



IMPORTANCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS  
ALCALDÍAS DE LA CDMX.

Implicaciones claves para su desarrollo

Armando Pizarro Morales

Marzo 2019

# **Importancia económica y social de las Alcaldías de la CDMX. Implicaciones claves para su desarrollo**

**Autor: Armando Pizarro Morales**

**Marzo 2019**

**Clasificación temática: Economía, Alcaldías.**

## **RESUMEN**

Este nuevo régimen jurídico constitucional puede facilitar, la ausencia de una estrategia definida sobre el desarrollo económico metropolitano y del papel que pudiese jugar en el país. Dicho de otra forma, la tarea central a futuro consiste en definir para la CDMX nuevas funciones, nuevas vocaciones productivas a través de iniciativas innovadoras que mitiguen el ímpetu de su declinación económica y que renueven su contribución a la prosperidad nacional. Por otro lado, es importante mencionar que existen diferencias entre la figura de las alcaldías de la CDMX y los municipios del resto de las entidades federativas porque esto lleva a observar que la autonomía de las alcaldías está mucho más limitada que la de los municipios

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>Problemática abordada</b> .....	6
<b>2. Justificación</b> .....	7
<b>3. Planteamiento del problema</b> .....	9
<b>4. Objetivo de la investigación</b> .....	14
<b>5. Marco teórico y conceptual</b> .....	15
<b>6. Formulación de la hipótesis</b> .....	28
<b>7. Pruebas cuantitativas y cualitativas de la hipótesis</b> .....	29
<b>8. Conclusiones</b> .....	55
<b>Posibles soluciones</b> .....	56
<b>9. Bibliografía</b> .....	57

## 1. Introducción

La reforma al régimen jurídico constitucional es muy importante porque modifica de manera importante la forma en que se ha gobernado la Ciudad de México (CDMX) en su conjunto y en sus demarcaciones territoriales, la manera en que se han diseñado los mecanismos de coordinación metropolitana<sup>1</sup>. El aspecto que se debe resaltar es la transformación de las llamadas delegaciones en alcaldías<sup>2</sup> y concejos<sup>3</sup>, consideradas nuevas figuras de gobierno, semejantes, pero no idénticas, a los presidentes municipales y al cabildo del régimen municipal previsto en el artículo 115 constitucional (Márquez, 2016).

Todos estos cambios deben permitir liberar las fuerzas que limitan las políticas de desarrollo y de las finanzas de la CDMX. Se deben recibir más aportaciones federales en algunos rubros como educación tecnológica y de adultos, infraestructura social municipal, infraestructura social estatal. Por otra parte, se ganará flexibilidad en materia de endeudamiento al pasar a ser responsabilidad de la Asamblea Legislativa el sostener la inversión pública local e instrumentar políticas contracíclicas. En igual sentido, se influye en la ampliación de las transferencias al Fondo de Capitalidad que la Federación ha integrado para apoyar a la CDMX en su calidad de capital de la República (Ibarra, 2016).

Ahora bien, las nuevas alcaldías de la CDMX son autónomas y pueden diseñar mecanismos donde cubran las necesidades de seguridad de la población de su circunscripción, pero cabe aclarar que estarán obligadas a regirse por las leyes

---

<sup>1</sup>Con la entrada en vigor de la Nueva Constitución de la Ciudad de México (cuenta con 71 artículos y 40 de ellos transitorios), el 17 de septiembre de 2018 entró en operación la Ley Orgánica de alcaldías que es el principal cambio para esta ciudad capital

<sup>2</sup>Son los órganos político administrativos, integrados por un alcalde o alcaldesa y un concejo, encargados del gobierno de las demarcaciones territoriales. Entraron en funciones el 1 de octubre y su finalidad consiste en ser representantes de los intereses de la población, promover una relación de proximidad y cercanía del gobierno con la población, garantizar la gobernabilidad, la seguridad ciudadana, la planeación, la convivencia y la civilidad en el ámbito local y llevar al cabo medidas para que progresivamente se erradiquen las desigualdades y la pobreza, entre otras. En su integración se debe garantizar la igualdad sustantiva y paridad entre hombres y mujeres en los altos mandos, además de que en las políticas públicas y programas que generen haya transversalidad de género para erradicar la desigualdad, la discriminación y la violencia contra las mujeres. Así también, los alcaldes podrán reelegirse hasta por un periodo adicional, según el artículo 53 de la Carta Magna capitalina.

<sup>3</sup> El concejo es el órgano colegiado electo en cada demarcación territorial, que tiene como funciones la evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente a la alcaldía, en los términos que señalen ésta y demás leyes aplicables. Respecto al número de concejales no podrá haber menos de 10 ni más de 15 concejales, según el número de habitantes en la demarcación territorial. Cada uno de ellos percibirá 20 mil pesos mensuales, pero con la aplicación de la Ley Hacendaria les quedará 16 mil y costará al erario público 5 millones 333 mil 333 pesos mensuales.

locales y federales vigentes<sup>4</sup>. Por otra parte, es conveniente resaltar que la facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso local es una atribución exclusiva de los alcaldes (art. 31, fracción IV) y no una facultad colectiva de los integrantes de la alcaldía, es decir, el alcalde más los Concejales actuando como un pleno.

En este tenor, otro aspecto importante es que el titular de la alcaldía asumirá la representación jurídica de la misma y de las dependencias de la demarcación territorial, en los litigios en que sean parte, así también la gestión de los actos necesarios para la consecución de los fines de la alcaldía; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o delegando facultades mediante oficio para la debida representación jurídica (art. 31, fracción XVI)<sup>5</sup>.

Finalmente, es primordial hacer mención que existen diferencias entre la figura de las alcaldías de la CDMX y los municipios del resto de las entidades federativas porque esto lleva a observar que la autonomía de las alcaldías está mucho más limitada que la de los municipios. Por ejemplo, si se habla de los contrapesos, control y participación ciudadana en los municipios es eficiente por la integración equilibrada de los cabildos, en las alcaldías es deficiente, ya que el partido ganador se lleva la mayoría de concejales, lo que le permite el control político<sup>6</sup>.

En términos de personalidad jurídica los municipios están ampliamente reconocidos por el art. 115 Constitucional, en las alcaldías es limitada, siendo omiso el art. 122 Constitucional y remitiendo a lo que disponga la Constitución local. Con respecto a las funciones concretas de gobierno y administración los municipios sí las tiene establecidas por el art. 115 Constitucional y ampliadas por

---

<sup>4</sup> La diferencia fundamental con las delegaciones es que éstas serán órganos descentralizados. Actualmente, la administración de los elementos de seguridad son responsabilidad del titular de la Jefatura de Gobierno y el Secretario de Seguridad Pública, por lo tanto, se tendrán que ajustar con los programas que ellos desarrollen.

<sup>5</sup> Una facultad que ha sido ampliamente cuestionada por la ciudadanía debido al uso y abuso que se ha hecho de la misma, como es la de otorgar autorizaciones, permisos y licencias para construcciones y demoliciones, la cual conservan en forma exclusiva los alcaldes en esta nueva ley (art. 32, fracción II).

<sup>6</sup> Se supone que el contrapeso de la alcaldía es el concejo, sin embargo, el alcalde trabajará con el 60% de los concejales elegidos por él y el 40% restante, serán elegidos con base a los votos recibidos por los otros partidos.

las respectivas constituciones locales, las alcaldías no las tienen, ya que no recaen en la alcaldía sino en el titular de la misma<sup>7</sup>.

Por último, la autonomía para el manejo de su hacienda y en materia de seguridad los municipios sí cuentan con ella en una forma descentralizada, las alcaldías la carecen por estar en un régimen centralizado.

### **Problemática abordada**

Este nuevo régimen jurídico constitucional puede facilitar, la ausencia de una estrategia definida sobre el desarrollo económico metropolitano y del papel que pudiese jugar en el país. Dicho de otra forma, la tarea central a futuro consiste en definir para la CDMX nuevas funciones, nuevas vocaciones productivas a través de iniciativas innovadoras que mitiguen el ímpetu de su declinación económica y que renueven su contribución a la prosperidad nacional. Por otro lado, es importante mencionar que existen diferencias entre la figura de las alcaldías de la CDMX y los municipios del resto de las entidades federativas porque esto lleva a observar que la autonomía de las alcaldías está mucho más limitada que la de los municipios.

---

<sup>7</sup> La división de responsabilidades entre las alcaldías y el gobierno central de la CDMX, debe ser un elemento central de la discusión sobre el nuevo modelo de Ciudad que los habitantes de la capital del país quieren y necesitan.

## 2. Justificación

La instalación del Congreso de la Ciudad y el inicio del gobierno de las demarcaciones territoriales a cargo de las alcaldías son parte de la transición hacia una nueva forma de gobierno, en la que la participación ciudadana en la toma de decisiones no solo tendrá mayores cauces, sino que incidirá efectivamente en los asuntos públicos, la ejecución de las obras y la prestación de servicios públicos.

El propósito fundamental de las alcaldías es acercar el gobierno a la ciudadanía, no sólo por la forma de gobierno que se adoptará sino también, incluso, territorialmente. Se otorga a la capital de la República la calidad de entidad federativa autónoma con las mismas características jurídicas y de facultades que los estados de la Federación.

Por lo tanto, uno de los aspectos más destacados de la reforma política de la CDMX es la evolución de su forma de gobierno de proximidad, ubicada hoy en las jefaturas delegacionales con administraciones unipersonales, hacia la integración y funcionamiento de las alcaldías como órganos de gobierno colegiado en las demarcaciones territoriales, integradas por un alcalde o alcaldesa y un concejo<sup>8</sup>

Cabe señalar, que las alcaldías en la CDMX no son una copia de los ayuntamientos que gobiernan los municipios en los estados de la República, los cuales son regulados por el artículo 115 Constitucional. Las alcaldías son reguladas en el artículo 122 de la Constitución Política del país y son una nueva forma de gobierno de las demarcaciones territoriales, las cuales son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la CDMX México como entidad federativa autónoma.

A su vez, las alcaldías incorporan el elemento de la participación ciudadana como un factor adicional que puede hacer que los contrapesos que el concejo puede

---

<sup>8</sup>En los concejos habrá una silla ciudadana que podrá ser ocupada por las o los ciudadanos, para que tengan voz en las sesiones en las que se traten temas de su interés. En el caso de obras de alto impacto, los concejos podrán solicitar a la alcaldía que se convoque a los mecanismos de participación ciudadana.

ejercer sobre el alcalde o alcaldesa sean efectivos, lo que debería llevar a una disminución significativa de la discrecionalidad en la toma de decisiones y del abuso de poder de las autoridades locales, en el orden de gobierno donde más se resienten las consecuencias negativas de la corrupción y la ineficiencia en el servicio público.



### 3. Planteamiento del problema

Desde su creación en 1824 hasta la actualidad, la Ciudad de México ha estado sujeta a constantes cambios dentro de su desarrollo político, económico y social, donde quizás la discusión más importante ha girado en torno a la forma de gobierno. Originalmente en 1824 la CDMX fue reconocida como sede de los tres poderes federales (legislativo, ejecutivo y judicial) creándose así un Distrito Federal, en cuanto a su administración interna se organizaba en municipios gobernados por ayuntamientos. Sin embargo, de acuerdo con Guzmán (2018), con esta forma de organización se limitaba la autonomía y la participación ciudadana de la Ciudad de México, debido a que se cedieron diversas facultades a los poderes federales establecidos dentro de su territorio.

El suceso que dio pauta al comienzo de un largo debate político fue la abolición de los municipios en el Distrito Federal en 1928, iniciado por el entonces presidente Álvaro Obregón y reafirmado por Emilio Portes Gil una vez que ascendió al poder, creando de esta forma (Guzmán, 2018) un departamento administrativo totalmente centralizado confiado al Presidente de la República, el cual delegaba responsabilidades directa y unilateralmente.

A partir de dicho año se inicia con un proceso o una disputa por dotar de autonomía y participación ciudadana al Distrito Federal. Los intentos fueron varios y en su mayoría no prosperaron, por ejemplo, en la década de los setenta el Partido Comunista de México planteaban la idea de la restauración de los municipios, simultáneamente, el Partido de los Trabajadores exponían que el Distrito Federal se transformara en un Estado como los existentes en la nación. Para la década de los ochenta, más partidos buscaban un cambio en la administración del Distrito Federal, principalmente el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Acción Nacional, los cuales también pretendían que la capital de país pasara a convertirse en un Estado a cargo de un gobernador y el establecimiento de ayuntamientos, elegido mediante una votación ciudadana.

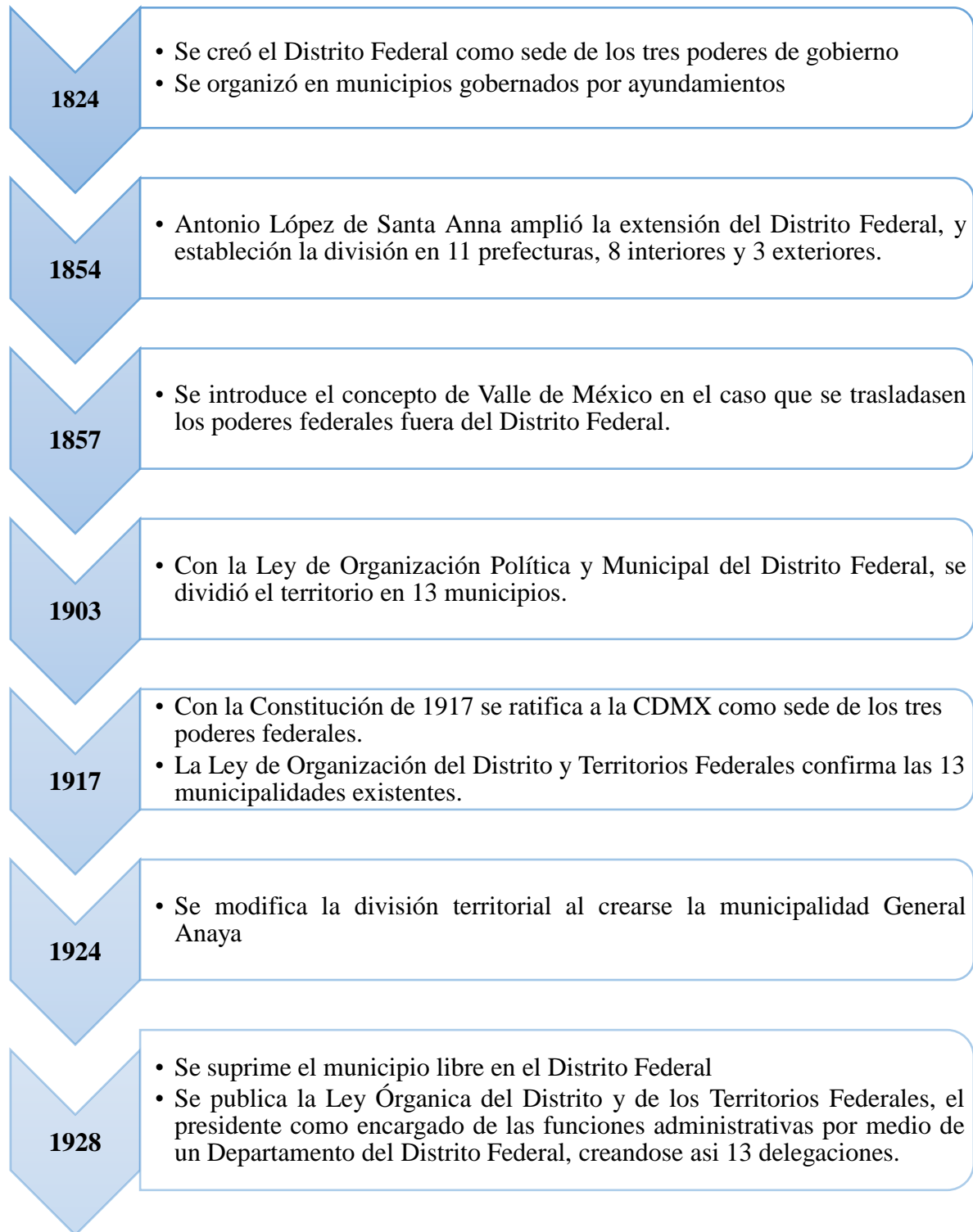
No fue sino hasta los años noventa, en un principio con el intento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, para realizar cambios en la reforma del Distrito Federal con el fin de contar con una mayor participación popular en la elección de representantes, aspecto que se logró hasta el año de 1997 donde por vez primera la ciudadanía eligió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con lo anterior se consiguió abrir la participación popular, aunque el aspecto de la centralización aún no se conseguía modificar, ya que las facultades cedidas desde su conformación seguían aún bajo la responsabilidad del gobierno federal. Así en 2012 con el llamado “Pacto por México”, se generó una iniciativa de reforma al artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para modificar la situación jurídica del Distrito Federal, con el propósito de definir el nombre oficial de la Ciudad de México, la elaboración de una Constitución local, definir las finalidades y competencias del jefe de gobierno y de la asamblea y fortalecer a las delegaciones creando órganos colegiados (Rabell, 2017). Dicha reforma no fue aprobada sino hasta 2015 y publicada en el Diario Oficial en 2016, dando como resultados principales: un nombre oficial “Ciudad de México”, una Constitución Política de la Ciudad de México, la definición de competencias del poder ejecutivo y legislativo y la transformación de las delegaciones en alcaldías. Hasta aquí se ha esbozado brevemente como se ha transitado del Distrito Federal a la Ciudad de México, por otro lado, una reseña más visual se muestra en el Esquema 1.

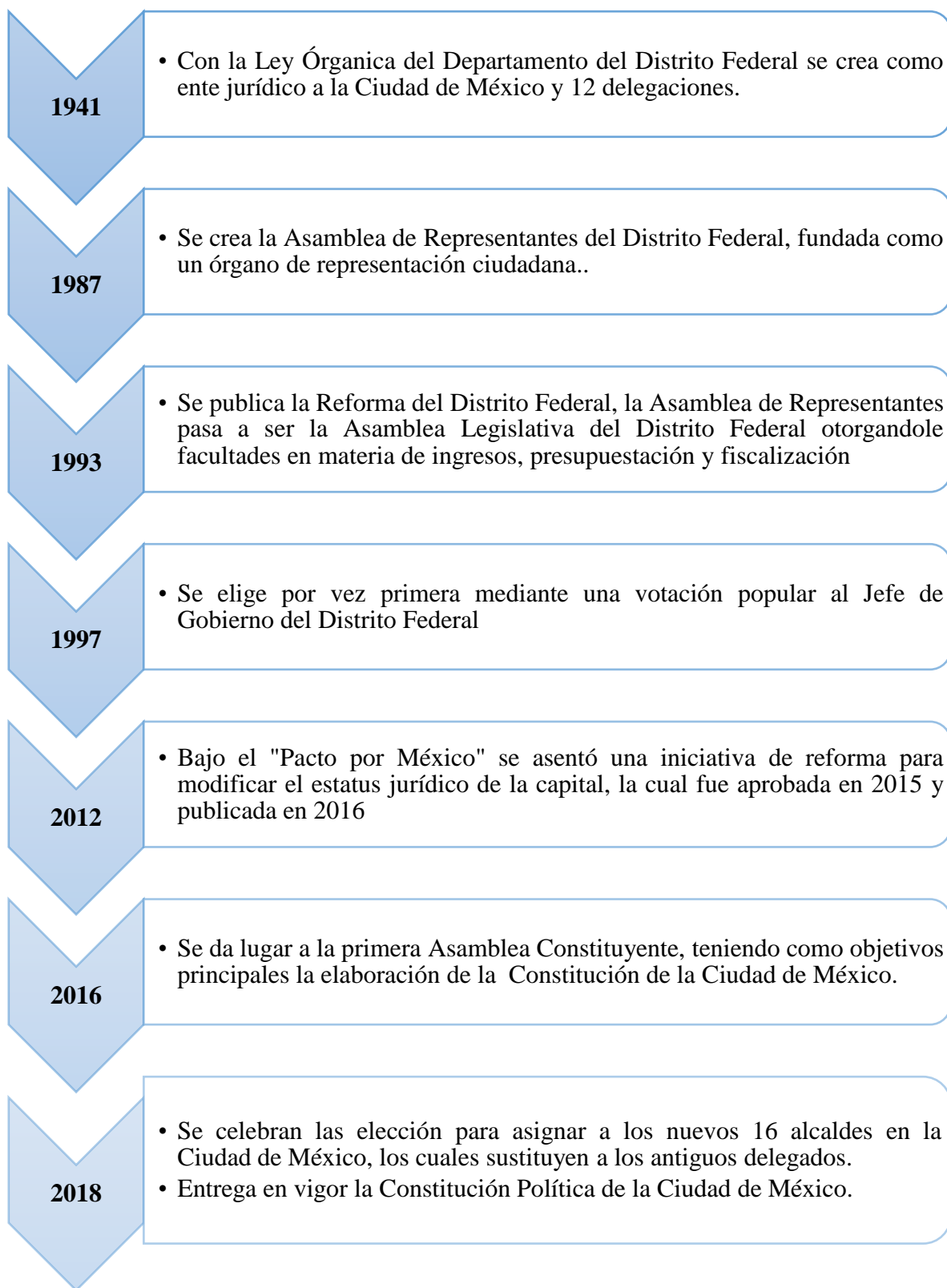
De esta forma pareciera que la discusión sobre el estatus jurídico de la ahora CDMX llegó a su conclusión, sin embargo, aun con la nueva forma de gobierno de alcaldías han surgido puntos de vista que están en desacuerdo con la elección. Un ejemplo es el de Guzmán (2018), el cual menciona que una mejor decisión hubiera sido el de homologar la CDMX con el resto de las entidades, es decir, la creación de un Estado con autonomía en su administración interna, ya que, para el autor, en el sistema de alcaldías el gobierno central no dota de una autonomía plena como si ocurre con los municipios dentro de sus estados.

En contraste, autores como Rabell (2017) y Cárdenas (1994), están de acuerdo con el sistema de alcaldías o el de no descentralización de la capital del país, debido a que la CDMX presenta características sociales, económicas, territoriales e históricas muy distintas al resto de Estados de México que hacen complejo equipararlos. Además, mencionan las complicaciones existentes en los municipios para los planes de desarrollo, destacando así la flexibilidad y la posición privilegiada que tiene la CDMX en este y otros aspectos, en especial en ingresos, fiscalización y desarrollo urbano

## Esquema 1. Sucesos relevantes de la transición del Distrito Federal hacia la



Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia con información de Rabell (2017), Guzmán (2018) y Cárdenas (1994)

#### **4. Objetivo de la investigación**

Conocer la importancia económica y social de las Alcaldías de la CDMX y entender porque el gobierno de la CDMX no le concede a sus Alcaldías una autonomía plena y semejante a la que los demás Estados del país les conceden a sus municipios.

## 5. Marco teórico y conceptual

Si de formas de gobierno se va hablar, es preciso describir la existente en nuestro territorio nacional. De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México “se constituye en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados libres, soberanos en todo lo concierne en su régimen interior; pero unidos en una federación (...)”. Esto es, República porque se cuenta con una Constitución Política que da la pauta para la organización de la nación y federal en el sentido de que el país se compone de 32 entidades federativas autónomas y soberanas.

El sistema de federación actual (Rabell, 2017) tiene su origen en los Artículos de la Confederación Americana de 1777, los cuales surgieron debido a la incertidumbre política generada por el conflicto bélico de la Confederación con Inglaterra. Teóricamente este sistema pretende encontrar un equilibrio entre contar con un órgano político central y encargado legalmente de la toma de decisiones y el dotar de autonomía a los estados miembros de la unión federal.

Históricamente han ocurrido dos maneras para la conformación de un Estado Federal (Ferrando, 1900): la primera fue con la transformación del estado unitario existente en uno federal, dando tal resultado el surgimiento de las entidades miembros de la federación, como ocurrió en Brasil, Austria, México y la Unión Soviética. La segunda forma consistió en la asociación de estados independientes para la posterior formación de un estado federal por medio de un tratado o una Constitución, como fue el caso de los Estados Unidos de América, Argentina y Suiza.

En general, el objetivo de fundar un estado federal es el de crear una entidad política representativa de todos sus miembros, así como también delegar facultades entre las entidades y la federación para lograr una correcta participación de todos sus componentes en el gobierno nacional. Así mismo, Rabell (2017) establece las siguientes características principales:

- 1) Tener una Constitución Política donde se fijen las competencias de la federación y de los estados miembros.
- 2) Contar una soberanía exterior y materias exclusivas de ámbito nacional.
- 3) Dotar de una autonomía interior para su administración y organización a los estados miembros, así también de una Constitución local.
- 4) La participación de los miembros de la federación se da por medio de la representación.

Luego, una vez descritas las características, también es preciso mencionar ciertos mitos o falacias erigidos alrededor del federalismo Cárdenas (1994). La primera es la de afirmar que todo estado federal debe contar con un espacio geográfico en específico para el establecimiento de los poderes federales, es decir, existen países donde no cuentan con un territorio federal, como es el caso de Alemania, Austria y Suiza. En cambio, otras naciones si cuentan con uno, tal como, Estados Unidos, Brasil, Argentina y México. Otra es, el Estado Federal debe estar integrada exclusivamente por estados y, finalmente, la última trata de que para democratizar y dar autonomía al Distrito Federal se tiene que transformar en un estado con municipios. Lo anterior significa que no existe un modelo único de Estado Federal.

Por otro lado, González (1989) comenta que existe otra forma, relativamente moderna, para la conformación de una clase particular de organización política llamado estado autónomo o regional. El cual se crea Europa en el siglo XX específicamente en Italia con Toscana y Umbría y en España con Cataluña y el País Vasco, como respuesta al sistema unitario y rechazo de un mismo trato a todas las entidades por parte del federalismo (Rabell, 2017), abogando por la concesión de un trato especial para cada uno de los miembros de la federación.

La tesis central del estado autonómico o regional Rabell (2017) y González (1989), es la de que el poder central conserve la soberanía nacional y posteriormente distribuya atribuciones de acuerdo con las características sociales, culturales, económicas y demográficas de cada región. Además de tener las siguientes características:



- 1) La existencia de un único titular de soberanía y un solo poder constituyente, otorgado por medio de un ordenamiento constitucional.
- 2) Las entidades autónomas no tienen la potestad de darse su propio estatuto o constitución local, la otorga el órgano legislativo central.
- 3) Las facultades entre los miembros autónomos no son iguales, esto es, cada entidad puede tener facultades diferentes a las demás, esto en coordinación con los estatutos marcados por el órgano central.
- 4) En el proceso de cualquier reforma constitucional nacional, los miembros autónomos no pueden participar en ella.

Pasando al ámbito local, en México existen dos formas de gobierno o dos regímenes jurídicos distintos entre sí, el primero es el de los Estados y municipios, con facultades semejantes para todos los miembros en su organización interna, funciones, finalidades y competencias. El otro es el otorgado a la Ciudad de México como Distrito Federal establecido en el artículo 122 de la CPEUM.

Con respecto al primero, un municipio se considera como una creación del Estado conformado por un territorio, una población o vecindad y gobierno. Aunque los componentes de un municipio existen de manera natural, es necesario un sustento legal que valide la figura de municipio (Guzmán, 2018), es por eso que se dice que es una creación del Estado. Dicho sustento legal del municipio se encuentra en el artículo 115 de la CPEUM: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (...)”.

Aunque dentro del artículo se incluye el concepto de municipio libre, la realidad es que no se concretiza sobre lo que significa esa libertad o autonomía. La palabra proviene de las raíces griegas autos, que significa “por sí mismo” y de nomos que se entiende como “regla o ley”, juntando los términos se puede puntualizar como la potestad de otorgarse una propia ley. De una forma más precisa, la autonomía

es el atributo de una agrupación social como una forma de identidad e independencia ante las demás comunidades (Guzmán, 2018). Es decir, ser autónomo significa o se traduce en una ausencia, en cierto grado o por completo, de una tutoría.

En esa misma línea, Aragón (2002) menciona que la autonomía es la autoridad de los municipios para administrarse, esto es, elegir sus autoridades y representantes, organizar su gobierno, dictar sus normas, administrar sus recursos y conducir sus finanzas. Agregando a lo anterior, Quintana (1994) entiende como autonomía municipal del derecho de los municipios para elegir libremente a sus gobernantes, dictar las normas de convivencia social, resolver libremente los asuntos internos de su comunidad y manejar sus finanzas públicas, distinguiendo así una triple autonomía dentro de los municipios:

- 1) Política: capacidad jurídica del municipio por dotarse democráticamente de sus autoridades y representantes, sin la intervención de terceros.
- 2) Administrativa: capacidad del municipio para regular y solucionar asuntos internos relacionados con servicios públicos, seguridad y organización interna.
- 3) Financiera: capacidad del municipio para una correcta recaudación, administración y ejecución de los recursos monetarios.

Retomando el artículo 115 constitucional, el apartado I define la forma de gobierno a seguir en un municipio:

Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado (...).

El apartado II menciona la personalidad jurídica “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”. Así como sus diversas facultades:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (...).

Las funciones y servicios públicos del municipio, estas se delimitan en el apartado III del presente artículo:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Finalmente, lo relacionado con la administración de sus finanzas públicas se explica en el apartado IV:

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Enfocándonos ahora en el segundo régimen jurídico de nuestra nación, el de la Ciudad de México. Tradicionalmente el Distrito Federal dentro del sistema de federación se distinguía de las demás entidades de la República por el hecho que dentro de su territorio se asentaban los tres poderes federales, teniendo cierta injerencia estos en su forma de gobierno, dicho en otras palabras, era considerada como un departamento central del sector federal, lo anterior se asentaba en el artículo 122 de la CPEUM: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”.

Sin embargo, después de un proceso histórico-político, descrito en secciones anteriores, el estatus jurídico de la capital del país logró modificarse para que dejase de estar totalmente a cargo del gobierno federal y de esta forma poder dotarla de cierta autonomía y participación ciudadana. Así, después de la reforma del artículo 122 de la CPEUM, el Distrito Federal pasó a ser la Ciudad de México, organizado ahora en alcaldías y con una Constitución Política propia, como lo expone el apartado IV de dicho artículo:

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) como sustento jurídico, en su artículo 1 define a la ciudad como:

- 1) La Ciudad de México es una entidad integrante de la Federación, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) En la Ciudad la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa, a fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.
- 3) La Ciudad adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social.
- 4) La Ciudad es libre y autónoma en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa (...).

La organización, integración y funcionamiento de la CDMX se establecen en sus Constitución Política citada en párrafos anteriores. La cual en el artículo 52 fija 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 (...)”.

El artículo 53 define a la alcaldía, su estatus jurídico y facultades. En materia de organización, el apartado A menciona:

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.

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 personas integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando

con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial (...).

Las atribuciones del alcalde en función se definen de igual forma en el artículo 53, dividiéndolas en tres formas:

- a) De manera exclusiva, donde se destacan la posibilidad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Ciudad de México y la de formular el proyecto de presupuesto de la demarcación territorial y someterlo a la aprobación del concejo.
- b) En forma coordinada con el gobierno de la Ciudad de México u otras autoridades, resaltando la de la Elaboración de los proyectos de egresos de la demarcación y de calendario de ministraciones y someterlos a la aprobación del consejo
- c) En forma subordinada con el gobierno de la Ciudad de México, en esta sobresale la de participar en la elaboración, planeación y ejecución del programa de gobierno de la Ciudad de México, que tengan impacto en la demarcación territorial, así como la de Participar en la instancia de coordinación metropolitana, de manera particular aquellas demarcaciones territoriales que colindan con los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Con respecto a las finalidades de las alcaldías, en el mismo apartado se destacan las siguientes:

- Promover una relación de proximidad y cercanía del gobierno con la población.
- Promover la convivencia, la economía, la seguridad y el desarrollo de la comunidad que habita en la demarcación.
- Facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos.
- Impulsar en las políticas públicas y los programas, la transversalidad de género para erradicar la desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres.
- Mejorar el acceso y calidad de los servicios públicos.
- Proteger y ampliar el patrimonio ecológico.
- Promover el interés general de la Ciudad y asegurar el desarrollo sustentable.

- Establecer instrumentos de cooperación local con las alcaldías y los municipios de las entidades federativas. Además, coordinarán con el Gobierno de la Ciudad de México y Gobierno Federal, la formulación de mecanismos de cooperación internacional y regional con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y organismos internacionales.

Finalmente, las competencias de las alcaldías, Incluidas en el mismo artículo y mismo apartado, son:

I. Gobierno y régimen interior; II. Obra pública y desarrollo urbano; II. Servicios públicos; III. Movilidad; IV. Vía pública; V. Espacio público. VI. Seguridad ciudadana. VII. Desarrollo económico y social; VIII. Educación, cultura y deporte; IX. Protección al medio ambiente; X. Asuntos jurídicos; XI. Rendición de cuentas y participación social; XII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; XIII. Alcaldía digital. IX. Las demás que señalen las leyes.

La creación de las alcaldías trae consigo también la de los concejos, los cuales se definen también en el artículo 53, de la siguiente forma:

Los concejos son los órganos colegiados electos en cada demarcación territorial, que tienen como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales, en los términos que señalen las leyes.

En ningún caso el número de las y los concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince, ni se otorgará registro a una planilla en la que algún ciudadano aspire a ocupar dos cargos de elección popular dentro de la misma.

Las y los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de las y los concejales (...).

Dentro de las atribuciones con las que cuenta el concejo se destacan las de:

- Discutir, y en su caso aprobar, con el carácter de bandos, las propuestas que sobre disposiciones generales presente la persona titular de la alcaldía.
- Aprobar, sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido al Congreso de la Ciudad.
- Aprobar el programa de gobierno de la alcaldía, así como los programas específicos de la demarcación territorial.
- Revisar el informe anual de la alcaldía, así como los informes parciales sobre el ejercicio del gasto público y de gobierno, en los términos establecidos por las leyes de la materia; demarcación territorial y sobre los convenios que se suscriban entre la alcaldía, la Ciudad de México, la Federación, los estados o municipios limítrofes.
- Supervisar y evaluar el desempeño de cualquier unidad administrativa, plan y programa de la alcaldía.

Otra figura política dentro de la estructura de la Ciudad de México es el llamado Cabildo, conformado por los titulares de las alcaldías definidos en el artículo 54 de la CPCDMX como sigue:

El consejo de alcaldes y alcaldesas se denominará Cabildo y funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del gobierno de la Ciudad de México, y las personas titulares de las alcaldías. Sus decisiones serán por consenso y garantizará el cumplimiento de sus acuerdos.

De la misma forma, el Cabildo debe cumplir con las siguientes funciones principales:

- Establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración pública de la Ciudad y de las demarcaciones territoriales que se sometan a su consideración.



- Opinar sobre los proyectos de iniciativas de ley y de cualquier otra norma que promueva la persona titular de la Jefatura de gobierno de la Ciudad de México y que tengan un impacto en el ámbito específico de las demarcaciones territoriales.
- Acordar políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios, y otras actividades de interés para la ciudad.
- Acordar inversiones respecto a las obras y acciones que realice el gobierno de la Ciudad de México en las demarcaciones territoriales.
- Fungir como una instancia de deliberación y acuerdo sobre políticas de ingreso y gasto público, así como componentes y destino de recursos del Fondo de Capitalidad de la Ciudad.
- Establecer esquemas de coordinación entre alcaldías, así como entre éstas y la administración pública, lo anterior a efecto de ejecutar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, acciones de gobierno.

En cuanto a las finanzas públicas de las alcaldías el artículo 55 establece:

1. La hacienda pública de la Ciudad de México transferirá directamente a las alcaldías, los recursos financieros del Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso de la Ciudad de México, de acuerdo con los calendarios establecidos por la normatividad aplicable.
2. Las alcaldías ejercerán con autonomía presupuestal, programática y administrativa los recursos que se le asignen, ajustándose a la ley en la materia, así como lo establecido en esta Constitución, incluyendo los productos financieros generados en el ejercicio. Las alcaldías deberán integrar la información presupuestal y financiera en la hacienda pública unitaria, conforme a lo establecido en las leyes de contabilidad y de ejercicio presupuestal vigentes, y deberán presentarla conforme a lo establecido en las mismas, para su integración a los informes de rendición de cuentas de la Ciudad de México.

La estructura del presupuesto de las alcaldías se compone por lo siguiente:

- I. Las participaciones, fondos federales y demás ingresos provenientes de la federación a que se tengan derecho, mismos que serán transferidos conforme a

las leyes en la materia; II. Los ingresos generados por el pago de los actos que realicen las alcaldías en el ejercicio de sus atribuciones; III. Los recursos aprobados por el Congreso de la Ciudad de México; y IV. Los recursos de aplicación automática generados por las mismas, que corresponderán a todas las instalaciones asignadas a la alcaldía propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, ubicadas dentro de la demarcación territorial de la alcaldía correspondiente.

Recapitulando, la forma de gobierno basada en alcaldías se integra por una alcaldesa o alcalde y de un concejo integrado por un número de entre 10 y 15 concejales, dependiendo las características de las alcaldías, lo anterior elegido mediante el ejercicio del voto popular y con una duración de tres años. De esta forma las alcaldías gozarán de más autonomía en materia económica, permitirán tener una proximidad con sus habitantes, es decir, abren el paso para ser gobiernos participativos, incluyentes, inclusivos y de derechos humanos para la población. Además de que contarán con un contrapeso en los concejales para constante supervisión y evaluación de las acciones del gobierno local. Con lo anterior, pareciera que finalmente se consigue una descentralización al otorgar autonomía a la Ciudad de México para su administración interna y se abre las puertas a una mayor participación ciudadana pretendida históricamente desde el establecimiento del Distrito Federal.

Sin embargo, Guzmán (2008) critica la elección de alcaldías como forma de gobierno de la Ciudad de México argumentando que la autonomía está bastante limitada y centralizada. Por ejemplo, en la conformación del concejo, se utiliza sistema denominado “carro completo” lo que significa que el 60% de los concejales serán del mismo partido político que el titular de la alcaldía, restringiendo la pluralidad y los contrapesos en las alcaldías. Por otra parte, al no contar con una recaudación de impuestos propia, esto permite que su administración hacendaria siga siendo dependiente y centralizada al gobierno de la Ciudad de México, el cual tiene la última palabra. De forma similar, en lo que respecta a los servicios públicos, estos serán otorgados por las alcaldías en

coordinación con el gobierno central. En general el rol asumido por las alcaldías es secundario y subordinado en todo momento al tutelaje del gobierno de la Ciudad de México, por tal motivo el autor aboga por convertir a la Ciudad de México en un sistema de municipios.

Finalmente, Cárdenas (1994) y Rabell (2017) ven a la municipalización de la capital de nuestro país como un proceso inadecuado por varias razones. La primera de ellas es debido a las complejas características, sociales, culturales y demográficas, no solamente de la ciudad sino de toda la zona del Valle de México, la cual tiene punto de comparación con alguna otra dentro de la República, haciendo así casi imposible homologar la Ciudad de México con los demás Estados. Además, estos autores encuentran ventajas en la centralización y subordinación de las alcaldías, al mencionar que de esta forma existe una mayor flexibilidad para la ejecución de acciones, especialmente en tema de finanzas públicas y desarrollo urbano, al no poder cuestionar las jerarquías en la Ciudad de México. Esta situación no podría darse en los municipios ya que los planes municipales se encuentran en una jerarquía menor al Plan Nacional de Desarrollo y otros planes regionales, imposibilitando la realización de obras planteadas directamente por el municipio debido a la complejidad de la coordinación con los otros niveles de gobierno.

## **6. Formulación de la hipótesis**

A pesar de que la CDMX logró una autonomía frente a otros gobiernos estatales y frente al gobierno federal, no logró transmitir al interior de los gobiernos locales de sus demarcaciones esa autonomía.

## 7. Pruebas cuantitativas y cualitativas de la hipótesis

El Distrito Federal o lo que es ahora llamada Ciudad de México es una de las 32 entidades federativas y la capital de la República Mexicana ubicada en región del Valle de México, la cual es una de las zonas con una densidad de población más alta en el país. Cuenta, de acuerdo a cifras del INEGI, con una extensión territorial de 1,485 kilómetros cuadrados, lo que representa en un 0.08% del territorio nacional. La población alcanza los 8,918,653 habitantes, en términos relativos, esto significa el 7.5% del total de la población del país, siendo así el segundo estado con el mayor número de habitantes solo detrás del Estado de México. Por su parte, la Ciudad de México se conforma por 16 delegaciones o alcaldías, las cuales se enlistan en la Tabla 1 con sus respectivos números de habitantes.

Tabla 1. Distribución de la población por delegación en la CDMX

Delegación	2010		2017	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Azcapotzalco	418,802	4.68	402,491	4.57
Coyoacán	626,154	7.00	607,273	6.89
Cuajimalpa de Morelos	188,568	2.11	192,647	2.19
Gustavo A. Madero	1,197,913	13.39	1,162,088	13.19
Iztacalco	388,143	4.34	372,828	4.23
Iztapalapa	1,836,582	20.53	1,794,727	20.37
La Magdalena Contreras	241,719	2.70	241,586	2.74
Milpa Alta	132,227	1.48	137,644	1.56
Álvaro Obregón	734,582	8.21	730,382	8.29
Tláhuac	364,583	4.08	365,890	4.15
Tlalpan	657,507	7.35	667,832	7.58
Xochimilco	419,612	4.69	416,086	4.72
Benito Juárez	389,028	4.35	394,992	4.48
Cuauhtémoc	537,200	6.01	530,359	6.02
Miguel Hidalgo	376,591	4.21	378,567	4.30
Venustiano Carranza	435,387	4.87	415,873	4.72

Fuente: Elaboración propia con datos del IMCO.

En 2010 la delegación con mayor población fue Iztapalapa con casi 2 millones de habitantes lo que se traducía en un 20.53% del total de la población del entonces

Distrito Federal, las otras dos delegaciones más pobladas eran Gustavo A Madero con un 13.39% y Álvaro Obregón con un 8.21% del total. Para 2017 la estructura de la población en la CDMX no sufrió modificaciones importantes, Iztapalapa continuó siendo la delegación más habitada de la ciudad con una cifra cercana también a los 2 millones de personas, aunque disminuyó ligeramente con la reportada en 2010, en términos relativos representó un 20.37% del total de la población. De igual forma las delegaciones Gustavo A Madero y Álvaro Obregón se ubicaron dentro de las 3 delegaciones más habitadas, representando la primera un 13.19% y la segunda un 8.29% del total.

En materia de actividad económica, la importancia de la CDMX es notable basta con observar los últimos años para darse cuenta que es la entidad federativa con mayor participación en el PIB nacional como se observa en la Tabla 2. En 2015 la CDMX aportó un 17.12% al total de la producción nacional, para 2016 el porcentaje aumentó ligeramente hasta llegar al 17.39% y en 2017 continuó incrementándose para ubicarse en 17.54% del PIB nacional. Lo anterior significa que, a pesar del relevante desarrollo de zonas como el Bajío y la frontera norte, con Estados que han aumentado su trascendencia en la economía nacional como Guanajuato, Querétaro, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila o Baja California, la CDMX no ha cedido en su protagonismo ni su categoría de Estado líder en cuanto a producción económica se trata.

Con respecto al crecimiento económico, de acuerdo con la Figura 1 la brecha entre el crecimiento económico de la ciudad, medido a través del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE), y el nacional no son muy amplias. En el primer trimestre del 2018 el crecimiento nacional fue del 2.1%, mientras que la CDMX creció un 2.4%, para el segundo trimestre el crecimiento fue menor con un 1.5% a nivel nacional y un 1.4% a nivel estatal, presentando en estos dos primeros trimestres cifras muy similares. Durante el tercer trimestre el crecimiento nacional no fue el esperado alcanzando un valor de 2.5%, superado notablemente por el crecimiento de la ciudad el cual reportó una cifra del 4.0%. Sin

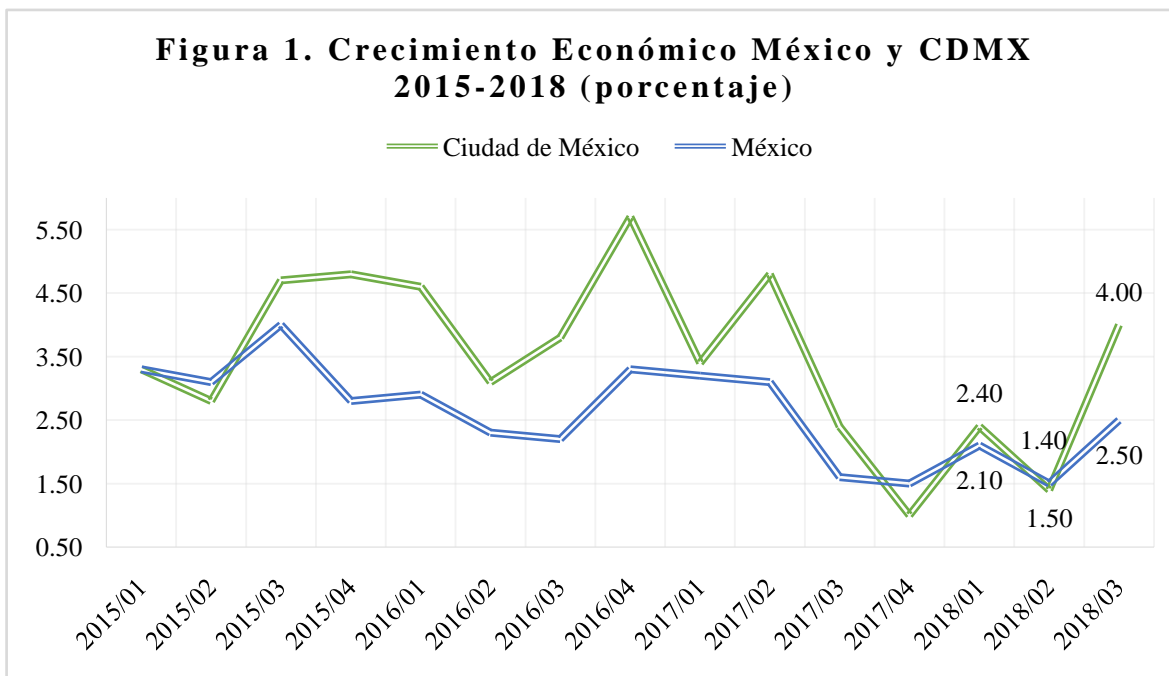
embargo, en general se puede concluir que la economía de la ciudad está en concordancia con la nacional.

Tabla 2. Participación de los Estados en el PIB nacional (porcentaje)

Entidad	2015	2016	2017
Aguascalientes	1.20	1.27	1.29
Baja California	3.05	3.10	3.14
Baja California Sur	0.79	0.79	0.86
Campeche	3.85	3.53	3.10
Coahuila	3.46	3.43	3.53
Colima	0.58	0.59	0.61
Chiapas	1.75	1.71	1.62
Chihuahua	3.11	3.17	3.21
Ciudad de México	17.12	17.39	17.54
Durango	1.18	1.19	1.15
Guanajuato	3.99	4.05	4.16
Guerrero	1.40	1.39	1.37
Hidalgo	1.53	1.55	1.53
Jalisco	6.68	6.83	6.87
Estado de México	8.68	8.71	8.93
Michoacán	2.36	2.40	2.42
Morelos	1.13	1.13	1.16
Nayarit	0.69	0.70	0.70
Nuevo León	7.36	7.28	7.35
Oaxaca	1.57	1.51	1.43
Puebla	3.26	3.25	3.38
Querétaro	2.23	2.27	2.31
Quintana Roo	1.48	1.55	1.58
San Luís Potosí	1.99	2.01	2.06
Sinaloa	2.18	2.24	2.21
Sonora	3.24	3.33	3.30
Tabasco	3.37	3.11	2.90
Tamaulipas	2.96	2.88	2.83
Tlaxcala	0.58	0.57	0.55
Veracruz	4.85	4.72	4.58
Yucatán	1.40	1.42	1.44
Zacatecas	0.96	0.92	0.90

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI





Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Desagregando la producción de la CDMX se puede notar varias situaciones importantes ver Tabla 3. La primera es lo que Ibarra y Dosal (2016) han descrito como un deterioro de la economía de la CDMX y de su papel como centro propulsor de desarrollo, donde se observa una disminución cada vez más acentuada de las actividades generadoras de valor agregado, es decir, las actividades secundarias. En 2015 este sector significaba el 10.86% de la actividad económica, cifra que cayó en 2017 hasta llegar a un 9.68%. Tales autores hacen un mayor énfasis en la decadencia de la industria manufacturera de la ciudad, la cual en 2015 representaba un 6.30% del total de la producción de la ciudad, cayendo a un valor de 5.17% en 2017.

En contraste con lo anterior, resulta relevante el dominio del sector terciario de la economía, el cual en los últimos tres años ha representado el 90% de la actividad económica en la CDMX. Observando este sector terciario se tiene que el comercio mayorista y minorista es la actividad con mayor importancia, no obstante, su peso relativo ha venido disminuyendo en 2015 era del 18.27% y para 2017 fue de 16.64%. En cambio, el sector de servicios financieros comenzó a cobrar mayor

importancia, en 2015 representaba el 9.21% del total de la actividad económica y para el 2017 tuvo un peso del 11.94%

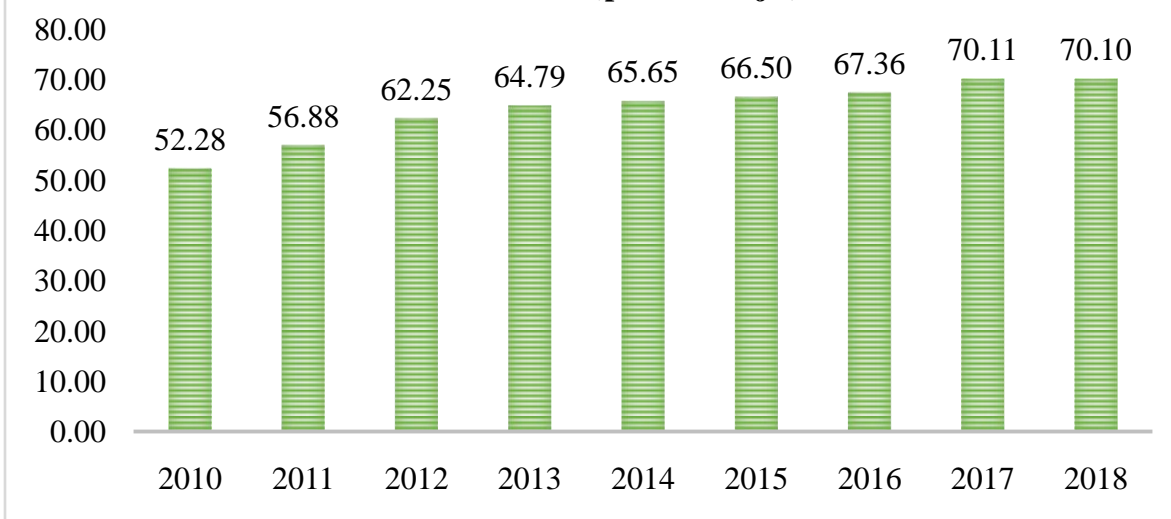
Tabla 3. Descomposición de la producción por actividad económica en la CDMX.

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Actividades primarias</b>	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
<b>Actividades secundarias</b>	10.86	11.01	9.92	9.91	9.68
Minería	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Generación de energías	0.49	0.49	0.49	0.46	0.45
Construcción	4.06	4.44	3.75	4.12	4.06
Manufactura	6.30	6.08	5.67	5.32	5.17
<b>Actividades terciarias</b>	89.10	88.95	90.04	90.05	90.28
Comercio al por mayor	9.44	9.05	8.68	8.41	8.55
Comercio al por menor	8.84	8.91	8.62	7.99	8.09
Transportes, correos y almacenamiento	8.12	8.11	8.23	8.10	8.22
Información en medios masivos	7.25	7.41	8.48	9.44	9.94
Servicios financieros y de seguros	9.21	9.79	10.93	11.85	11.94
Servicios inmobiliarios	9.66	9.59	9.40	9.18	9.14
Servicios profesionales y científicos	5.75	5.66	5.78	5.93	5.62
Corporativos	2.16	2.34	2.35	2.12	2.07
Servicios de apoyo a los negocios	9.78	9.68	9.49	9.55	9.78
Servicios educativos	3.54	3.40	3.18	3.11	3.11
Servicios de salud y de asistencia social	3.13	3.05	2.84	2.82	2.75
Servicios de esparcimiento	0.93	0.83	0.83	0.81	0.80
Servicios de alojamiento temporal	2.00	1.75	1.90	1.80	1.72
Otros servicios	2.72	2.68	2.68	2.62	2.50
Actividades gubernamentales	6.58	6.67	6.67	6.31	6.05

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Una actividad estrechamente relacionada con el sector terciario de la economía y con sus respectivos subsectores, es la del turismo. El porcentaje de la ocupación hotelera en la ciudad en 2018 fue de 70.10% lo que significa aproximadamente 13 millones de turistas nacionales e internacionales ver Figura 2. Así mismo, la tendencia del porcentaje de ocupación desde 2010 es marcadamente positiva, mostrando así el buen desempeño del sector turismo en la CDMX.

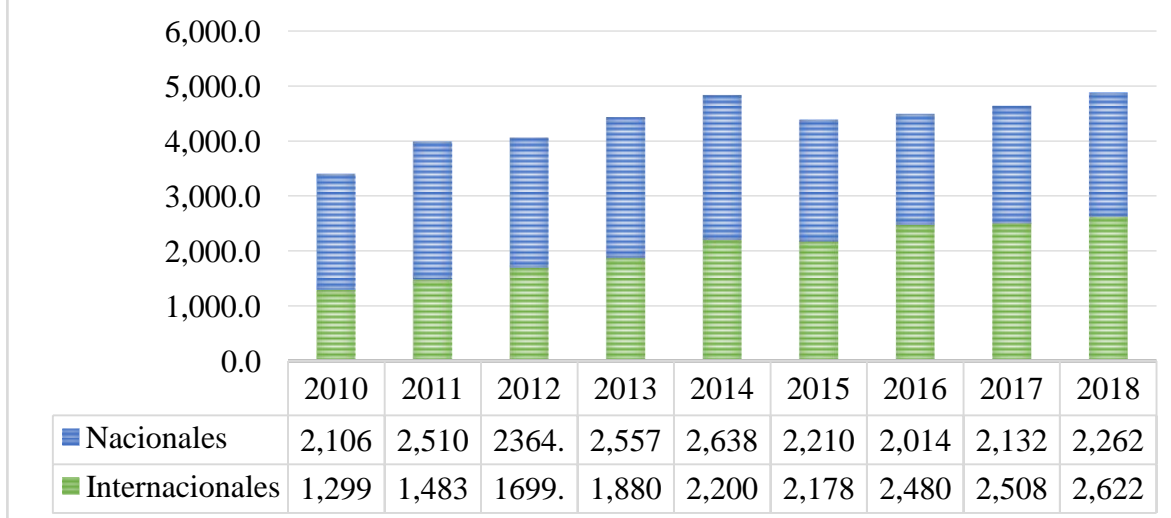
**Figura 2. Ocupación Hotelera de la CDMX 2010-2018 (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaria de Turismo de la Ciudad de México.

En términos monetarios, la derrama económica de los turistas hospedados en hoteles de la ciudad en 2018 fue de 4,885.6 millones de dólares, alcanzando así un máximo histórico desde 2010 ver Figura 3. Por otro lado, un fenómeno a resaltar es el cambio en la estructura de tal derrama, la cual hasta 2015 provenía en su mayoría por turistas nacionales, siendo a partir de 2016 donde comienza a

**Figura 3. Derrama económica de los Turistas hospedados en la CDMX (millones de dólares)**



existir mayores ingresos provenientes de turistas extranjeros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaria de Turismo de la Ciudad de México.

En cuanto a las delegaciones mayor concurridas para buscar hospedaje por parte de los turistas en la ciudad, tenemos que desde 2014 al 2018 la delegación Cuauhtémoc ha sido la preferida y con mayor demandada por parte de los viajeros teniendo porcentajes en dichos años superiores al 50%, debido a las ventajas que conlleva en temas de movilidad su ubicación relativamente céntrica con respecto a las zonas de mayor atractivo turístico de la ciudad. En 2018 en tal delegación se hospedaron alrededor de 7 millones de turistas lo que se traduce en un 53% del total.

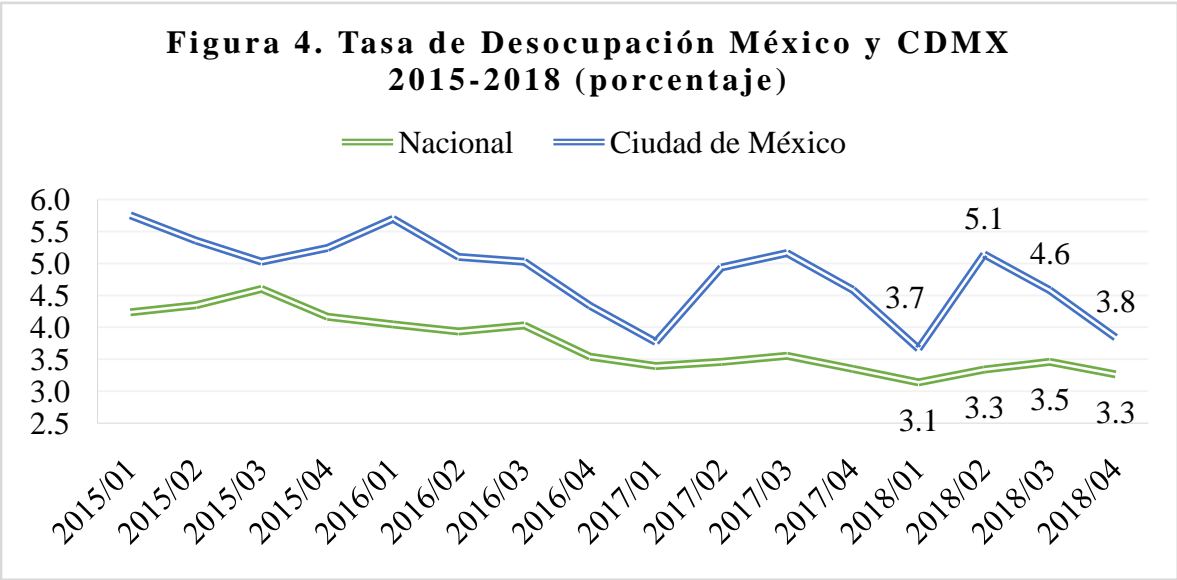
Tabla 4. Porcentaje de turistas hospedados por delegación.

Delegación	2014	2015	2016	2017	2018
Álvaro Obregón	3.58	3.50	4.11	4.09	3.81
Azcapotzalco	1.38	1.32	1.18	1.19	1.29
Benito Juárez	7.99	8.06	8.24	8.23	8.06
Coyoacán	1.60	1.73	1.95	1.95	1.78
Cuajimalpa	1.48	1.60	1.73	1.73	1.46
Cuauhtémoc	53.51	53.43	52.17	52.20	53.09
Gustavo A. Madero	5.01	4.99	4.31	4.33	4.68
Iztacalco	1.60	1.58	1.71	1.70	1.61
Iztapalapa	2.55	3.22	3.42	3.42	3.00
Magdalena Contreras	0.42	0.41	0.51	0.51	0.47
Miguel Hidalgo	11.52	10.78	10.89	10.89	11.22
Tláhuac	0.15	0.17	0.19	0.19	0.17
Tlalpan	2.29	2.35	2.62	2.62	2.44
Venustiano Carranza	6.20	6.11	6.20	6.20	6.19
Xochimilco	0.73	0.75	0.75	0.75	0.74

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaria de Turismo de la Ciudad de México.

Pasando al ámbito de empleo, la CDMX muestra condiciones laborales relativamente críticas con respecto al nivel nacional. Comenzando con la tasa de desocupación la correspondiente a la ciudad se encuentra en todo momento en niveles superiores a la nacional, presentando marcados diferenciales a partir del segundo trimestre del 2018, dónde se reportó una tasa local del 5.1%, mientras

que a nivel nacional fue de 3.3%; la situación se estabilizó al cierre del año cerrando la tasa de desocupación de la ciudad en un 3.8%, un valor cercano al nivel nacional del 3.3% ver Figura 4.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENOE.

Además, de acuerdo con estimaciones del reporte económico de la CDMX elaborado por la Secretaria de Desarrollo Económico correspondiente al tercer trimestre del 2018 había un total de 205,175 personas desocupadas, 46,559 provenientes de Iztapalapa, siendo así la delegación con mayor número de habitantes desocupados. Sin embargo, la delegación con la tasa de desocupación más alta fue Cuauhtémoc con un valor de 6.7%, seguida de Iztacalco con 6.5% y Venustiano Carranza con 5.9%.

Con respecto a los aspectos sociales, la situación de pobreza en la CDMX no resulta tan preocupantes como se da a nivel nacional ver Tabla 5, de acuerdo las diferentes mediciones de pobreza la ciudad se encuentra en todas ellas por debajo de los registrados a nivel nacional y presentando la misma tendencia a la baja, resulta relevante esta situación debido a la cantidad de habitantes de la ciudad. Así en 2015 un 27.8% de la población total de la CDMX se encontraba en situación de pobreza, un 1.2% en condición de pobreza extrema y un 26.6% en pobreza moderada.

Tabla 5. Porcentaje de personas en situación de pobreza

Nivel	Ciudad de México		Promedio nacional	
	2010	2015	2010	2015
Pobreza	28.50	27.80	45.98	42.13
Pobreza extrema	2.20	1.20	10.72	7.30
Pobreza moderada	26.40	26.60	35.26	34.82

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

A nivel local, son tres delegaciones las que resaltan por presentar porcentajes preocupantes de personas en situación de pobreza en sus distintos niveles de medición ver Tabla 6. La primera y cuya situación es la más crítica es Milpa Alta, la cual en 2015 tuvo porcentajes de 49.2% en pobreza, 47.2% en pobreza moderada y 2.0% en pobreza extrema, siendo la peor delegación en los dos primeros niveles de pobreza mencionados. Las restantes 2 delegaciones con condiciones desfavorables en el ámbito de pobreza son Tláhuac y Xochimilco. Hay que mencionar, además, estas tres delegaciones colindan entre ellas y se ubican más hacia el sur de la ciudad, encontrándose así relativamente marginadas.

Tabla 6. Porcentaje de personas en situación de pobreza a nivel delegacional  
CDMX

Delegación	Pobreza		Pobreza extrema		Pobreza moderada	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Azcapotzalco	17.40	19.50	0.60	0.50	16.80	18.90
Coyoacán	18.20	19.80	1.30	0.60	16.90	19.20
Cuajimalpa de Morelos	32.50	30.10	3.00	1.20	29.50	29.00
Gustavo A. Madero	31.20	28.40	1.60	1.10	29.60	27.20
Iztacalco	25.90	17.10	1.40	0.40	24.40	16.70
Iztapalapa	36.40	35.00	3.50	1.70	33.00	33.20
La Magdalena Contreras	30.80	32.60	1.60	1.30	29.30	31.20
Milpa Alta	51.30	49.20	5.60	2.00	45.70	47.20
Álvaro Obregón	27.80	27.90	1.60	1.10	26.20	26.80
Tláhuac	42.50	39.20	4.10	1.30	38.40	37.80
Tlalpan	29.10	32.10	2.90	1.80	26.10	30.30
Xochimilco	36.10	40.50	4.10	2.40	32.10	38.10
Benito Juárez	3.20	5.00	0.10	0.10	3.00	4.80
Cuauhtémoc	19.60	16.00	0.80	0.70	18.80	15.40
Miguel Hidalgo	10.20	7.10	0.30	0.10	9.90	7.00
Venustiano Carranza	27.70	22.80	1.40	0.70	26.30	22.10

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Finalmente, un indicador adecuado para examinar el desempeño de una entidad federativa es el Índice de Competitividad Estatal, elaborado y divulgado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Este mide la capacidad de atraer y conservar inversiones para lograr una mayor productividad y conseguir bienestar para su población. El propósito de tal índice es brindar a la ciudadanía información para la exigencia de más y mejores bienes y servicios públicos, por su parte, a los gobiernos los ayuda a que exista una mayor participación ciudadana al momento en que puedan adoptar ideas en favor de buenos resultados. El índice se compone de 98 indicadores, clasificados en 12 temas: sistema de derecho, medio ambiente, sociedad, sistema político, gobiernos, mercado de factores, economía, precursores, relaciones internacionales, innovación, inversión y talento.

Durante los años de 2012, 2014 y 2016 la CDMX se ha ubicado como el Estado con mejor puntaje en su índice general de competitividad, lo cual podría ser indicio de que se da un manejo correcto en todos los ámbitos por parte de las autoridades

locales. No obstante, haciendo el ejercicio de desagregar por temas se dieron los siguientes resultados ver Tabla 7.

Tabla 7. Ranking nacional por tema Ciudad de México

Tema	2012	2014	2016
Derecho	29	28	26
Ambiente	2	4	1
Sociedad	1	1	1
Político	31	31	30
Gobiernos	4	4	7
Factores	4	16	14
Economía	1	1	1
Precursores	1	1	1
Relaciones	4	3	3
Innovación	1	1	1
Inversión	1	1	1
Talento	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos de IMCO.

Asimismo, se observa en dicha Tabla que la CDMX ha ocupado los últimos lugares en la temática de sistema de derecho, donde se incluyen variables relacionadas con seguridad pública, como robos, secuestros, homicidios, incidencia delictiva, entre otros. Luego, en cuanto a sistema político de igual forma se ubica en los últimos peldaños, aquí toman en cuenta principalmente factores como la percepción de corrupción, participación ciudadana y transparencia en la información sobre las finanzas públicas.

Continuando con ámbito de sistema político, el IMCO genera dos índices más que permite examinar más a detalle dicho tema. El primero es el conocido como Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE), el cual evalúa la calidad y transparencia en la información de las finanzas públicas ofrecida por parte de los estados a sus habitantes. El segundo es el Índice de Información Presupuestal Municipal (IIPM), que es básicamente igual al IIFE pero a nivel municipal. Ambos establecen 100 criterios de evaluación y califican con un porcentaje de cumplimiento que va desde el 0 a 100%.



Interpretando al IPE e IIPM como indicadores de transparencia y participación ciudadana, se tiene que la CDMX a nivel estatal es de las entidades federativas que más carecen en estos dos aspectos ver Tabla 8, incluso con una tendencia a empeorar esta situación al caer en 2017 al penúltimo lugar del porcentaje de cumplimiento del IPE. Por su parte los resultados de cada delegación ofrecidos por el IIPM, muestran el mismo escenario que a nivel estatal, como era de esperarse, en donde de 453 municipios evaluados en 2017 prácticamente todas las delegaciones se ubicaban por debajo del sitio 400, teniendo a Coyoacán y Gustavo A Madero como los peores calificados, dando muestra así de la poca transparencia y participación en lo relacionado con finanzas públicas ver Tabla 9.

Tabla 8. Resultados del Índice de Información Presupuesta Estatal CDMX

Año	Porcentaje de cumplimiento	Ranking nacional
2015	56.4	29.0
2016	53.0	30.0
2017	57.3	31.0

Fuente: Elaboración propia con datos de IMCO

Tabla 9. Resultados del Índice de Información Presupuestal Municipal CDMX

Delegación	2015		2016		2017	
	Porcentaje de cumplimiento	Ranking nacional	Porcentaje de cumplimiento	Ranking nacional	Porcentaje de cumplimiento	Ranking nacional
Azcapotzalco	8.33	347.00	3.33	424.00	4.92	421.00
Coyoacán	8.33	347.00	3.33	424.00	3.28	444.00
Cuajimalpa de Morelos	8.33	347.00	3.33	424.00	4.92	421.00
Gustavo A. Madero	8.33	347.00	8.33	384.00	3.28	444.00
Iztacalco	8.33	347.00	3.33	424.00	4.92	421.00
Iztapalapa	8.33	347.00	8.33	384.00	9.84	401.00
La Magdalena Contreras	8.33	347.00	8.33	384.00	9.84	401.00
Milpa Alta	3.33	391.00	3.33	424.00	9.84	401.00
Álvaro Obregón	8.33	347.00	8.33	384.00	9.84	401.00
Tláhuac	3.33	391.00	13.33	372.00	14.75	389.00
Tlalpan	8.33	347.00	8.33	384.00	9.84	401.00
Xochimilco	8.33	347.00	3.33	424.00	8.20	410.00
Benito Juárez	8.33	347.00	8.33	384.00	4.92	421.00
Cuauhtémoc	8.33	347.00	8.33	384.00	9.84	401.00
Miguel Hidalgo	8.33	347.00	8.33	384.00	8.20	410.00
Venustiano Carranza	3.33	391.00	3.33	424.00	8.20	410.00

Fuente: Elaboración propia con datos de IMCO

Hasta aquí se ha expuesto un breve análisis sobre la situación de lo que se conocía como delegaciones, hoy alcaldías. Lo correcto y deseable era mostrar un análisis cuantitativo comparativo entre ambas formas de gobierno, a manera de mostrar si ha existido algún tipo de avance o retroceso con este cambio en la administración de la Ciudad de México, sin embargo debido a que se tiene menos de un año con esta forma de gobierno no se cuentan con la suficiente información estadística para realizar tal comparación, por esta razón se remiten a estudios generados por diversos autores y distintas leyes para generar conclusiones y comentarios personales.

Durante años se tuvo el debate de que, si el Distrito Federal o la Ciudad de México tendrían que transformarse en el Estado número 32 de la República, tal debate parece haber terminado con el decreto constitucional en relación con la reforma política de la Ciudad de México con el objeto de definir el estatus jurídico de la

capital, dotarle una autonomía constitucional, la elaboración de una Constitución Política para la Ciudad de México, entre otros.

Sin embargo, como describe Ruíz (2018) antes del decreto de reforma surgieron discusiones sobre la nueva forma de gobierno que iba adoptar la CDMX. El senador Mario Delgado calificó al modelo de delegaciones como uno obsoleto, falta de autonomía, contrapesos y de participación ciudadana, apoyando así el sistema de alcaldías. Por otro lado, la senadora Gabriela Cuevas criticó a las alcaldías al decir que el cambio solamente iba a ser en el nombre, permaneciendo intacto la estructura interna administrativa del nuevo modelo de gobierno en la CDMX.

Finalmente, el decreto de reforma política de la CDMX aprobado asentó equiparar relativamente la naturaleza de la CDMX al de una entidad federativa, además de continuar siendo sede de los poderes federales y capital de la República; facultó a la CDMX para contar con su propia Constitución Política elaborada por una Asamblea Constituyente; estableció el principio de la demarcación territorial para su organización administrativa, entre otros aspectos. Lo anterior quedó plasmado en la redacción del artículo 122 constitucional:

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.

A. 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:

I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de

su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.  
(...)

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

El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales (...).

Estableciendo en la fracción VI del mismo artículo las demarcaciones territoriales y la forma de gobierno a adoptar en la Ciudad de México:

VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local. (...)

El sistema de alcaldías se erige como unidades distintas a los municipios, estableciéndose como figuras particulares entre lo que se entendía como las antiguas delegaciones y los tradicionales municipios. Por tal motivo, el artículo 115 constitucional no podía reglamentar a las alcaldías haciendo necesario su precisa definición en la Constitución Política de la Ciudad de México como lo establece el artículo 122 de la CPEUM.

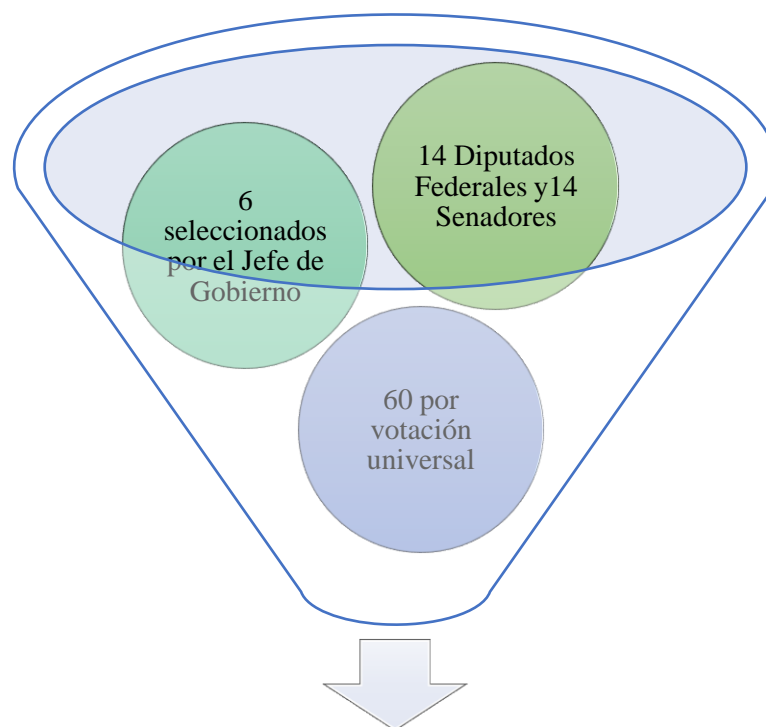
La Constitución Política de la Ciudad de México, según Jusidman (2017) representa un pacto social con el propósito de conseguir una vida digna para los habitantes de la ciudad anteponiendo ante cualquier tema la garantía de los derechos humanos. No obstante, siguiendo al mismo autor, durante su

elaboración ya anterior a ello, en la Asamblea Constituyente surgieron ciertos inconvenientes o contratiempos que provocaron imprecisiones y vaguedades en la redacción final de dicha constitución local. El primero de ellos fue el poco tiempo establecido para la discusión y aprobación, tan solo de 4 meses, lo cual provocó una revisión y discusión ineficiente del Proyecto de Constitución entregado a la Asamblea Constituyente.

El siguiente fue el de no incorporar 978 propuesta ciudadanas enviadas también a la Asamblea Constituyente, limitando así la participación ciudadana dentro de este proceso. Otro consistió en la dificultad de analizar a detalle 544 iniciativas elaboradas por los propios miembros de dicha Asamblea. Finalmente, tampoco se logró revisar la coherencia del texto constitucional, ni la de armonizar dictámenes formulados por las distintas comisiones participes en la Constitución.

Por su parte, dentro de la conformación de la Asamblea Constituyente existieron situaciones que generaron también ambigüedades en la Constitución de la Ciudad de México. Tal Asamblea se conformó de la siguiente forma:

Esta “ingeniería parlamentaria” como lo denominó Jusidman, provocó la existencia



**100 integrantes de la Asamblea Constituyente**

de  
conf  
licto  
de  
inter  
és,  
haci  
end  
o  
que  
los  
inte  
gran  
tes

de la Asamblea Constituyente actuaran en pro de los intereses de sus respectivos partidos

Además, el artículo 122 de la CPEUM estableció lo siguiente con respecto a los artículos de la Constitución de la Ciudad de México:

Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes.

De acuerdo con datos de Jusidman, el promedio de asistencia a las plenarios de las Asambleas fue de aproximadamente 85 personas, requiriendo así de alrededor 56 votos para la aprobación de cada artículo. Ninguna coalición política, ni partido político en lo individual lograba juntar tal número de votos, esto traía consigo dificultades para la aprobación de los artículos, pero si lograban detener algunos que no estaban en armonía con sus intereses. En suma, la ingeniería parlamentaria de la Asamblea Constituyente y lo establecido en el artículo 122 de la Carta Magna, restringían de alguna forma la participación de la sociedad civil en la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Con respecto al trabajo en las Comisiones, se realizaron audiencias con la participación de académicos, representantes de organizaciones civiles, sociales y vecinales, además de ciudadanos independientes bajo la modalidad de parlamento abierto. En tales audiencias surgieron enriquecedores intercambios de ideas que desembocaron en sólidas propuestas para la Asamblea Constituyente, el detalle fue la poca participación por parte de los diputados integrantes de dicha Asamblea, esto trajo como consecuencia que los dictámenes generados en las Comisiones no fueran tomados en cuenta por la Asamblea Constituyente.

Así pues, derivado del proceso Constituyente 2016 hasta aquí descrito brevemente, se dio como resultado la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual en teoría Ruíz (2018a) y Ruíz (2018b) es marcada como un hito innovador y progresista, dotando a las demarcaciones territoriales un gobierno

autónomo en su interior, con la instauración de contrapesos y más próximo a la ciudadanía de la Ciudad de México.

La base legal que respalda al sistema de alcaldías en la Ciudad de México se establece de forma general en el artículo 122 de la CPEUM, cómo ya se fue mencionado y se detalla en el artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de México en el numeral 1:

1. 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.

La integración, organización y personalidad jurídica de las alcaldías se definen en el numeral 1 del apartado A del artículo 53 de la Constitución local:

1. 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.

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, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes. No existirán autoridades intermedias entre la o el Jefe de Gobierno y las alcaldías.

Las funciones de las alcaldías se describen el numeral 2 del mismo artículo y en el artículo 20 de la Ley Orgánica de las Alcaldías, dentro de las cuales resaltan las siguientes:

I. Ser representantes de los intereses de la población en su ámbito territorial; II. Promover una relación de proximidad y cercanía del gobierno con la población; III. Promover la convivencia, la economía, la seguridad y el desarrollo de la

comunidad que habita en la demarcación; IV. Facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; V. Garantizar la igualdad sustantiva y la paridad entre mujeres y hombres en los altos mandos de la alcaldía; VI. Impulsar en las políticas públicas y los programas, la transversalidad de género para erradicar la desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres; VII. Propiciar la democracia directa y consolidar la cultura democrática participativa; XII. Mejorar el acceso y calidad de los servicios públicos; XVIII. Proteger y ampliar el patrimonio ecológico; XIX. Promover el interés general de la Ciudad y asegurar el desarrollo sustentable; XX. Establecer instrumentos de cooperación local con las alcaldías y los municipios de las entidades federativas. Además, coordinarán con el Gobierno de la Ciudad de México y Gobierno Federal, la formulación de mecanismos de cooperación internacional y regional con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y organismos internacionales.

Las competencias de las mismas se delimitan en el numeral 12 del mismo artículo dentro de la Constitución de la Ciudad de México y en el artículo 29 de la Ley Orgánica de las Alcaldías:

I. Gobierno y régimen interior; II. Obra pública y desarrollo urbano; III. Servicios públicos; IV. Movilidad; V. Vía pública; VI. Espacio público; VII. Seguridad ciudadana; VIII. Desarrollo económico y social; IX. Educación, cultura y deporte; X. Protección al medio ambiente; XI. Asuntos jurídicos; XII. Rendición de cuentas y participación social; XIII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; XIV. Alcaldía digital; y XV. Las demás que señalen las leyes.

La crítica aquí se hace a la no definición de funciones concretas y exclusivas de las alcaldías quedando solamente en aspectos generales sobre sus competencias y finalidades. Guzmán (2018) encuentra en el artículo 53 apartado B la delimitación relativamente mejor sobre las alcaldías, en tal apartado se establecen las atribuciones exclusivas de los alcaldes, las atribuciones en forma coordinada y subordinada con el gobierno central.



La existencia de estas dos últimas atribuciones puede tomarse como un indicio de que las alcaldías carecen de plena autonomía o que esta se encuentra bastante restringida, estando en la mayor parte de las funciones bajo la tutela del gobierno de la Ciudad de México. Un ejemplo más claro de esto tiene que ver con las demarcaciones territoriales, la cual puede ser modificada aun sin el consentimiento o aprobación del alcalde afectado como lo establece el artículo 52 en el numeral 6:

Cualquier modificación en el número, denominación y límites de las demarcaciones territoriales deberá ser presentada ante el Congreso de la Ciudad de México a propuesta de: I. La persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México; II. De un tercio de las y los diputados que integran el Congreso de la Ciudad de México; III. De la alcaldía o alcaldías, cuyas demarcaciones territoriales resulten sujetas a análisis para su modificación; o IV. Una iniciativa ciudadana.

Pasando con los contrapesos dentro de las alcaldías tenemos a los concejos, los cuales se definen en el artículo 53 apartado C numeral 1:

Los concejos son los órganos colegiados electos en cada demarcación territorial, que tienen como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales, en los términos que señalen las leyes.

Dentro del mismo artículo y apartado, pero ahora en el numeral 3 se establecen sus atribuciones, donde resaltan las siguientes:

I. Discutir, y en su caso aprobar, con el carácter de bandos, las propuestas que sobre disposiciones generales presente la persona titular de la alcaldía; II. Aprobar, sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de sus demarcaciones que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido al Congreso de la Ciudad; III. Aprobar el

programa de gobierno de la alcaldía, así como los programas específicos de la demarcación territorial; V. Revisar el informe anual de la alcaldía, así como los informes parciales sobre el ejercicio del gasto público y de gobierno, en los términos establecidos por las leyes de la materia; XIII. Solicitar a la contraloría interna de la alcaldía la revisión o supervisión de algún procedimiento administrativo, en los términos de la ley de la materia; XVI. Supervisar y evaluar el desempeño de cualquier unidad administrativa, plan y programa de la alcaldía.

Con esto el concejo además de representar un contrapeso dentro de las alcaldías, también trae consigo una mayor participación ciudadana, haciendo así de las alcaldías una forma de gobierno más próxima a sus habitantes. Por otro lado, el inconveniente con los concejos surge en la forma de su elección, la cual se establece en el artículo 53 apartado A, numeral 3:

Las y los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de las y los concejales.

A esta forma de integrar los concejales se le etiquetó como “carro completo” o planilla cerrada, que consiste básicamente en dar al partido ganador de la alcaldía la posibilidad de escoger el 60% de los puestos dentro del concejo, distribuyendo el restante 40% en representación proporcional. Con esta ingeniería se tiene una pluralidad bastante limitada al estar dominado por el partido con el gobierno en turno, poniendo en duda la existencia de un verdadero contrapeso dentro de las alcaldías, además de que cierra la posibilidad de una participación ciudadana independiente al forzar a cualquier persona a aliarse con un partido político para tener la posibilidad de integrar el concejo.

En cuanto al cabildo, este se define y establece los miembros que lo conforman en el artículo 54 numeral 1 y 2:

1. El consejo de alcaldes y alcaldesas se denominará Cabildo y funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México, y las personas titulares de las alcaldías. Sus decisiones serán por consenso y garantizará el cumplimiento de sus acuerdos.

2. El Cabildo será integrado por: I. La persona titular de la Jefatura de Gobierno, quien lo presidirá; y II. Las personas titulares de las alcaldías.

Con respecto a sus funciones, estas se fijan dentro del mismo artículo numeral 6 donde resaltan las siguientes:

I. Establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración pública de la Ciudad y de las demarcaciones territoriales que se sometan a su consideración; III. Acordar políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios, y otras actividades de interés para la ciudad; IV. Acordar inversiones respecto a las obras y acciones que realice el Gobierno de la Ciudad de México en las demarcaciones territoriales; VI. Establecer la política hídrica de la Ciudad; VII. Adoptar acuerdos en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito; IX. Fungir como una instancia de deliberación y acuerdo sobre políticas de ingreso y gasto público, así como componentes y destino de recursos del Fondo de Capitalidad de la Ciudad; X. Establecer esquemas de coordinación entre alcaldías, así como entre éstas y la administración pública, lo anterior a efecto de ejecutar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, acciones de gobierno; XII. Emitir su reglamento interno.

Una reflexión sobre el cabildo la expuso el diputado Vidal Llerenas (Ruíz, 2018) mencionando que efectivamente las alcaldías van a poder contar con un cabildo, pero esto no le va dotar de más atribuciones y, en consecuencia, no tendrán una mayor capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Todo lo relacionado con la hacienda de las alcaldías se menciona en el artículo 55, en donde se destacan los siguientes aspectos:

1. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, el Congreso aprobará los presupuestos de las demarcaciones territoriales

para el debido cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de las atribuciones asignadas a las alcaldías.

La hacienda pública de la Ciudad de México transferirá directamente a las alcaldías, los recursos financieros del Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso de la Ciudad de México, de acuerdo con los calendarios establecidos por la normatividad aplicable.

2. Las alcaldías ejercerán con autonomía presupuestal, programática y administrativa los recursos que se le asignen, ajustándose a la ley en la materia, así como lo establecido en esta Constitución, incluyendo los productos financieros generados en el ejercicio (...)

Los presupuestos de las alcaldías estarán conformados por: I. Las participaciones, fondos federales y demás ingresos provenientes de la federación a que se tengan derecho, mismos que serán transferidos conforme a las leyes en la materia; II. Los ingresos generados por el pago de los actos que realicen las alcaldías en el ejercicio de sus atribuciones; III. Los recursos aprobados por el Congreso de la Ciudad de México; IV. Los recursos de aplicación automática generados por las mismas, que corresponderán a todas las instalaciones asignadas a la alcaldía propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, ubicadas dentro de la demarcación territorial de la alcaldía correspondiente.

3. Las alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

Básicamente la autonomía hacendaria de las alcaldías consiste en la mera administración de los recursos asignados por el Gobierno de la CDMX, es decir, se encuentra totalmente centralizada y dependiente al no contar con una recaudación de impuestos propia. Aunque es cierto que pueden participar más con la elaboración de un proyecto de egresos y otras actividades como se marca en el artículo 133 de la Ley Orgánica de las Alcaldías, sin embargo, el Gobierno de la CDMX siempre tendrá la última palabra en cuanto a la asignación de recursos.

Finalmente, a manera de recopilación Ruíz (2018) muestra las diferencias más importantes en diversos temas (contrapesos, personalidad jurídica, funciones, hacienda y seguridad pública) entre una alcaldía y un municipio, las cuales dejan en claro la restricción a la autonomía que existe en el sistema de alcaldías ver Tabla 10.

Tabla 10. Comparación municipio y alcaldía.

	<b>Municipio</b>	<b>Alcaldía</b>
Contrapesos y participación ciudadana	Eficiente conformación de los cabildos.	Integración ineficiente de los concejales por el modelo de “carro completo”
Personalidad jurídica	Definida explícitamente en el artículo 115 CPEUM	No se establece en la CPEUM, su definición se emite en el artículo 53 de la Constitución de la CDMX de forma general y ambigua.
Funciones, finalidades y competencias	Las tres se delimitan en el artículo 115 de la CPEUM.	Solamente se establecen las finalidades y competencias en el artículo 52 de la Constitución de la CDMX
Hacienda	Cuentan con autonomía hacendaria.	Se encuentra subordinada al gobierno central.
Seguridad pública	Cuentan con autonomía en seguridad.	Se encuentra subordinada al gobierno central.

Fuente: Elaboración propia con información de Ruiz (2018).

## 8. Conclusiones

De acuerdo a la información estadística presentada y con base en las reflexiones sobre la conformación de las alcaldías, se puede establecer que no se esperan cambios significativos en aspectos de actividad económica, es decir, se piensa que se va continuar acentuando las actividades terciarias como las de mayor peso dentro de la producción de la CDMX, continuando el fenómeno de decadencia económica enunciado por Ibarra y Dosal; tampoco en cuanto al empleo y pobreza se esperan modificaciones relevantes.

Como se ha observado han prosperado políticas carentes casi en su totalidad de una visión integral de la ciudad: la construcción de una red de autopistas urbanas en detrimento del adecuado mantenimiento y expansión de la red de transporte público masivo, los desequilibrios territoriales en el ejercicio del gasto público y los proyectos de inversión, y la proliferación de desarrollos inmobiliarios de dudosa legalidad que con frecuencia se contraponen a los planes delegacionales y parciales de desarrollo urbano e ignoran los intereses de los residentes de las zonas en que se construyen.

Es necesario desarrollar un modelo de gobierno metropolitano que genere resultados de gobierno efectivos sin perjuicio de los necesarios equilibrios que permitan acotar los espacios de discrecionalidad y faciliten un proceso de toma de decisiones capaz de satisfacer a una amplia pluralidad de intereses.

Los concejales no deben ser meros observadores del gobierno de la alcaldía; si ejercen puntualmente las atribuciones del concejo, podrían convertirse en los mejores conductos para que los ciudadanos puedan utilizar al máximo los mecanismos de democracia participativa, para la efectiva gestión, evaluación y control de la función pública de las alcaldías, para el diálogo social en los asuntos y conflictos de orden local y para hacer viables las iniciativas de los habitantes de las demarcaciones.

Donde se esperarían mejores resultados es en participación ciudadana y transparencia o manejo gubernamental debido a la existencia ahora de ciertos contrapesos y vigilancia con la instauración de las alcaldías, sin embargo, esto se pone en duda debido al modelo de conformar los concejales y a los errores

estructurales que surgieron desde la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México.

Sin lugar a dudas, el tema de las alcaldías es un tema incompleto y que está pendiente para sucesivos Congresos locales de la Ciudad de México que tendrán que poner a discusión si modifican esta forma o si amplían sus facultades para que exista una efectiva descentralización y una mayor autonomía para estas figuras de gobierno local (Guzmán, 2018).

### **Posibles soluciones**

Gobernar una ciudad compleja requiere de instituciones locales que sean capaces de proveer soluciones a problemas que, por necesidad, requieren una visión de conjunto, es decir, no se aboga por una total descentralización de facultades a las alcaldías. La experiencia en los últimos años refuerza el argumento de que el sistema centralizado tampoco es el ideal.

Se debe dotar a las alcaldías, de competencias y un papel central en la formulación e implementación de las principales políticas de planeación y gestión de servicios para el desarrollo urbano y ambiental. En particular, las alcaldías deben tener una participación activa en el manejo de los bienes del dominio público, así como las obras de inversión, coinversión y concesionadas.



## 9. Bibliografía

Aragón, M. (2002). Autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México. En Serna. (coord.), Federalismo y regionalismo (pp.595-605). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Cárdenas, (1994). Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal. *Ars Iuris*, (12), 380-401.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la Ciudad de México

Ferrando, J. (1986). Estado unitario, el federal y el Estado Autómico. Madrid, España: Tecnos.

González, J. (1989). Teoría del Estado y derecho constitucional. Barcelona, España: Vicens-Vives.

Guzmán, P. (2018). Alcaldías y municipios, un análisis comparativo. Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Recuperado de: <http://aldf.gob.mx/estudios-904-9.html>

Ibarra, D. y Dosal, J. (2016). La Ciudad de México y su nueva Constitución en el entorno nacional. *Economía UNAM* 13(38), 3-40.

Jusidman, C. (2017). La Constitución Política de la CDMX: logros alcanzados y barreras encontradas. Una visión personal. *El Cotidiano*. (203), 43-49.

Ley Orgánica de las Alcaldías

Márquez Romero Raúl (2016), Apuntes para la Ciudad en la que queremos vivir. Insumos para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. *Gobernanza Metropolitana y Alcaldías*, octubre.

Quintana, F. (1994). Derecho municipal. México: Porrúa.

Rabell, E. (2017). La reforma política de la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. (36), 243-270.

Ruíz, J. (2018a). Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México. *Quorum Legislativo*. S/N, 171-199.

Ruíz, J. (2018b). La instauración de las alcaldías en la Ciudad de México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. LXVIII (270), 377-392.

Sánchez, E. (2018). El derecho a la ciudad y las nuevas alcaldías de la CDMX. Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Recuperado de: <http://aldf.gob.mx/estudios-904-9.html>