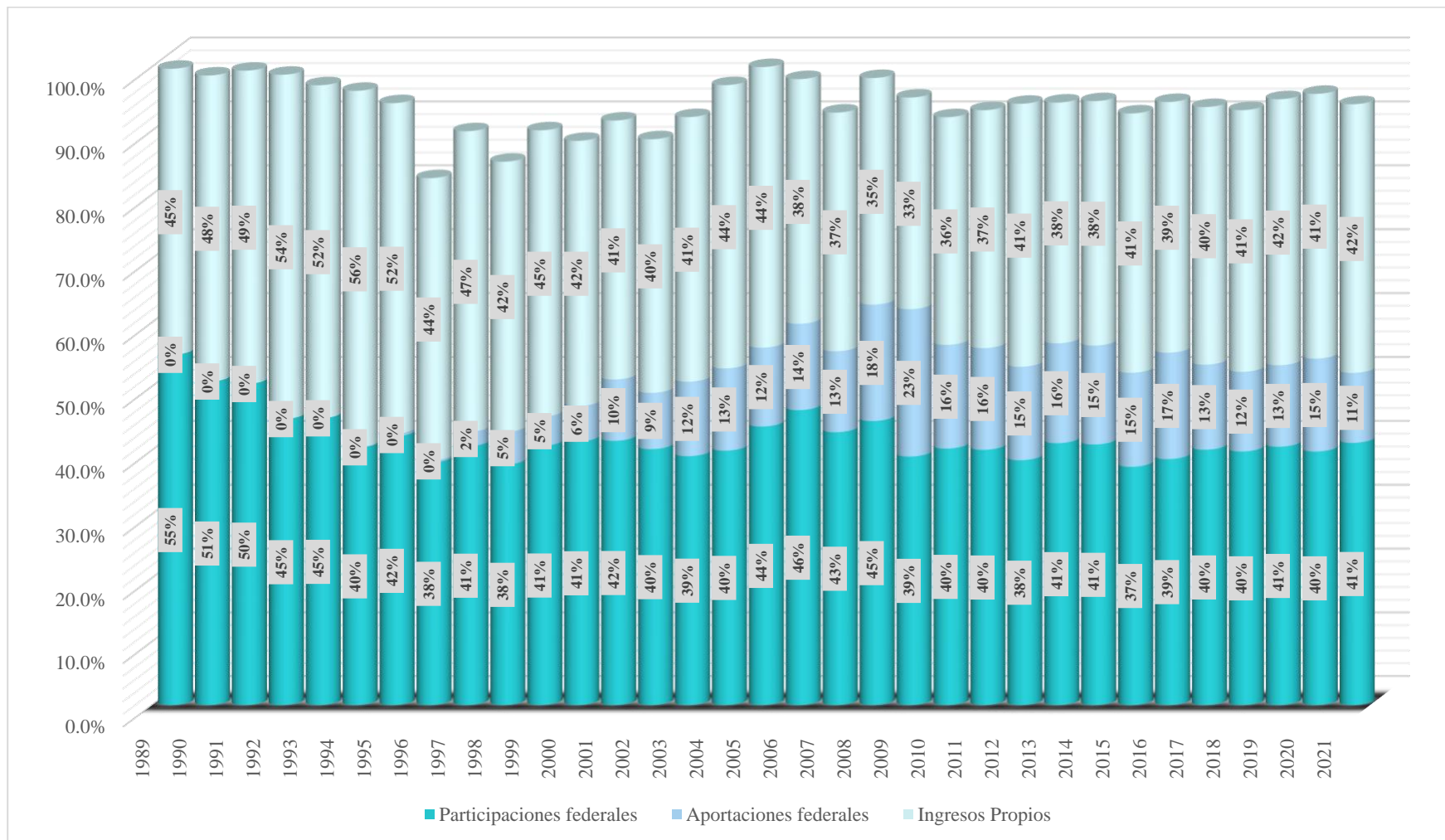
**GRÁFICO 5. TRANSFERENCIAS FEDERALES A LAS ALCALDÍAS.**  
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2023.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México. Participaciones a Demarcaciones Territoriales, 2014-2023. .Disponible en: <https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/partDemarcaciones.php>

Nota: La actualización de las Cifras a precios 2023 se realizó con base en los factores y la metodología de normalización elaborados por Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, 2022-2023).

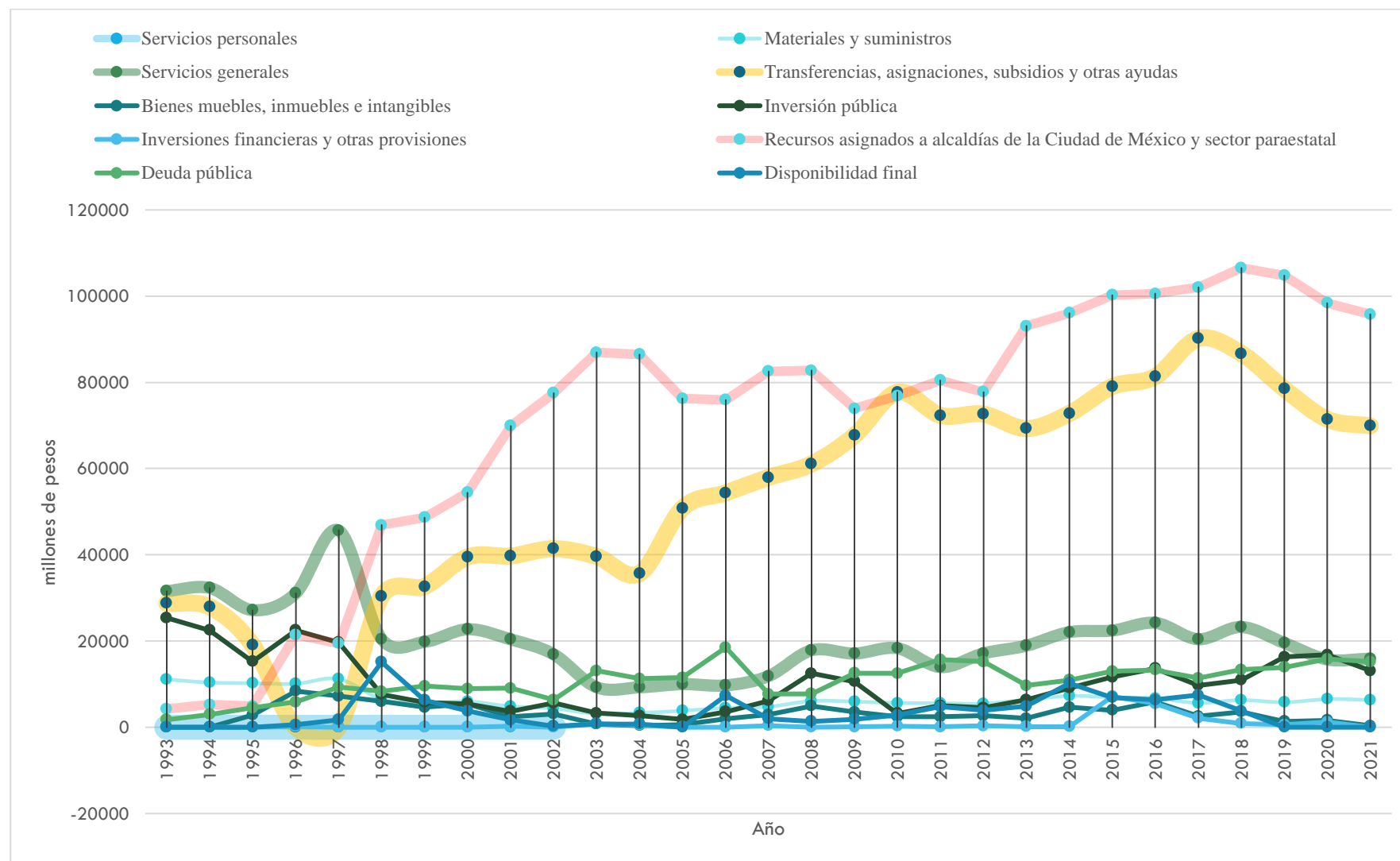
**GRÁFICO 6. CIUDAD DE MÉXICO: INGRESOS PROPIOS E INGRESOS POR TRANSFERENCIAS, 1989-2021.**  
**PORCENTAJE**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas del Gobierno de la Ciudad de México, 1989-2021.

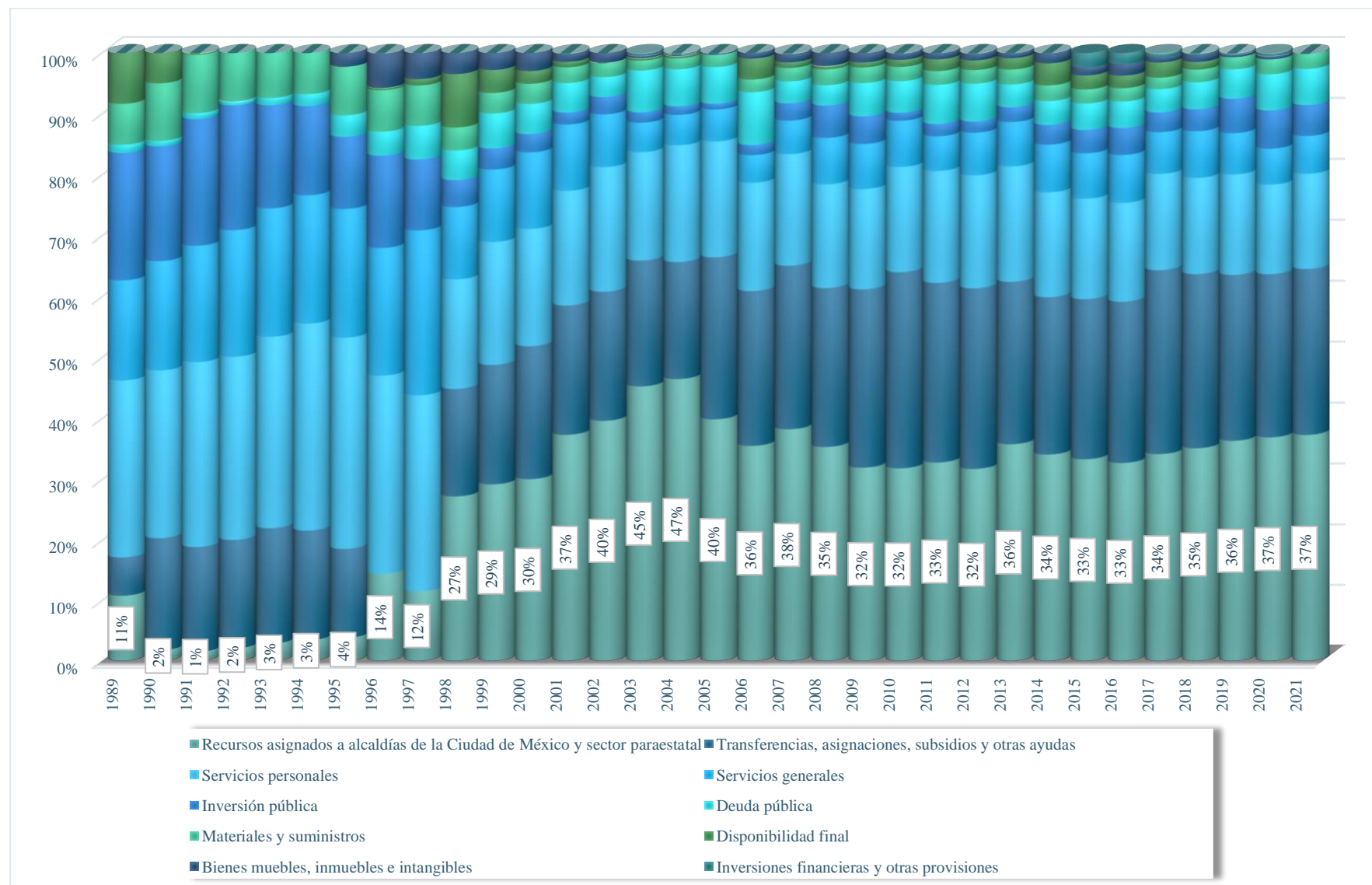
### GRÁFICO 7. CIUDAD DE MÉXICO, GASTO PÚBLICO. 1993-2021.

CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2023.



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas del Gobierno de la Ciudad de México, 1989-2021.

**GRÁFICO 8. CIUDAD DE MÉXICO, GASTO PÚBLICO. 1993-2021.**  
 CIFRAS EN MILLONES DE PESOS 2023.



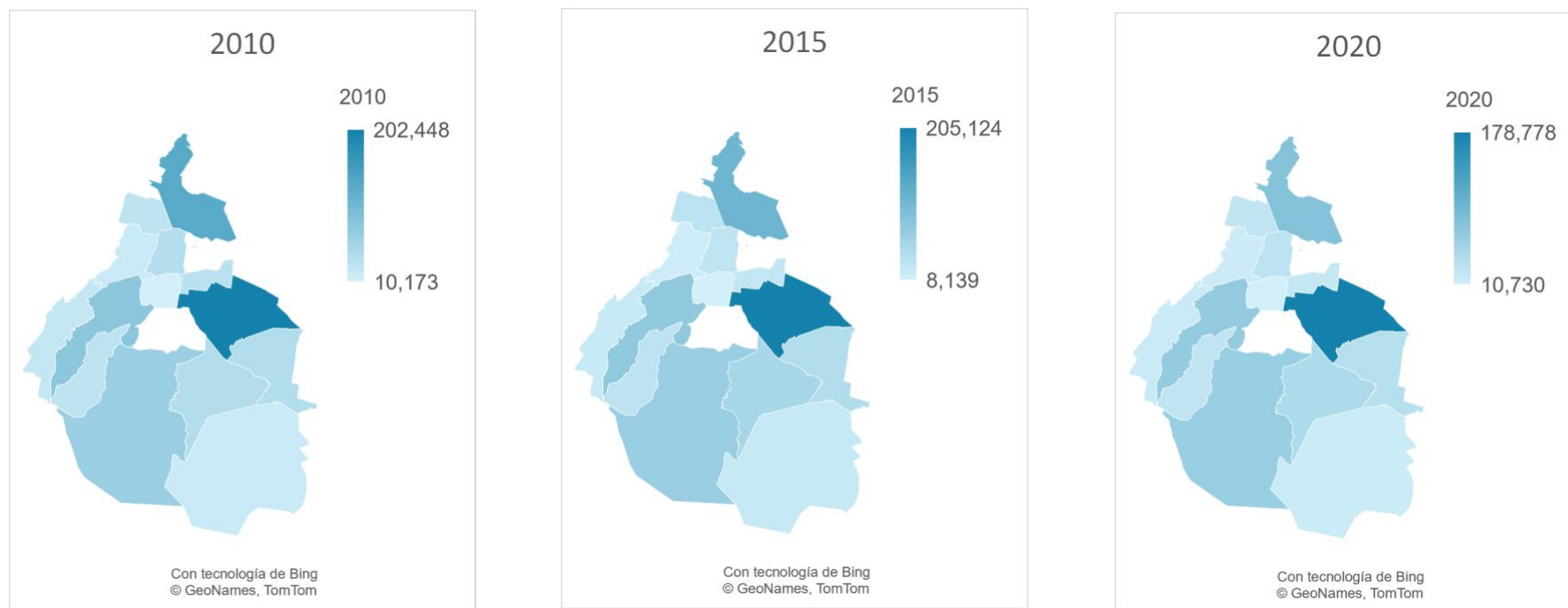
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Conjunto de datos: Finanzas públicas del Gobierno de la Ciudad de México, 1989-2021..

**TABLA 22 CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO: ALCALDÍAS DE LA CDMX.**

Alcaldía	Personas 2010	Personas 2015	Personas 2020
Iztapalapa	202,448	205,124	178,778
Gustavo A. Madero	131,183	112,414	78,793
Álvaro Obregón	80,567	75,079	65,484
Tlalpan	65,327	65,799	60,798
Xochimilco	41,144	51,455	42,318
Tláhuac	42,274	40,846	34,550
Coyoacán	41,082	34,864	31,641
Cuauhtémoc	39,910	28,283	28,910
Venustiano Carranza	35,690	30,391	29,719
La Magdalena Contreras	31,166	29,562	26,983
Azcapotzalco	29,995	30,647	25,619
Iztacalco	34,506	21,863	21,487
Cuajimalpa de Morelos	23,754	18,340	18,005
Milpa Alta	19,491	19,449	17,312
Miguel Hidalgo	18,716	11,125	16,472
Benito Juárez	10,173	8,139	10,730
<b>Total general</b>	<b>847,426</b>	<b>783,380</b>	<b>687,599</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2020. Indicadores de pobreza por municipio.

**GRÁFICO 9. CDMX. CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO.  
POBLACIÓN EN REZAGO POR ALCALDÍA.**



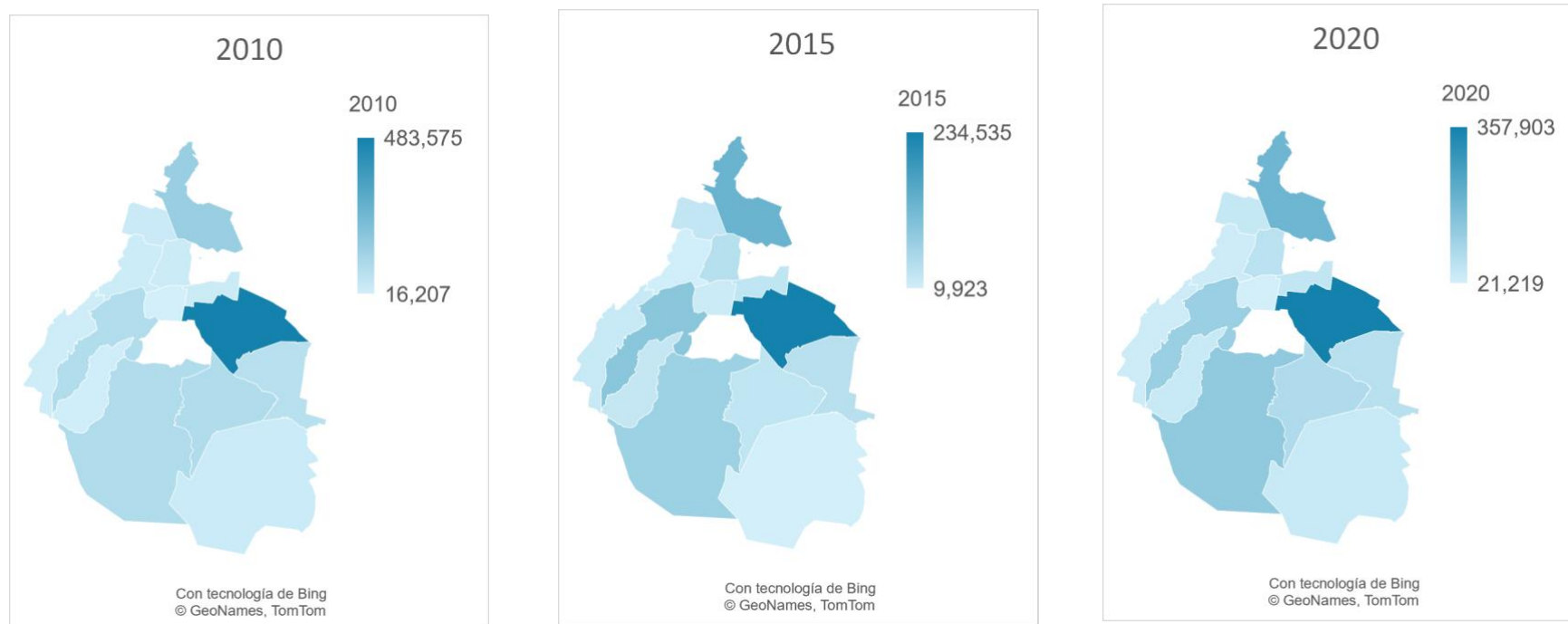
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2020. Indicadores de pobreza por municipio. Mapas elaborados con tecnología de Bing-Excel-Mapas y por un error de este no se visualizan en el gráfico las demarcaciones de Coyoacán y Venustiano Carranza. Sin embargo, los datos pueden observarse en el cuadro anterior.

**TABLA 23 CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN: ALCALDÍAS DE LA CDMX.**

<b>Alcaldía</b>	<b>Personas 2010</b>	<b>Personas 2015</b>	<b>Personas 2020</b>
<b>Iztapalapa</b>	483,575	234,535	357,903
<b>Gustavo A. Madero</b>	155,735	131,719	198,499
<b>Álvaro Obregón</b>	94,461	95,419	118,999
<b>Tlalpan</b>	99,489	72,758	135,851
<b>Xochimilco</b>	99,055	30,628	83,026
<b>Coyoacán</b>	85,710	45,114	67,750
<b>Tláhuac</b>	80,919	41,130	67,895
<b>Cuauhtémoc</b>	34,491	41,708	62,083
<b>Venustiano Carranza</b>	48,087	32,266	44,753
<b>Iztacalco</b>	32,694	31,045	49,657
<b>Azcapotzalco</b>	38,099	28,518	44,230
<b>La Magdalena Contreras</b>	21,858	25,882	38,307
<b>Milpa Alta</b>	35,189	9,923	38,507
<b>Cuajimalpa de Morelos</b>	24,515	21,860	30,264
<b>Miguel Hidalgo</b>	31,181	10,929	30,395
<b>Benito Juárez</b>	16,207	17,764	21,219
<b>Total general</b>	<b>1,381,265</b>	<b>871,198</b>	<b>1,389,338</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2020. Indicadores de pobreza por municipio.

**GRÁFICO 10. CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN.  
POBLACIÓN EN CARENCIA POR ALCALDÍA.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2020. Indicadores de pobreza por municipio. Mapas elaborados con tecnología de Bing-Excel-Mapas y por un error de este no se visualizan en el gráfico las demarcaciones de Coyoacán y Venustiano Carranza. Sin embargo, los datos pueden observarse en el cuadro anterior.



## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales así como su anexo correspondiente. (28 de Diciembre de 1979). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17429/df\\_acuerdo\\_coord\\_cad\\_28dic1979.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17429/df_acuerdo_coord_cad_28dic1979.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmula y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingreso 2020 (13 de Febrero de 2020). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/CALENDARIO\\_2020.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/CALENDARIO_2020.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de participaciones en Ingres (11 de Febrero de 2022). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/ACUERDO\\_FORMULAS\\_VARIABLES\\_2022.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/ACUERDO_FORMULAS_VARIABLES_2022.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingreso (12 de febrero de 2016). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Acuerdo\\_2016\\_Calendario\\_participaciones.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Acuerdo_2016_Calendario_participaciones.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingreso (15 de Febrero de 2021). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/ACUERDO\\_FORMULAS\\_VARIABLES\\_2021.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/ACUERDO_FORMULAS_VARIABLES_2021.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingreso (15 de Febrero de 2023). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/GACETA\\_ACUERDO\\_CALENDARIO\\_MINISTRACIONES\\_2023.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/GACETA_ACUERDO_CALENDARIO_MINISTRACIONES_2023.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por concepto de Participaciones en Ingreso (15 de febrero de 2023). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/GACETA\\_ACUERDO\\_CALENDARIO\\_MINISTRACIONES\\_2023.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/GACETA_ACUERDO_CALENDARIO_MINISTRACIONES_2023.pdf)

Acuerdo Por El Que Se Da A Conocer El Calendario De Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas Y Variables Utilizadas, Así Como El Monto Estimado Que Corresponde A Las

Demarcaciones Territoriales De La Ciudad De México Por Participaciones En Ingreso 2019 (15 de Febrero de 2019). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/CALENDARIO\\_2019.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/CALENDARIO_2019.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2016 (29 de Junio de 2016). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Gaceta\\_CDMX\\_29\\_06\\_2016\\_ajuste\\_definitivo\\_2015.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Gaceta_CDMX_29_06_2016_ajuste_definitivo_2015.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2017 (13 de Febrero de 2017). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Acuerdo\\_2017\\_Calendario\\_participaciones.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Acuerdo_2017_Calendario_participaciones.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2018 (14 de Febrero de 2018). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Gaceta\\_CDMX\\_Participaciones\\_2018.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Gaceta_CDMX_Participaciones_2018.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el Calendario de Ministraciones, Porcentaje, Fórmulas y Variables Utilizadas, así como el Monto Estimado que Corresponde a las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México por Participaciones en Ingresos 2018 (14 de Febrero de 2018). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Gaceta\\_CDMX\\_Participaciones\\_2018.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/fiscal/docs/Gaceta_CDMX_Participaciones_2018.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que corresponde a las demarcaciones territoriales del distrito federal por participaciones en ingresos 2015 (13 de Febrero de 2015). Obtenido de Gaceta Oficial del Distrito Federal:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/GODF\\_13022015\\_Acuerdo\\_Participaciones.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/GODF_13022015_Acuerdo_Participaciones.pdf)

Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Ciudad de México. (8 de Mayo de 2020). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583749/cdmx\\_modificacion\\_cca\\_08may2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583749/cdmx_modificacion_cca_08may2020.pdf)

Acuerdo que modifica y adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en Impuestos Federales. (9 de Septiembre de 1981). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17431/df\\_modifica\\_acuerdo\\_cad\\_09sep1981.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17431/df_modifica_acuerdo_cad_09sep1981.pdf)

Aguilar Villanueva, F. (2013). *Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública*. México: INAP.

Albuquerque, F. (10 de junio de 2007). *EUMED*. Recuperado el 28 de marzo de 2013, de <http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Albuquerque.htm>

Anexo No. 3 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal. (4 de Enero de 2010). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17439/df\\_anex03\\_cca\\_04ene2010.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17439/df_anex03_cca_04ene2010.pdf)

Anexo No. 5 al Convenio de Colaboración administrativa en materia fiscal federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal. (15 de

Abril de 2014). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17436/df\\_anex05\\_cca\\_15abr2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17436/df_anex05_cca_15abr2014.pdf)

Aristóteles. (1988). *Política*. Madrid, España: Biblioteca Clásica Gredos, 116. Obtenido de [https://bcn.gob.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Política%20\(Gredos\).pdf](https://bcn.gob.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Política%20(Gredos).pdf)

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. (2023). *Constitución Política de la Ciudad de México. Última reforma publicada en el G. O. CDMX el 24 de marzo de 2023*. Ciudad de México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (Legislatura V, 2009-2012). *Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal*. Obtenido de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-acd065f8d1ed007b03cac246e0f196a3.pdf>

Astudillo Moya, M. (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México: UNAM-IIEc.

Astudillo Moya, M., & Fonseca, F. (2017). *Finanzas Públicas para todos. Una introducción a la Hacienda Pública Mexicana*. México: Trillas-UNAM-FE-IIEc.

Auditoría Superior de la Ciudad de México. (Febrero de 2020). *Auditoría: ASCM/72/18. Iztapalapa. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas*. Recuperado el 2022, de Informe General Ejecutivo del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México correspondiente al ejercicio fiscal de 2018.:

<http://www.iztapalapa.cdmx.gob.mx/transparencia/121/2020/XXVI/RFASCM-72-18.pdf>

Auditoría Superior de la Federación. (febrero de 2018). *Análisis de las Fórmulas de distribución de las Participaciones Federales*. Obtenido de Auditoría Especial del Gasto Federalizado: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Informes\\_Especiales/Informes\\_Especial\\_es\\_02.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Informes_Especiales/Informes_Especial_es_02.pdf)

Ávila, A. (s.f.). *Actualidad del pensamiento de Montesquieu*.

Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, J. (2005). *Economía del Sector Público Mexicano* (Segunda ed.). México: Esfinge.

Barragán Barragán, J. (30 de septiembre de 2009). Federalismo y fé Pública según la Constitución. En D. Cienfuegos Salgado, & L. G. Rodríguez Lozano, *Actualidad de los servicios públicos en México* (págs. 37-113). México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2654-actualidad-de-los-servicios-publicos-en-mexico?c=93629>

Barreiro Cavestany, F. (Noviembre de 2000). *Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)*. Recuperado el 14 de julio de 2013, de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>

Barriga Delgado, E. (23 de 11 de 2016). *Hacia la consolidación de una Hacienda pública unitaria en la Ciudad de México*. *El Economista*, págs. <https://www.economista.com.mx/estados/Hacia-la-consolidacion-de-una-Hacienda-publica-unitaria-en-la-Ciudad-de-Mexico-20161123-0085.html>.

Bobbio, N. (1976). *Estado, Gobierno y Sociedad*.

Bodin. (1576). *Los seis libros de la república*. Obtenido de WordPress.com: <https://esepuba.files.wordpress.com/2013/10/1er-enc-bodino-jean-los-seis-libros-de-la-republica.pdf>

Borja, J., & Castells, M. (2006). *Local y global. la gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.

Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista Reforma y Democracia. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*(46).

Bracher, K. D. (1960). *El concepto de Estado: Karl Dietrich Bracher. Die Auflösung der Weimarer Republik.* (Ring., Ed.) Recuperado el 21 de Enero de 2022, de Universidad Autónoma del Altiplano: <https://www.felipesupo.com/wp-content/uploads/2020/02/ESTADO-Y-SOCIEDAD.pdf>

Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local.* México: Fondo de Cultura Económica.

Calendario de ministraciones, porcentaje, fórmulas, variables utilizadas y monto estimado que corresponde a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ejercicio Fiscal 2014 (14 de Febrero de 2014). Obtenido de Gaceta Oficial del Distrito Federal:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Aviso\\_Participaciones.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Aviso_Participaciones.pdf)

Cámara de Diputados. (10 de Enero de 2023). *Reformas Constitucionales por Artículo.* Recuperado el 20 de Marzo de 2023, de Leyes Federales Vigentes:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

Camou, Antonio, (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad, (Estudio introductorio).*, México; IIS-UNAM-FLACSO. pp. 338

Cárdenas Gracia, J. (2017). *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico.* México: UNAM-IIIJ-Senado de la República.

Carpizo, J. (1987). *El Presidencialismo Mexicano.* México: Siglo XXI.

Centro de Análisis e Investigación FUNDAR. (2 de abril de 2022-2023). *Nota Metodológica Deflactor 2022-2023.* Obtenido de Fundar: [https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Nota\\_Metodologica.pdf](https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Nota_Metodologica.pdf)

Centro de Estudios Constitucionales-SCJN. (2022). *Derecho a la ciudad.* México: SCJN.

Centro de Estudios en Finanzas Públicas. (2017). *Gasto Federalizado.* Obtenido de CEFP: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/cefp0022017.pdf>

Centro de Estudios en Finanzas Públicas. (octubre de 2022). *Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Transferencias Federales y Descentralización Fiscal.* Recuperado el enero de 2023, de Cámara de Diputados: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/investigaciones/inv1.pdf>

Chávez Presa, J., & Hernández Trillo, F. (1996). Hacia el Federalismo Fiscal en México. *Gestión y Política Pública*, V(II), 475-486. Obtenido de [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.V\\_No.II\\_2dosem/CPJ\\_Vol.5\\_No.II\\_2dosem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.V_No.II_2dosem/CPJ_Vol.5_No.II_2dosem.pdf)

Constitución Política de la Ciudad de México (Última reforma publicada en la G.O. CDMX el 24 de noviembre de 2023 2017). Obtenido de Última reforma publicada en la G.O. CDMX el 24 de noviembre de 2023:

[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION POLITICA DE LA CDMX\\_8.1.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION POLITICA DE LA CDMX_8.1.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1824). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1857). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1857.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 06-06-2023, Última reforma publicada DOF 06-06-2023 (6 de Junio de 2023). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf)

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal (24 de Julio de 2009). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5100126&fecha=24/07/2009#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5100126&fecha=24/07/2009#gsc.tab=0)

*Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal.* (12 de Agosto de 2015). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17434/df\\_conv\\_colaboracion\\_12ago2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17434/df_conv_colaboracion_12ago2015.pdf)

Dematteis, G., & Governa, F. (2005). Territorio y Territorialidad en el Desarrollo Local. La contribución del modelo de Slot. *Boletín de la A. G. E.* (39), 31-58.

Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Gaceta Parlamentaria, año IV, número 658 (H. Cámara de Diputados 26 de Diciembre de 2000). Obtenido de Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

El Financiero. (22 de enero de 2020). *Estados y municipios sufren en 2019 reducción de 40 mil mdp en participaciones federales.* Recuperado el 14 de Diciembre de 2021, de El Financiero: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/estados-y-municipios-sufren-en-2019-reduccion-de-40-mil-mdp-en-participaciones-federales/>

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Última reforma publicada DOF 27-06-2014 (2014). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10\\_270614.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf)

García Moriyón, F. (2018). Federalismo anarquista. *Libre Pensamiento*(94), 57-68. Obtenido de Libre Pensamiento: <https://archivo.librepensamiento.org/wp-content/uploads/2018/09/LP-094.pdf>

Gobierno de la Ciudad de México. (15 de abril de 2023). *Datos de Seguridad CDMX.* Obtenido de Reporte de seguridad:

[https://datosseguridad.cdmx.gob.mx/tablero/diario/resumen\\_ejecutivo](https://datosseguridad.cdmx.gob.mx/tablero/diario/resumen_ejecutivo)

Gobierno de la Ciudad de México. (20 de mayo de 2023). *Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias.* Obtenido de Censo Anual de Personas en Situación de calle 2019-2020: <https://sibiso.cdmx.gob.mx/instituto-de-atencion-poblaciones-prioritarias>

Gobierno de la Ciudad de México. (2023 de Enero de 2023). *Metodología para el Cálculo de los Coeficientes Alfa de la Fórmula de Distribución de Participaciones Federales para las Alcaldías en 2023.* Obtenido de Secretaría de Finanzas: [https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/metodologia\\_distribucion\\_participaciones/docs/2023/FORMULA METODOLOGIA DISTRIBICION PARTICIPACIONES 2023.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/metodologia_distribucion_participaciones/docs/2023/FORMULA METODOLOGIA DISTRIBICION PARTICIPACIONES 2023.pdf)

Gómez Robleto, A. (1982). *Platón. Los seis grandes temas de su filosofía.* México: Fondo de Cultura Económica.

H. Congreso de la Unión. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).* Recuperado el 18 de 11 de 2022, de Diario Oficial de la Federación: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

H. Congreso de la Unión. (31 de Diciembre de 2000). *Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.* Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2065192&fecha=31/12/1969#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065192&fecha=31/12/1969#gsc.tab=0)

Hamilton, A. J. (1787). *El Federalista.* México: Fondo de Cultura Económica.

Hernández Ramírez, M. A. (2019). *Finanzas públicas para el desarrollo local : fortalecimiento del municipio mediante la movilización de recursos.* México: Tesis-UNAM. Obtenido de Repositorio de Tesis DGBSDI: <https://hdl.handle.net/20.500.14330/TES01000789435>

Hernández, A. M. (2019). *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México.* México: UNAM-IIJ-RUBINZAL-CULZONI.

Hernández, M. d. (2022). El Federalismo a prueba. El centralismo silencioso. En J. M. Serna de la Garza, *Perspectivas actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y entorno social*. (págs. 47-73). México: UNAM-IIIJ.

Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE). (1997). *El Federalismo Mexicano (Elementos para su Análisis)*. Recuperado el 26 de Enero de 2020, de Senado de la República: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1738>

Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE). (1998). *El Federalismo Mexicano*. (S. d. República, Ed.) Recuperado el 8 de 10 de 2010, de Senado de la República: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo\\_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1738/Federalismo_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSE). (1998). *El Municipio Mexicano*. (S. d. República, Ed.) Obtenido de Senado de la República: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio\\_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (13 de 06 de 2023). *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año base 2013*. Obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=17&vr=7&in=2&tp=20&wr=1&cno=2>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (23 de febrero de 2023). *Datos por Entidad Federativa: Ciudad de México*. Obtenido de Cuéntame Inegi: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/hogares.aspx?tema=me&e=09>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (5 de octubre de 2023). *Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) 2022*. Obtenido de INEGI Comunicado de prensa número 581/23 : [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENTI/ENTI\\_23.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENTI/ENTI_23.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (Julio de 2016). *Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales*. Obtenido de Publicaciones. Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825085926>

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). (1996). *Federalismo Fiscal: Conceptos, Principios y Teoría* (Segunda ed.). Guadalajara, Jal.: INDETEC.

Iturbide, J. R. (2007). *Historia de las ideas y del Pensamiento Político*. . Bogotá, Colombia: Universidad de la Sabana.

Lassalle, F. (1931). *¿Qué es una Constitución?* Recuperado el 12 de septiembre de 2022, de <https://www.filosofia.org/aut/005/1931que.htm#c11>

Ley de Coordinación Fiscal , Disposiciones Transitorias, Artículo Séptimo (III) (26 de Diciembre de 1900). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1990&month=12&day=26#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1990&month=12&day=26#gsc.tab=0)

Ley de Coordinación Fiscal (Decreto por el que se Reforma la Ley de Coordinación Fiscal 31 de Diciembre de 1998). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF\\_ref18\\_31dic98.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref18_31dic98.pdf)

Ley de Coordinación Fiscal (Decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios 31 de Diciembre de 2000). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2065192&fecha=31/12/2000#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065192&fecha=31/12/2000#gsc.tab=0)

Ley de Coordinación Fiscal (LCF), (1978) (Diario Oficial de la Federación 27 de Diciembre de 1978). Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF\\_orig\\_27dic78\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_orig_27dic78_ima.pdf)

Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2023 (27 de Diciembre de 2022). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/1f59f4fa4a28ab9bc0cb7a7e17b1cf33871f04f2.pdf>

Locke, J. (1690). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Bogota: Tecnos. Obtenido de <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/locke-segundo-tratado-sobre-el-gobierno-civil.pdf>

López Leyva, M. A. (2023). *Democracia en tiempos difíciles*. México: UNAM-IIS (Tomo 8).

Mancera Espinosa, Miguel Ángel, Jefe de Gobierno. (15 de septiembre de 2016). *Iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México*. Recuperado el 25 de febrero de 2021, de Congreso CDMX/Tribunal Electoral:

[https://www.te.gob.mx/Eleccion\\_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf](https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf)

Montesquieu. (1748). *El espíritu de las Leyes*. México: PRD. Recuperado el enero de 2023, de PRD-Libros: <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>

Montesquieu. (1748). *El espíritu de las leyes*. Obtenido de Colección Clásicos Universales de Formación Política Ciudadana:

<https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>

Proyecto de Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, Exposición de Motivos (15 de Mayo de 2020). Obtenido de Gaceta Parlamentaria :

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>

Quintana, H. L. (1999). *Contribuciones Teóricas para el Análisis Conceptual del Federalismo Fiscal*. Recuperado el 14 de Enero de 2022, de

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3753/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3753/Documento_completo.pdf?sequence=1)

Reglas de Carácter General para la operación, asignación y disposición de los recursos del Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías (26 de junio de 2020). Obtenido de Gaceta Oficial de la Ciudad de México:

[https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/formatos\\_reglas\\_fondo\\_alcaldias\\_2020/documentos/Reglas\\_Fondo\\_Adicional\\_de\\_Financiamiento\\_para\\_las\\_Alcaldias.pdf](https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/formatos_reglas_fondo_alcaldias_2020/documentos/Reglas_Fondo_Adicional_de_Financiamiento_para_las_Alcaldias.pdf)

*Resolución que establece Reglas Generales y otras Disposiciones de Carácter Fiscal para el año de 1982*. (1 de Marzo de 1982). Obtenido de Diario Oficial de la Federación:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/229572/df\\_declaratoria\\_derechos\\_01mar1982.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/229572/df_declaratoria_derechos_01mar1982.pdf)

Rodríguez Wallenius, C. (2009). *Luchas municipalistas en Méxiico. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*. México: Universidad Autónoma Metropolitana & Juan Pablos Editor.

Rousseau. (1762). *El Contrato Social*.

Schenoni, L. L. (diciembre de 2007). *El concepto de lo político en Nicolás Maquiavelo*. Recuperado el 15 de mayo de 2022, de SciELO:

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632007000200008](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632007000200008)

Secretaría de Gobernación. (23 de Agosto de 2023). *Integración del H. Congreso*. Obtenido de Sistema de Información Legislativa: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (13 de Octubre de 2015). *Ciudad de México. Convenios de Adhesión y Colaboración al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus respectivos anexos*. Recuperado el 20 de Marzo de 2023, de Normatividad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/distrito-federal-convenios-de-adhesion-y-colaboracion-al-sistema-nacional-de-coordinacion-fiscal-y-sus-respectivos-anexos>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (15 de febrero de 2023). *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de 2003 a 2007 y 2010*.

Obtenido de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/diagnostico-integral-de-la-situacion-actual-de-las-haciendas-publicas-estatales-y-municipales-de-2003-a-2007-y-2010>

Senado de la República-IBD. (junio de 2017). *Instituto Belisario Somúñez*. Recuperado el 14 de febrero de 2023, de Senado de la República:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3500/RTE%2046%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Serna de la Garza, José Ma. (Coord.). (2022). *Perspectivas Actuales del Federalismo Mexicano: Leyes, Políticas Públicas y Entorno Social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Shumpeter, J. A. (1918). *La crisis del Estado Fiscal*. Revista de Hacienda Pública Española.

Soberanes Fernández, J. L. (2009). Juan Altusio (Althusius). En J. L. Soberanes Fernández, *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos* (pág. 211). MÉXICO: UNAM-III. Recuperado el 30 de mayo de 2022, de Universidad Nacional Autónoma de México:

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2698-sobre-el-origen-de-las-declaraciones-de-derechos-humanos>

SUAFE-UNAM. (13 de 2 de 2020). *Historia*. Obtenido de El concepto de Estado: [www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/concepto.doc](http://www.economia.unam.mx/sua/site/materia/sem1/histo1/archint/concepto.doc)

Suárez-Iñiguez, E. (12 de abril de 1992). Las grandes tesis políticas del Espíritu de las Leyes, de Montesquieu. *Estudios Políticos, Tercera Época*(10), 7-19. Obtenido de Revistas UNAM-Estudios Políticos y Sociales: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/59758>

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista Reforma y Democracia*.(54), 16. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686001.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (10 de 09 de 2019). *Comunicados de Prensa*. Recuperado el 28 de 03 de 2023, de CONCLUYE SCJN ANÁLISIS DE IMPUGNACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO:

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5955>

Tena Ramírez, F. (1983). *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa.

Tinoco García, R. (1999). El pensamiento filosófico-político de Platón: su tiempo y el nuestro. En *Textos clásicos comentados para un fin de Siglo*. México: El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Tocqueville, A. d. (1838). *La Democracia en América* (2015 ed.). (F. d. Económica, Ed., & L. R. Cuéllar, Trad.) Fondo de Cultura Económica.

Tomar Romero, F. (1998). *Ética y política en Platón: la función de la virtud*. Obtenido de Dialnet.unirioja: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5521459.pdf>

Tribunal Electoral. (20 de junio de 2016). *Asamblea Constituyente*. Obtenido de Tribunal Electoral: [https://www.te.gob.mx/Eleccion\\_Constituyente/](https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/)

Uvalle Berrones, R. (2019). *Importancia de la profesionalización del servicio público*. México: INAP.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2018). *La reforma de la Administración Pública en la Visión de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible*, RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno / International Journal of State and Government Sciences (2018), Vol. 1: Núm. 3, págs. 279-319.

Valadés, D. (2003). *El gobierno de gabinete*. Méico: IJJ-UNAM.

Valenzuela Mendoza, R. E. (2012). El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un gobierno abierto. *Politai Revista de Ciencia Política*, 125-133.



Wright, D. S. (1984). *Federalism and Intergovernmental Relations*. USA, Washington, D. C.: The American Society for Public Administration.

Wright, D. S. (1997). *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Xirau, R. (2004). *Introducción a la historia de la filosofía*. México: UNAM.

Ziccardi, A. (2003). El Federalismo y las Regiones: Una perspectiva Municipal. *Gestión y Política Pública, II Semestre, Vol. 12*, 323-250.

Zorrilla Martínez, P. G. (1998). La Constitución como paradigma. En *El Significado actual de la Constitución, Memoria del simposio internacional*. (págs. 589-598). México: UNAM-III. Recuperado el 12 de 11 de 2022, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/130-el-significado-actual-de-la-constitucion-memoria-del-simposio-internacional>