

Finanzas públicas y la Reforma Hacendaria para la ciudad de México

Para mejorar la competitividad internacional y construir instituciones y políticas públicas adecuadas para la promoción del desarrollo económico en México, se requiere una reforma hacendaria integral, a fin de disponer de recursos públicos que permitan incrementar significativamente la inversión pública en infraestructura, educación, desarrollo tecnológico y desarrollo regional, este último en concordancia con las necesidades de los estados y el Distrito Federal.

Hay tres problemas centrales en materia de finanzas; el primero se refiere a la baja recaudación federal impositiva de alrededor del 10 % del PIB, mientras que dependemos de los ingresos petroleros de casi una tercera parte de los recursos federales y el cada vez más insuficiente recurso destinado a las entidades federativas.

Frente a lo anterior, urge crear mecanismos para situar como meta de desarrollo a mediano plazo el incremento del ingreso y el gasto público a través de vías sanas, estables, equitativas y justas, con el fin de que en un decenio los ingresos aumenten a 16 por ciento como proporción del PIB y la participación del gasto público en el mismo producto se eleve a 35% y elevar, al mismo tiempo, el Fondo General de Participaciones en 24 % del total de la Recaudación Federal Participable.

Es necesario establecer una meta para incrementar la recaudación fiscal no petrolera; mediante este objetivo se estará en posibilidades de financiar de manera estable y no inflacionaria un programa de expansión de inversión pública, a nivel federal y regional.

El objetivo central es reactivar el mercado interno, recuperar los empleos perdidos y mejorar la competitividad internacional, a fin de obtener paulatinamente una tasa de crecimiento sostenida.

Una auténtica reforma hacendaria que involucre a las entidades federativas deberá superar la crisis de las finanzas públicas y sentar las bases de la transición hacia un Estado democrático y un desarrollo justo, incluyente y productivo.

En un Estado democrático la transparencia y la rendición de cuentas y, por ende, la fiscalización, son medidas insoslayables de una reforma hacendaria en materia de ingreso, gasto y deuda pública.

La reforma hacendaria con federalismo tendría que centrarse en objetivos como el de apoyar el desarrollo de la infraestructura productiva; redistribuir la riqueza nacional, como el eje estratégico de la lucha contra la pobreza; fortalecimiento del federalismo y la democracia; eliminar el uso discrecional de los recursos públicos y el combate a la corrupción. La política hacendaria no puede limitarse sólo a la recaudación de impuestos, debe ser ante todo promotora del desarrollo económico y social.

En términos generales, México tiene un sistema tributario que desalienta la inversión productiva por su extrema complejidad, por sus regímenes de excepción, privilegios, y discrecionalidad.

Fragilidad de las finanzas públicas del Distrito Federal

Las finanzas públicas del Distrito Federal se ubican, pues, en un contexto de fragilidad estructural de las finanzas nacionales, en donde las locales sufren una paulatina reducción en términos de transferencias y se ven también afectadas por las fluctuaciones en la actividad productiva debido a la menor entrada de recursos vía impuestos, por efecto de esas mismas fluctuaciones de la actividad productiva.

El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), establece los ordenamientos fiscales con suma discrecionalidad. Todo ello influye en la opacidad, confusión, inseguridad e inefficiencia entre las empresas y las personas físicas, alentando la evasión, pero uno de los rasgos característicos del sistema tributario mexicano ha sido el centralismo extremo, producto genuino de la antidemocracia y el verticalismo.

La federación administra una porción extremadamente alta de las finanzas públicas; es el Poder Ejecutivo federal el que da y castiga, indebida e ilegalmente, a los gobiernos estatales y mantiene en un subdesarrollo político y administrativo a las entidades federativas. Muestra de ello es la limitación de su capacidad recaudatoria, de la cual han dado testimonio los titulares del Ejecutivo de diferentes entidades, y el subejerci-

cio de transferencias que por ley debe realizar el ejecutivo federal con base en la Ley de Coordinación Fiscal. Es inaceptable que Hacienda se arroge la facultad de decidir por sí misma el flujo de efectivo; también lo es pretender que los titulares del Ejecutivo estatal se conviertan en peticionarios de aquello que por derecho y por ley les corresponde.

La ciudad de México enfrenta retos cada vez más fuertes. Como toda ciudad global debe hacer frente a grandes dificultades sociales, económicas y urbanas; esta última tiene múltiples dimensiones: pérdida de población, deterioro físico de los barrios, incapacidad para financiar los servicios públicos y una alta proporción de residentes depende del gasto social.⁸

Por ello es necesario rediseñar los incentivos a los estados y los municipios para que cumplan una mejor función de fiscalización y recaudación; fortalecer a los municipios que tengan mejor recaudación de impuestos y, simultáneamente, mejorar los mecanismos redistributivos a los estados y municipios con mayores índices de pobreza y marginación, especialmente aquellos con elevada proporción de población perteneciente a los pueblos indios. Para realizar esta tarea habrá que redefinirse con claridad en la Ley de Coordinación Fiscal el carácter equitativo y de reducción de los desequilibrios regionales y sociales.

La institución del municipio es la mejor representación de lo que es la práctica de la democracia. El ciudadano debe saber que si no hay pago de impuestos no hay servicios para la comunidad, pero también que tiene todo el derecho de pedir cuentas claras y precisas a sus mandatarios, sean federales, estatales o municipales, en cuanto a la correcta, eficiente y honesta administración de los recursos provenientes de la hacienda pública.

Un sistema tributario, en el marco del pacto federal, tiene que ser justo y eficiente y operar con base en la equidad y progresividad, eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante y transparencia política. Asimismo, en la consecución de esos objetivos, considerar de manera fundamental e integral el impacto en las finanzas públicas, de las empresas y de las familias.

⁸ Véase los comentarios que al respecto señala Harvey S. Rosen, *Hacienda Pública* edit. Mc Graw Hill, México, 2002, págs. 478-480, sobre las limitaciones que tiene el estado local frente a la nacional en una coordinación metropolitana para ofrecer recursos públicos y solventar los crecientes problemas de urbanidad.

La reforma hacendaria no solamente tendrá que contemplar un cambio radical en los ingresos públicos y en la orientación del gasto público, también deberá considerar de manera clara como va a redefinir la relación que tiene la federación con los estados y en particular el caso especial del Distrito Federal.

Gasto público con orientación productiva y social

Las políticas públicas con orientación productiva y social tendrán como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos humanos integrales: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, colectivos, de minoría, género, etnia y medioambientales.

Una nueva política social se centrará en la generación de empleos, la redistribución del ingreso, el aumento de la inversión en todos los niveles de la educación pública, comprendiendo desde luego la ciencia y la tecnología, todo ello, para lograr realmente la reducción de la desigualdad, la superación de la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población, es por ello indispensable impulsar un conjunto de políticas públicas para fortalecer las instituciones sociales.

La sustentabilidad de las políticas sociales depende crucialmente del crecimiento económico tanto nacional como regional, el comportamiento de la productividad y de la recaudación fiscal. Si estas tres variables aumentan es posible financiar programas de bienestar sin cargo a nuevos impuestos y sin elevar la carga fiscal, porque el PIB, la masa salarial y las ganancias crecen al igual que el monto de impuestos recaudados. Si no hay crecimiento económico sostenido, si la productividad decrece o se estanca y se aumentan las prestaciones sociales, éstas tendrán que finanziarse con aumento de impuestos, con deuda pública o con emisión primaria de dinero. Esto impacta el equilibrio macroeconómico y puede desatar presiones inflacionarias. En consecuencia, cuando se intenta distribuir el ingreso sin crecimiento económico sostenido de la economía y sin sustentabilidad fiscal, suelen introducirse distorsiones relevantes que terminan por conspirar contra el propio objetivo de la distribución.

Es prioritario articular la política social con la promoción del desarrollo económico nacional y regional; es decir, una política social congruente implica, simultáneamente, combatir la desigualdad y la pobreza y fo-

mentar el crecimiento económico y el incremento de la productividad, con incentivos que impulsen la actividad industrial.

En el caso del Distrito Federal es necesario establecer esquemas de rein-industrialización en las zonas donde se cuenta con infraestructura que permitan tender los puentes para reconfigurar las zonas industriales del Valle de México.

El gasto público y los ingresos van acompañados del diseño de una política presupuestaria que tiene como esquema tres grandes ejes dinamizadores de la actividad gubernamental local, el primero es la fuerte participación e incidencia por el lado del gasto en tres rubros: transporte, seguridad pública y desarrollo social; el tercer eje es la recaudación con ingresos propios, que sigue siendo importante, pero con una erosión paulatina del ingreso, vía participaciones federales y, por último, una caída pronunciada en la participación productiva de la ciudad frente a lo nacional, con una pérdida paulatina de potenciales recursos públicos vía ingresos tributarios por la menor actividad productiva de la ciudad.

Política de gasto público para una ciudad global

El gasto público en el Distrito Federal ha tenido tres vertientes a destacar: la primera es el fuerte gasto destinado al desarrollo social a través de apoyos y subsidios; la segunda, es el incremento en el gasto a la seguridad pública, en particular en los últimos años y, por último, aunque sin un peso significativo se encuentra el establecimiento de acuerdos con particulares para invertir en obra pública mediante los esquemas de las Asociaciones Público Privadas (APP).

Además de las vertientes identificadas el gasto público cubrir necesidades básicas de las modernas metrópolis como son el abastecimiento de los servicios de comercialización, transporte, agua, medio ambiente, vivienda y planeación y desarrollo urbano, los cuales son parte consustancial al desarrollo propio de la capital mexicana.

En este contexto, es primordial contar con los recursos económicos que permitan mayor eficiencia en su distribución frente a la cada vez menor participación del ingreso. El diseño de un marco de gasto público transparente y eficiente estará orientado al fortalecimiento de las áreas que por la dinámica propia de la metrópoli deben seguir conservándose

para el buen funcionamiento de la ciudad de México; sin embargo, los requerimientos de mejores condiciones de desarrollo para generar motores endógenos en la actividad productiva e impulsar con ello la cada vez menos industrialización de la metrópoli, la cual se ha centrado en la promoción de servicios, descuidando el aspecto industrial, único capaz de impulsar el crecimiento de la metrópoli a mediano y largo plazo.

Con las asociaciones público privadas se busca articular la inversión privada y pública como una forma adicional para impulsar obras públicas; sin embargo, el peligro estriba en que éstas pueden sustituir los proyectos públicos, y que en el mediano plazo pueden presionar a las finanzas públicas por la vía del endeudamiento. Actualmente se aplica este tipo de inversión a través del “Mejoramiento Urbano y Mantenimiento Integral del Circuito Interior de la Ciudad de México.”

En 2007, el gobierno del DF y el Fondo Multilateral de Inversiones, a través del Programa de para el Impulso de las Asociaciones Público Privadas en los Estados Unidos Mexicanos (PIAPP), buscó promover la expansión y mejora en la provisión de servicios e infraestructura, mediante la aplicación de esquemas de APP.

El Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) es una modalidad de APP, la cual se ha implementado en la Ciudad de México mediante la mezcla de aportación de recursos públicos y deuda comercial privada. Este esquema financiero se ha aplicado con éxito en el servicio de Metrobús, el Programa de sustitución de taxis, el Programa de microbuses por autobuses nuevos, Concesiones en los corredores públicos: corredor Reforma, corredor vial Periférico (Toreo-Canal de Garay), Corredor Cero-emisiones y Centros de Transferencia Modal (CETRAM).

Si se analiza el gasto público de acuerdo a su clasificación económica, desde 2003 se observa que el gasto corriente en su partida de servicios personales representó 36.5% del total del gasto; para 2010 bajó en 17.6%, mientras que para el mismo periodo de años el gasto destinado a subsidios, transferencias y ayudas del 8.7% inicial aumentó a 32.2%, en 2010. En cambio, el gasto público en obras públicas y sociales representan para el periodo, en promedio, 4.6% de participación; de lo anterior se desprende que el componente central sigue siendo el gasto corriente, en su rubro de servicios profesionales y de subsidios.

Si se toma el conjunto de gasto corriente y se compara con el gasto de capital, en 2009 representaba el primero 71% del gasto total, y el segun-

do 23.2%; en 2010, el gasto corriente prácticamente no se modificó en su participación: 71.7% y el gasto de capital, 23%.

Si se observa el gasto según la clasificación administrativa, y tomando datos oficiales del presupuesto aprobado por nivel de secretarías se observa que a partir de 2009 se reduce drásticamente el gasto social destinado a la Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo, esa reducción obedece a la separación del Instituto de Adultos Mayores de la Secretaría.

En cuanto al gasto destinado a seguridad pública, el cuadro de subsunción representa el 14.1% del total del gasto en 2011, apenas superado por el destinado a transporte, que representa 14.9%, mientras que el gasto en desarrollo social y salud representan 7.6% y 6.1% del gasto total, que sumados no alcanzan al gasto destinado a seguridad pública y gobierno.

Con respecto al nivel de endeudamiento representa 36.6% del gasto total, mientras que el costo financiero del sector central representa el 2.6% del presupuesto estimado para 2011. Por lo que respecta al gasto público aprobado en términos absolutos, su comportamiento ha sido muy variable. A precios corrientes, el gasto neto total fue 122,626,089,118 en 2009, llegando a 137,012,501,104 en 2011.

Con respecto a la clasificación funcional, se observa que el gasto destinado a la gestión gubernamental en 2011, representa el 9.2%, mientras que la seguridad pública el 14.1%, equivalente al destinado a transporte, que tiene una participación de 14.9%; mientras que el gasto destinado a salud fue de 6.1%; en desarrollo y asistencia social la participación es de 7.3%, que sumados representan apenas 13.4%, inferior a lo destinado a la seguridad pública. Lo anterior refleja que el modelo de finanzas públicas de la Ciudad de México centra su estrategia en el cuidado de la seguridad pública, en transporte y, en tercer lugar, en desarrollo social.

Recaudación de los ingresos públicos de la ciudad de México

Las finanzas públicas del gobierno del Distrito Federal son un punto de referencia fundamental para conocer el papel que desempeña en la actividad económica del centro del país.

La política económica instrumentada por el gobierno del Distrito Federal está enmarcada en tres grandes lineamientos; el primero comprende una política fiscal de estricta disciplina; el segundo se ubica en apoyar áreas sociales de carácter prioritario, cubriendo con ello las necesidades de los habitantes de la ciudad y, por último, el establecimiento de una política de inversión y gasto en seguridad, acentuada en los últimos años.

Las finanzas del Distrito Federal tienen un grado de sustentabilidad sustentada en el ingreso de recursos propios para solventar las necesidades de administración del Gobierno del Distrito Federal, que en 2007 fue de 44.5% de los ingresos totales, mientras que por concepto de participaciones y transferencias federales fue de 55.5%; para 2010 fueron de 43.5% y 56.5% respectivamente.

A precios corrientes, los ingresos del DF se han incrementado. Los ingresos totales en 2001 fueron de 62, 171,150 millones de pesos; en 2010, fueron de 130, 541,396 millones de pesos. Los más importantes eran los ingresos propios seguidos de las participaciones, no obstante, las transferencias del gobierno federal vienen cobrando importancia creciente. En 2003, los ingresos propios representaban casi la mitad, 49.2%, los cuales tuvieron una caída a 43.51%, en 2010. En contraste, las transferencias del gobierno federal se han incrementado de 11.7 a 16.2% en los años referidos. Como resultado, los ingresos del Distrito Federal se han incrementado, pero su composición se está transformando.

En términos de cifras absolutas observamos que la recaudación estimada vía impuesto para 2011 fue de 24 mil 483 millones de pesos, que representan 17.9% del total de ingresos del presupuesto del DF; comparándolos con respecto al PIB nacional, representan el 0.2 %. Si comparamos los ingresos con respecto al PIB estatal sólo se puede hacer con respecto a 2009, ya que sólo se cuenta con información hasta ese año, y representan 6.4 % del PIB de la ciudad de México. Con respecto a los ingresos propios, los rubros de productos e ingresos por empresas u organismos, representaron del total de los ingresos el 7.2% y 7.4%, para 2010 y 2011, respectivamente.

Por vía de participaciones el DF esperaba recibir para 2011, 48 mil 798 millones de pesos, mientras que por vía de las transferencias federales alcanzaría los 15 mil 981 millones de pesos, que en términos de los ingresos totales representan el 35.6% y 11.7 % de ambos rubros.

Si bien el DF tiene ingresos propios altos, la fragilidad en los ingresos vía impuestos, en comparación con lo que representan si tomamos en cuenta el PIB del Distrito Federal, se observa que tiene una participación, en promedio, de 2003 a 2009, de apenas 1%, muy por debajo de la recaudación promedio nacional de 9.7% del PIB nacional.

Si se compara solamente la contribución de los ingresos con respecto al total para el DF, se observa una caída en su participación: 21.1% en 2003 a 18.6% en 2010, es decir, hubo una pérdida de participación de 2.5% en 7 años; por concepto de derechos se observa una tendencia similar: en 2003 tenía una participación de 13.5% y en 2010 fue de 11.8%; la pérdida fue de 1.7% en ese lapso. En cambio, las participaciones se mantuvieron constantes, que pasaron del 40% del total de los ingresos en 2004 a 40.3 % en 2010, con un promedio de participación de 42% para el periodo de 2004 a 2010.

El ingreso total comparado con el total del producto local, en promedio, representó 5.4% de 2003 a 2010, con una participación más alta en 2009, de 6%, sin embargo esto contrasta con las tasas de crecimiento en términos reales, ya que en 2004 y 2009 sufrieron severas caídas, de -4.7 % y -2.6 %, respectivamente; los rubros que más lo resintieron fueron los impuestos y las participaciones -8.9 % y -2.5%, en 2004 y 2009, respectivamente. En 2009, prácticamente todos los rubros importantes registraron caídas, pero los más afectados fueron los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales.

La participación de los ingresos totales del DF con respecto al PIB alcanzó en 2009 apenas el 1.1%, dato que refleja la poca participación que tienen los ingresos, lo que contrasta con la elevada participación que alcanza si se toma en cuenta el PIB local con respecto al nacional que, como se indicó, para 2009 representó el 17.7% de la aportación total. Un aspecto a destacar es la contribución que tiene el Distrito Federal con referencia a la recaudación impositiva en dos de los rubros más importantes de los ingresos públicos a nivel federal: el impuesto directo, impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto indirecto, impuesto al valor agregado (IVA); se ha registrado que el DF aporta alrededor del 55% del total de la recaudación nacional por concepto de ISR, y de IVA, representa alrededor del 50% del total nacional; ello significa una participación central en la generación de recursos tributarios para la federación.

Por último, comparando los datos de los ingresos con estimaciones para 2011, los ingresos públicos del Distrito Federal muestran una aportación

con respecto al PIB nacional de 1% y para el PIB local alcanza 6.1 %. Los rubros más importantes siguen siendo los impuestos y las transferencias y aportaciones federales, con porcentajes de participación de 17.9%, 35.6% y 11.9%, respectivamente, los cuales sufrieron caídas con respecto al 2010, acentuando la fragilidad de las finanzas públicas locales.

La deuda pública de la ciudad de México

La deuda pública ha disminuido a partir de 2006, que representaba 8.6% del gasto total; en 2008 llegó a 3.3% y en 2010 representó un aumento de 5.2%; es decir, el peso del pago de la deuda del DF disminuyó en un primer momento en la actual administración, para después aumentar ligeramente con respecto al gasto total.

El gobierno del DF reportó que para el ejercicio fiscal 2011, el techo de endeudamiento neto aprobado por el Congreso de la Unión fue de 4 mil millones de pesos. Al término del segundo trimestre del presente ejercicio fiscal, el saldo de la deuda pública se situó en 52 mil 162.4 millones de pesos, generando así un desendeudamiento nominal de -0.7% y un desendeudamiento real de -1.07% con respecto al cierre de 2010, cuando la deuda se situó en 52 mil 529.5 millones de pesos. Además, el gobierno del DF ha diversificado sus fuentes de financiamiento al emitir deuda en la Bolsa Mexicana de Valores.

Es cierto que la deuda no ha crecido en demasía durante la actual administración del gobierno del DF, pero también es cierto que, como quiera que sea, dicha deuda es una carga importante para el presupuesto de la ciudad y que de seguir la misma tendencia, en el futuro será un problema serio.

En el Informe trimestral de 2011, que remitió el gobierno del DF a la SHCP, y ésta a su vez al Congreso de la Unión, planteaba que las medidas aplicadas colocaron a la deuda de la entidad en una situación de sustentabilidad en el corto, mediano y largo plazo. Consideraba también que el endeudamiento sólo es una fuente complementaria de recursos para el presupuesto de egresos destinados a concretar proyectos de obra pública productiva, cuyo impacto justifique el uso de recursos de crédito en beneficio de la ciudad.

En el informe se destacaba que la implementación de una estrategia de refinanciamiento de la deuda que se llevó a cabo cuando las condicio-

nes financieras eran favorables, permitieron disminuir el riesgo de los efectos macroeconómicos que pudieran presentarse después de 2007. Las condiciones financieras contratadas entonces hubieran sido imposibles en las circunstancias prevalecientes a partir de 2008.

El gobierno de la ciudad de México actuó oportunamente con al refinanciar la deuda, lo que permitió mejorar las condiciones de financiamiento y, con ello, reducir el costo financiero de la deuda. Destaca también que durante el trimestre abril-junio de 2011 el pago por servicio de la deuda fue de mil 78.4 millones de pesos, de los cuales 982.1 millones de pesos corresponden a costo financiero y 96.3 millones de pesos corresponden al pago de amortizaciones. Por sectores, la composición por servicio de la deuda durante abril-junio de 2011 fue de 94.7% del Sector Central y 5.3% del Sector Paraestatal.

Las posibilidades de lograr un mayor desarrollo económico en la ciudad de México, representado inicialmente por un crecimiento de su PIB, están ligadas al crecimiento económico general del país y a la evolución de nuestra economía.

Se requiere modificar el patrón de producción de la ciudad, orientándolo hacia actividades productivas intensivas en mano de obra calificada y de altos conocimientos técnicos. Para ello, el gobierno de la ciudad tendrá que acelerar, adecuar y dirigir el ritmo y vía de crecimiento económico mediante la planeación e instrumentación de una política de finanzas públicas inteligente y comprometida con los intereses de la mayoría de la población. Una política así es posible y deseable. También habrá definir con claridad algunos objetivos básicos, modificar algunas de las características de las políticas financieras emprendidas hasta ahora, a fin de redirigir algunos indicadores económicos y financieros.

Un gobierno de izquierda debe pugnar por impulsar un mayor crecimiento económico de la ciudad de México; en el marco de sus facultades, abatir la desigualdad del ingreso; en la medida de sus posibilidades incrementar sus ingresos, principalmente los propios; diseñar una política inteligente de endeudamiento que se aparte de los lineamientos del Banco Mundial; sirva como factor de financiamiento sano de proyectos productivos autofinanciables de gobierno de la ciudad, así como de los micro, pequeños y medianos agentes productivos de la ciudad; abandonar las políticas erráticas de gasto por programas, de los últimos años; dar impulso presupuestal a programas de medio ambiente, pues sólo un crecimiento sustentable dará viabilidad a nuestra ciudad; y finalmente,

apoyar actividades productivas como único mecanismo eficiente y verdadero de creación de empleos formales, ingreso y riqueza permanente sostenibles a largo plazo, aunque en el corto plazo no resulten muy vistosos.

Reforma financiera hacia una banca de desarrollo local

Como cualquier otra entidad federativa, para el diseño de su política económica el Distrito Federal tendría que instrumentar la política fiscal, o más precisamente la política de finanzas públicas como medio para impulsar su desarrollo económico; ésta debe ir acompañada de una propuesta de banca de desarrollo local, que permita acompañar el crecimiento de la actividad productiva de la Ciudad de México y obedezca a un proyecto integral de desarrollo metropolitano.

Decimos que hasta ahora se ha hecho uso de la política fiscal en virtud de que la otra gran política pública existente, la monetaria, es prerrogativa exclusiva de la federación; sin embargo, podemos intervenir a través de la creación de la banca social de desarrollo local, influyendo en las tasas de interés que promuevan el desarrollo productivo de la Ciudad y no estaremos amarrados a las condiciones crediticias exclusivas de los mercados financieros, ello mediante una política de crédito y tasas de interés bien reguladas que sirvan como promotoras del desarrollo y eviten todo tipo de especulación, de manera que el gobierno del Distrito Federal tenga dos instrumentos de política económica para contar con la posibilidad de diseñar y aplicar una política fiscal y crediticia para la consecución del desarrollo económico y social de nuestra sociedad.

La propuesta es que de los recursos que deben ser resarcidos al Distrito Federal, se destinen al capital de trabajo de la nueva institución de Banca de Desarrollo local, a fin de contar con recursos mínimos y suficientes para echar andar un proyecto amplio de créditos con bajas tasas de interés por abajo del prevaleciente en el mercado y con amplio margen de recuperación.

Por otra parte, históricamente nuestra capital ha sido y aún continúa siendo el centro geográfico, político y económico de la nación. Es causa y efecto de la política nacional impulsada desde aquí. Es beneficiaria de las medidas acertadas lo mismo que afectada por las acciones equivocadas.

Lo que se busca es tener una distribución más equitativa de acuerdo con los ingresos que genera la ciudad, así como una coexistencia estructural con el gobierno central que refuerce el acuerdo entre el gobierno local con la federación.⁹

El fortalecimiento de la hacienda pública de la ciudad de México pasa por reconocer el aporte de ingresos tributarios que tiene la capital del país y retribuirlos en forma equitativa, sin menoscabo del principio de solidaridad para con el resto de las entidades federativas.

Una vez contemplado lo anterior se estará en posibilidades de armar la banca de desarrollo local para atender el rezago industrial de las pequeñas y medianas empresas, a fin de impulsar la masa crítica de las inversiones y aprovechar las condiciones de la ciudad global que aun con sus limitaciones de alta dependencia de los centros de los países desarrollados puede efectivamente insertarse exitosamente si se atiende las necesidades propias de desarrollo sustentable industrial de la Ciudad de México.

El esquema de la banca de desarrollo con un Estado que intervenga ahí donde las fallas del mercado imposibilitan que se distribuyan eficientemente los beneficios entre los agentes productivos, el Estado, bajo la visión de apoyo a los sectores rezagados y en un contexto de operación de eficiencia, intervenga para paliar los efectos distorsionadores de esas fallas.

El proceso iría acompañado de una parte sustancial de recursos públicos orientados hacia las actividades productivas susceptibles de detonar el desarrollo sustentable de la ciudad, atendiendo esquemas de inversión, cuyos resultados se obtengan en el mediano plazo y se vea de manera palpable la generación de recursos y de aumento del empleo variables cruciales en el crecimiento de una metrópoli.

Problemática del resarcimiento de recursos al Distrito Federal

Los ingresos públicos del Distrito Federal se han visto seriamente afectados a raíz de las modificaciones ocurridas en las fórmulas y variables que determinan la distribución de las participaciones federales en las

⁹ Véase José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, edit. Esfinge. México, 2001, capítulos referentes al federalismo, finanzas estatales y municipales.

entidades federativas. Las modificaciones entraron en vigor en enero de 2008, y a partir de ese año han venido disminuyendo.

Esas modificaciones implican que al tomar como variable el crecimiento de la población, ésta no aumente como el de otras entidades federativas, ocasionando que los coeficientes de asignación que toman el crecimiento del PIB del DF y del incremento de la recaudación local, produzcan la disminución de recursos (-400 millones para 2010) afectando con ello las finanzas locales del DF.

Adicionalmente, el DF deja de percibir recursos porque al no ser una entidad federativa ni contar con municipios, no está incluido en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. La estimación de pérdida acumulada para el DF por esta situación es de 9 mil 221.6 millones de pesos, mientras que para las delegaciones fue de 8 mil 103.9 millones de pesos.

Frente a la caída de los ingresos vía participaciones federales destinadas al Distrito Federal, la Tesorería del DF propone una medida de resarcimiento que contrarreste la caída de las participaciones, que consiste en el diseño de un Fondo de Compensación, según lo establece en la Ley de Impuestos a Automóviles Nuevos (ISAN) y con ello resarcir al Distrito Federal de la caída de los recursos.

Los recursos destinados al fondo de compensación se distribuirían mensualmente con base a coeficientes determinados por el esfuerzo recaudatorio que se haya tenido en el año previo a la afectación y se actualizaría cada año para mitigar los efectos inflacionarios. Este mismo principio podría aplicarse para resarcir recursos al Distrito Federal. Con esta medida se incrementarían los recursos federales destinados a la ciudad de México.

Una propuesta sugerida en un documento de la Tesorería del Distrito Federal se indica que en la Ley del ISAN se establece anualmente que el Fondo de Compensación se asentará en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo anterior se pretende que esté sancionado de forma regular y contemple recursos adicionales que compensen los que está perdiendo el Distrito Federal.

En el documento se indica también que los ingresos propios tales como: Predial, de Nómina, Derechos de Agua y Adquisición de Inmuebles del

Distrito Federal son crecientes y muestran la solidez y eficiencia recaudatoria y en los cuales no se observan problemas serios; sin embargo el problema empieza cuando se muestran los datos sobre los recursos provenientes de la Federación.

En dicho documento se muestra cómo los ingresos vía participaciones federales no han alcanzado los niveles de 2008, porque las participaciones (medidas a precios de 2011) fueron de 50 mil 246 millones de pesos, mientras que para 2011 fueron menores en 48 mil 798 millones de pesos, es decir hubo una pérdida de 1 mil 448 millones de pesos.

Se observa que las transferencias federales acumuladas comenzaron a reducir drásticamente a partir de 2009, siendo para ese año de 28 mil 857 millones de pesos, mientras que para 2011, con cifras preliminares, apenas alcanza los 15 mil 982 millones de pesos.

Cabe destacar que la fortaleza de los recursos propios se ve reflejada en la tasa de crecimiento de los impuestos en el Distrito Federal comparado con lo que ocurre a nivel Federal siendo las tasas de crecimiento de 6.9 % y 5.2 % respectivamente. Y comparándolo con respecto a los impuestos en el Distrito Federal tuvieron una tasa de crecimiento de 10 % mientras que para la Federación fueron de 2 %.

La caída de las Participaciones Federales lleva un acumulado hasta septiembre de este año de 11 mil 237 millones de pesos, recursos que dejaron de percibir las entidades federativas. Según estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a finales de año podrían caer en 15 mil 655 millones de pesos, lo que agrava más todavía la fragilidad de las finanzas locales de los estados, mientras que para el DF se torna más preocupante dado las necesidades propias de una metrópoli que exige sostener servicios vitales para su funcionamiento.

Por último, los proyectos prioritarios se recortaron en 6 mil millones de pesos para 2012 con respecto al 2011, ya que se están asignando solamente mil millones de pesos.

El Distrito Federal ha sido duramente castigado por la falta de justicia y equidad en el reparto de los recursos públicos federalizados. La federación tendrá que reconocer que la ciudad de México no puede de dejar de percibir recursos que cada vez le son más necesarios para resolver los problemas de sostenimiento de los servicios públicos y para la seguridad de sus habitantes.

Reforma política y hacendaria para la ciudad de México

El pacto federal se construye atendiendo la soberanía y el libre ejercicio de las potestades de las entidades con respecto al centro; desde hace lustros, amplios sectores de la ciudadanía de la ciudad de México aspiran a contar con una Constitución Política propia que les permita tener igualdad de derechos y libertades como los demás mexicanos.

El Distrito Federal, desde 1928, está sujeto a los poderes federales y vive una limitación presupuestal. A pesar de perder importancia en el PIB todavía tiene peso con una aportación del 18 % del Producto Interno Bruto del país y sus habitantes son los que recaudan más impuestos para el presupuesto federal.

Es necesario liberar a nuestra ciudad capital de la centralización que la federación le ha impuesto y es hora que exijamos, con fundamento en el artículo 39 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cambiar nuestra forma de gobierno, de acuerdo a la voluntad popular, por medio de los poderes instituidos a su vez en el artículo 41 constitucional.

Para contar con una reforma política que contemple modificaciones en las potestades hacendarias el diseño de una Constitución de la Ciudad de México deberá tener las siguientes características:

a) Dar a la ciudad de México plena personalidad jurídica como entidad federativa con todos los derechos y obligaciones que ello implica surgido de la voluntad de los ciudadanos que habitamos en el Distrito Federal, donde no intervengan en sus decisiones las autoridades federales como el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

La ciudad de México contará con todas las prerrogativas de un estado libre y soberano, con las obligaciones y responsabilidades respectivas. Son indispensables reformas constitucionales tendientes a otorgar más competencias a los órganos políticos y administrativos de la ciudad, dándole autonomía frente al gobierno federal.

Es decir, la competencia originaria es de cada una de las entidades federativas, en tanto que al gobierno federal corresponde realizar los actos de gobierno que expresamente le han sido conferidos por la Constitu-

ción. Esto es, los gobiernos estatales pueden realizar todos los actos de gobierno, salvo aquellos que se atribuyeron a los Poderes de la Unión. En suma, el gobierno federal cuenta con un ámbito de competencia explícita o derivada, en tanto que los estados cuentan con un ámbito de competencia original, residual o implícita.

b) Establecer un Congreso local que cuente con plenas facultades para presentar iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, formando parte del Constituyente Permanente por medio del proceso de aprobación de reformas constitucionales junto con el resto de las legislaturas estatales.

Además, resulta necesario que el Congreso de la Unión deje de tener competencia para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal, para que sea únicamente la del Congreso de la ciudad de México el que tenga competencia para expedir las leyes conforme a las cuales decida los montos de endeudamiento de la entidad.

c) El Jefe de gobierno del DF tendrá la investidura de gobernador, con las mismas atribuciones de los demás poderes ejecutivos estatales del país.

El gobernador de la ciudad de México contará con la facultad de designar al secretario de Seguridad Pública y al procurador de Justicia, con la ratificación previa del Congreso de la ciudad de México.

En lo referente a las responsabilidades que pueda tener derivadas de sus actos de gobierno, el gobernador podrá ser juzgado y en su caso sancionado y/o destituido por los ciudadanos de la ciudad de México, ya sea por medio de sus representantes populares que integren el Congreso local o por medio del procedimiento de revocación de mandato.

d) El gobierno federal establecería un régimen de coordinación fiscal adecuado y equitativo con la ciudad.

e) La nueva constitución reconocerá derechos humanos como el principio de presunción de inocencia, defensa efectiva de los gobernados, la no discriminación, el derecho a la intimidad de las personas y de las familias, así como la revocación del mandato de los gobernantes y legisladores.

- f) El gobierno de la ciudad de México debiera estar facultado para celebrar convenios, acuerdos y programas metropolitanos con las entidades vecinas, de manera autónoma.
- g) La Constitución local debe fortalecer los instrumentos de participación ciudadana y de democracia semidirecta.
- h) En el marco de la soberanía subnacional, las delegaciones se convertirían en verdaderos municipios libres, sujetos a los preceptos del artículo 115 constitucional, como el resto de los municipios del país.¹⁰

Reforma municipal para la ciudad de México

El municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad.

Desde el punto de vista constitucional, el municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho a elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.

El municipio es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los estados y la federación.

Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el presidente municipal.

¹⁰Véase con mayor detalle las propuestas en Jorge Calderón Salazar, “La construcción de la autonomía financiera del Distrito federal y su impacto en materia de coordinación fiscal y deuda pública”, en Fragoso, Silvia (Coordinadora). *Agenda pendiente para la autonomía de la Ciudad de México*. Cámara de Diputados, México, 2009.

Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas.

Como entidad gubernamental, el municipio forma parte de las redes de gobierno, por lo que no puede actuar separado de los estados y la federación, pero en cuanto a la aplicación de políticas y programas tendientes a mejorar la administración pública, el municipio ejerce directamente la descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea que el estado reconoce e incorpora a su estructura.

En éste se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo, por lo que es el espacio en el que las decisiones de la colectividad, en aras de mejores formas de asociación política y democrática, encuentran su ambiente natural para ser vivenciadas. De acuerdo al orden constitucional mexicano vigente, el municipio es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica propia; tiene un patrimonio también propio; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular.

Las actuales delegaciones del Distrito Federal reúnen los elementos esenciales, tanto económicos, políticos, sociales y legales, para adoptar el régimen municipal consagrado en el artículo 115 constitucional.

El municipio ha estado en el centro de la pugna: centralización en oposición a la descentralización. El punto es que la descentralización ha sido impulsada en el aspecto formal, pero no se ha tenido el cuidado de revisar su forma operativa y funcional, lo cual podría conducir realmente al desarrollo federalista y democrático en las localidades, municipios, delegaciones, regiones y estados de este país.

Los habitantes de la ciudad de México han sido afectados por esta centralización, sobre todo por la ejercida en la época posrevolucionaria, ya que se convirtió a la capital en una dependencia más a cargo del presidente de la República.

Uno de los efectos más nocivos de este régimen jurídico- político especial es el aniquilamiento de la vida comunitaria al borrar al municipio en la ciudad de México.

La Constitución de la ciudad de México sería la oportunidad para que las actuales delegaciones se transformaran en municipios metropolitanos de pleno derecho e, inclusive, se pusieran a la vanguardia en cuanto a la modernización y democratización municipal a escala nacional impulsando una agenda para la reforma municipal.

Los municipios de la ciudad de México podrían dar pasos decisivos en materia de estructura financiera del ayuntamiento y coordinación fiscal, adoptando los siguientes puntos:

- Una reforma profunda al Sistema de Coordinación Fiscal, en donde la mayoría de las opiniones vertidas al respecto se orientan a destinar mayores recursos a los municipios.
- En cuanto a la transferencia de recursos, es pertinente promover fórmulas y mecanismos para distribuirlos a través de la simplificación administrativa y mediante la creación de fideicomisos municipales, dado que se presume que los esquemas usados actualmente son complejos y obsoletos. Además, se eliminaría la práctica de asignar discrecionalmente los recursos a partir de criterios centralistas desde la federación o los estados.
- Sería conveniente erradicar la discrecionalidad de la federación en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que ésta debería ser desarrollada por un organismo independiente de la Secretaría de Hacienda.
- Por lo que se refiere a las potestades tributarias, se plantea la necesidad de acrecentar las facultades del municipio para captar impuestos. En tal sentido, una fórmula sería destinar el 100 % del Impuesto sobre la Renta derivado de las operaciones inmobiliarias al municipio. Otro mecanismo sería el traslado de facultades de la federación y/o los estados hacia el municipio, así como facultar a los ayuntamientos para diseñar programas de captación de impuestos y evitar la evasión fiscal.
- En el mismo tenor de captación se buscarían fórmulas para que a los municipios les sea reconocida su atribución respecto a captar impuestos relativos a catastro, predial y asignación de bienes.
- En el área de contribuciones estatales y federales, se eliminarían las exenciones injustificadas a organismos descentralizados y empresas concesionarias de comunicación y transporte, termoeléctricas, geotérmicas, entre otros.

micas, oficinas federales o estatales, radicadas en territorio de los municipios, etcétera.

- Los municipios de la ciudad de México participarían de los recursos del Ramo 33 del Presupuesto de la Federación. En la administración de estos recursos se debe integrar a la sociedad, instituciones municipales y autoridades competentes, en los planes de trabajo hacia los que se destinan y el DF se verá favorecido al contemplarse ahora el Fondo de Infraestructura social (FAIS)
- En el ámbito de las capacidades legislativas en materia fiscal, se facultaría a los municipios para participar dadas sus atribuciones de autonomía, para determinar las bases y tasas de contribución, reconociendo su jurisdicción y facultades para establecer y fijar impuestos.
- Respecto al Sistema de Coordinación Fiscal en general, sería necesario sustituirlo por un nuevo sistema de competencias, concurrencias y complementariedades. Para tal efecto, la creación de un organismo que institucionalizara el reconocimiento a la participación de representantes de los ayuntamientos en todas las instancias fiscales de la federación o los órganos de coordinación fiscal, sería fundamental. Con este organismo se buscaría que las participaciones federales se conformaran a partir de la recaudación propia de las entidades federativas en el ámbito de su propio territorio, promoviendo la uniformidad en la utilización de instrumentos jurídicos para establecer los montos correspondientes a cada municipio, alcanzando con ello también, una mayor equidad.
- Por lo que toca al ramo de estrategias financieras municipales, las propuestas giran en torno a buscar fórmulas y fuentes de ingreso alternativas para mejorar la captación y distribución de recursos y las estructuras administrativas; en este sentido, se busca recuperar créditos municipales vencidos; mejorar la recaudación tributaria, o bien, crear mecanismos y fuentes alternativas de ingreso, como la creación de fondos comunitarios; empresas públicas municipales y la revalorización de los ciudadanos y la sociedad civil en la realización de obras públicas.
- En lo relativo al gasto, se plantea evaluar los programas de asignación y supervisión de recursos en la creación de infraestructura y obras públicas. En los planos estatal y federal se demanda que los municipios tengan una participación activa en los procesos de diseño, programación y aplicación de planes de desarrollo regionales o municipales, y

en aquellos procesos de planeación para la distribución de los ingresos federales. Como complemento se busca integrar una mayor captación de recursos a través de la eficiencia en los mecanismos de captación, depurando y actualizando los registros catastrales y modernizando los sistemas de cómputo, además de instaurar programas de simplificación administrativa.

En los ámbitos de representación política y participación ciudadana, los municipios de la ciudad de México podrían impulsar la transformación de las actuales prácticas políticas, frente a los procesos de apertura, participación y competencia electoral, el impulso al pluralismo, alternancia y la coexistencia de diversas fuerzas partidistas o sociales. Entre las propuestas más importantes en esta materia se encuentran las siguientes:

Para lograr la democratización de la vida municipal se requiere desprivatizar los asuntos públicos y construir un espacio público congruente con las nuevas formas organizativas de la sociedad civil; es urgente que los ayuntamientos sean reconocidos como un conjunto representativo de voluntades e intereses con la comunidad, y para ello debe descentralizarse el poder, incluyendo el municipal y comunal; de manera clara, evitar que el esquema de moda de las asociaciones público privadas prevalezcan por encima de los intereses de la ciudadanía e impliquen a mediano plazo la transferencia de deuda hacia las generaciones futuras, como ya ha acontecido con los esquemas de los Pidiregas a nivel nacional.

La pluralidad debe localizarse y medirse en la integración de los ayuntamientos y la toma de decisiones de los gobiernos municipales; para ello habrá que diferenciar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en los municipios y establecer controles a cada una de ellas; pero también cuidar que los ayuntamientos tengan una composición más plural, a través de la representación proporcional y mediante la limitación de las sobrerepresentaciones; también habrá que cuidar las fórmulas que garanticen la gobernabilidad para no impedir la administración gubernamental por demasiadas diferencias en los programas de trabajo de los municipios.

Un aspecto más de la pluralidad tendrá que darse en el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado, así como diferenciar y precisar entre las decisiones que este órgano debe tomar como mayoría simple o mayoría calificada. Pero una composición plural en los ayun-

tamientos es correspondiente a una práctica democrática que ha perfeccionado las fórmulas de elección y la oportunidad de que la sociedad participe postulando candidatos ajenos a los partidos políticos.

Un elemento más para modernizar la vida democrática municipal en la ciudad de México es incorporar de lleno a la sociedad civil en la definición de las políticas diseñadas por el municipio. En este sentido, los gobernantes tendrán que permitir y promover la participación popular mediante la celebración de consultas públicas, plebiscitos, referéndums, sesiones de cabildo abierto y la revocación de cargos públicos municipales.