

Índice de Capitalidad para el Distrito Federal

Ponencia del Diputado Maximiliano Reyes Zúñiga en el Foro sobre Capitalidad en la Ciudad de México organizado por el Comité de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura.

Contenido

1. Concepto de Capitalidad
2. El establecimiento de la Capital en nuestro Territorio
3. La Peculiar situación jurídica del Distrito Federal
4. La importancia Económica del D.F. en el ámbito nacional
5. Los Costos de Capitalidad del Distrito Federal
6. La Capitalidad Aplicada: Los Casos Internacionales
7. Conclusión: Escenarios para la Capital

1. CONCEPTO DE CAPITALIDAD

Para comenzar conviene hacer un repaso de las definiciones del concepto de capitalidad, que como toda construcción teórica es susceptible de diversas interpretaciones, adecuaciones o cambios en el tiempo.

La interpretación jurídica debemos entenderla desde el sentido más puro y primitivo de la palabra, pues como lo indica el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española *Capitalidad es la Calidad de ser una población cabeza o capital de partido, de provincia, región o Estado.*

Es entonces una característica que determinado territorio posee por diversas razones: por su importancia económica, por su posición geoestratégica o por simple modo de organización administrativa dentro de

un país; lo mismo en repúblicas centralistas que federalistas.

Para decirlo de manera muy clara, la Capitalidad es una condición que un determinado territorio tiene por méritos propios, gracias a su posición geográfica, su clima y recursos naturales por ejemplo; o que se obtiene de alguna manera, ciudades que se establecen y crecen en ciertos puntos por razones tácticas o estratégicas, ya sea económicas, políticas o militares, de tal modo que a veces se convierten, aunque sea temporalmente e incluso por decreto, en *la capital*.

Por eso es interesante, cuando se estudia el proceso de establecimiento de las capitales de los países en el mundo, observar como atiende a una combinación de todos estos factores.

Volviendo a nuestro tema, tal y como lo expresa el constitucionalista Manuel Aragón Reyes: *lo primero que podemos tener por seguro es que la capitalidad puede y debe ser entendida técnicamente como un principio jurídico cuyo contenido tiene que ver, necesariamente, con la sede de las instituciones supremas de una comunidad.*

Es en esta perspectiva donde comienzan los problemas para nuestra Ciudad, que es al mismo tiempo Capital de la República Mexicana y depositaria de los Poderes de la Unión en su acepción de Distrito Federal; y sede de las instituciones supremas del Gobierno de la Ciudad, como autoridad local encargada de los asuntos de sus habitantes.

Como algo absolutamente obvio para todos nosotros, en nuestra Ciudad encontramos al mismo tiempo la Sede de Dos Poderes Legislativos, el local y el federal, dos poderes Judiciales; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; y la convivencia de dos Poderes Ejecutivos, la Presidencia de la República, con el enorme aparato burocrático que representa la Administración Pública Federal, y el Poder Ejecutivo Local, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Así, para poner un ejemplo simple, mientras nuestro vecino Estado de Hidalgo en su capital que es Pachuca debe dar mantenimiento y brindar servicios públicos a la Sede de un

solo Órgano Legislativo, el propio; en la Ciudad de México debemos hacerlo para dos, el nuestro y el de todos los mexicanos.

Visto desde esta definición teórica, con lo que convivimos quienes habitamos la Ciudad es con la *sede de las instituciones supremas de dos comunidades*; la nacional que formamos todos los mexicanos, y la propia, la que formamos los *chilangos*.

Pero esto que para nosotros resulta tan obvio y evidente, en realidad no lo es tanto, porque implica una serie de costos y consideraciones especiales que son el objeto de toda nuestra discusión.

Para comprender mejor y explicar la importancia de éstos costos, debemos abordar ahora el significado de Capitalidad desde un enfoque económico – administrativo; pensando ya no como abogados, sino como economistas dedicados al estudio de las políticas públicas.

A partir de aquí nos referiremos al concepto de Costos de Capitalidad; aquellos que se observan cuando *“una ciudad centro ofrece bienes y servicios de los que no sólo se benefician sus residentes sino que, como consecuencia de múltiples factores, atrae a ciudadanos de otros municipios que los consumen sin contribuir a su financiamiento y la ausencia de mecanismos regulatorios adecuados, hace que se produzca la conocida “explotación” del centro por los anillos circundantes.*

Para los que están familiarizados con los conceptos económicos, esto no es otra cosa que el fenómeno del *Free Rider*, y para los que no, pues será muy fácil comprenderlo porque siempre tenemos uno en cada fiesta, son nuestros amigos los *gorrones*.

Para poner los conceptos teóricos en términos mucho más sencillos diremos que la CAPITALIDAD de la que aquí hablamos es la facultad o característica de ser la Sede del Gobierno de un estado o un país y el ÍNDICE DE CAPITALIDAD son los gastos asociados a serlo.

Observemos que todas las capitales, las de los estados y las de los países, incurren de una u otra manera en estos costos y el asunto de fondo es cómo se organizan administrativamente para sufragarlos.

Ser Capital y sus Costos

CAPITALIDAD

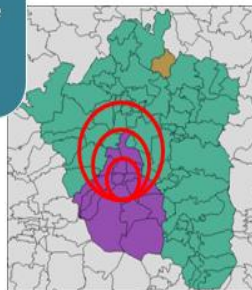
Facultad de ser la Sede del Gobierno de un estado o un país

COSTOS DE CAPITALIDAD

Gastos asociados a ser CAPITAL.

Costos de Capitalidad

Aquellos que se observan cuando una ciudad centro ofrece bienes y servicios de los que no sólo se benefician sus residentes sino que atrae a ciudadanos de otros municipios que los consumen sin contribuir a su financiamiento



2. EL ESTABLECIMIENTO DE LA CAPITAL EN NUESTRO TERRITORIO

Al inicio del texto se hablaba de los múltiples factores económicos, políticos, militares, sociales e incluso históricos por los cuales se establece la capital de un país en determinado territorio. La Ciudad de México es un claro ejemplo de este enfoque multifactorial que si no se atendiera y miráramos por separado cada uno de ellos, quizás demostraría que ésta no es necesariamente la mejor opción para ser la Capital.

Como todos saben la fundación de nuestra ciudad se remonta a la fundación del imperio azteca. Tenochtitlán, cuenta la leyenda, se funda a partir de la señal que encuentran los mexicas tras su salida de Aztlán en busca de un territorio mejor para establecerse.

Nunca fue, y nunca ha sido, un territorio autosuficiente. Por ejemplo: nunca en ésta zona hemos gozado de la llamada soberanía alimentaria y las condiciones geográficas han obligado desde el principio a realizar monumentales obras de ingeniería hidráulica y provisión de energía.

3. EL PECULIAR STATUS JURÍDICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Si bien podemos decir que el D.F. cuenta con Poderes propios, separados igual que en el resto de los Estados y la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres casos existen limitaciones o facultades compartidas.

Así, en el caso del Ejecutivo, el Jefe de Gobierno no tiene autoridad plena para nombrar y remover al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador General de Justicia del D.F., sino que hace una propuesta que debe ser aprobada por el Presidente de la República.

En el caso del Legislativo, la Asamblea de la Ciudad no forma parte del Constituyente Permanente, es decir, su voto no es necesario para reformar la Constitución. Los diputados de la Asamblea tenemos facultades limitadas, siendo casos emblemáticos el tema del techo de endeudamiento y que como Órgano Legislativo no tengamos facultad de iniciar controversias constitucionales, facultad que el resto de los Congresos tienen y ejercen.

4. LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL ÁMBITO NACIONAL

El Distrito Federal es la Entidad que más contribuye al PIB Nacional: históricamente más del 20% del total.

Es la Entidad con la mayor proporción de ingresos propios en el país, prácticamente la mitad de sus recursos se deben a recaudación propia. Es la Entidad menos dependiente de la Federación.

Ocupa la octava posición mundial de aportaciones al Producto Interno Bruto Nacional, encima de Ciudades como Washington D.C. o Shangai.

Ocupa el primer lugar nacional en Índice de Competitividad de acuerdo con el IMCO, a la par de ciudades como Sao Paulo, San Francisco, Barcelona y Seúl.

Cuenta con el índice de Desarrollo Humano (IDH) más alto del país, .089, lo que lo ubica al nivel de países como Portugal o Israel.

Forma parte de la tercera Zona metropolitana más grande del mundo con 19.2 millones de habitantes, 1.3 veces la población de Beijing.

Concentra una población de 8.7 millones de personas, 2.5 veces la población de Uruguay.

75% de la actividad financiera nacional se desarrolla en el D.F. y cuenta con el 17.3% del total de las instituciones bancarias del país.

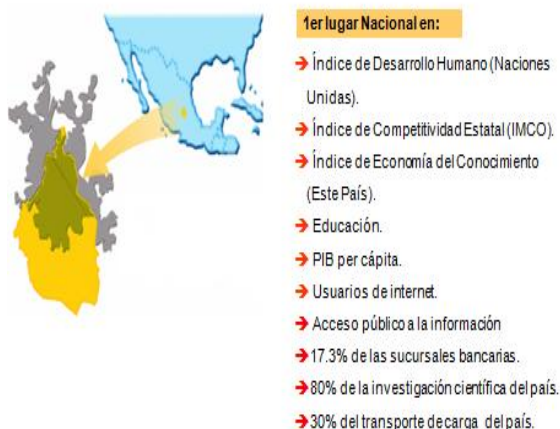
En la Ciudad de México se lleva a cabo la inversión en política social más importante del país, con un total de 33 mil 600 millones de pesos en el año 2009, similar al recorte del gasto corriente propuesto por la Secretaría de Hacienda en el Paquete Presupuestal del año 2010.

En la Capital se concentran 579 instituciones de educación superior; una cuarta parte del total nacional y donde se desarrolla 80% de la investigación científica del país.

Es la Entidad Federativa con mayor índice de alfabetización a nivel nacional.

Los doce Institutos Nacionales de Salud que existen en México, se encuentran ubicados en el territorio de la capital, la red de atención médica del Distrito Federal brinda la cuarta parte de los servicios médicos en el país.

Importancia Económica del Distrito Federal



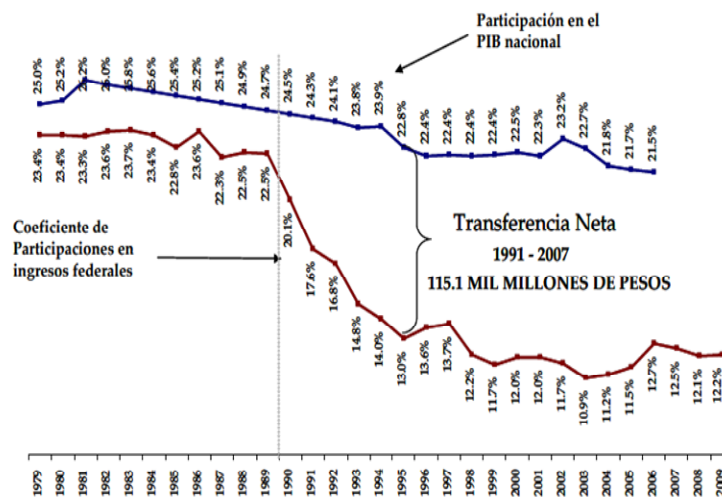
5. LOS COSTOS DE CAPITALIDAD DEL DISTRITO FEDERAL

A la Ciudad de México le cuesta dinero ser la Capital de la República y lo que observamos es que la autoridad local, el Gobierno del Distrito Federal, subsidia el funcionamiento del Gobierno Federal.

Para demostrarlo basta con hacer una revisión muy sencilla de los reportes del Presupuesto Público del Gobierno del Distrito Federal y nos

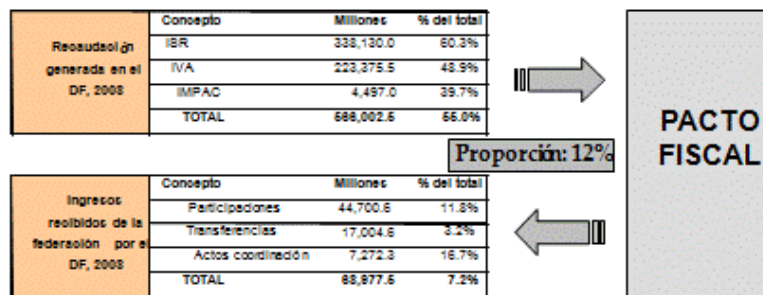
daremos cuenta de que como Ciudad aportamos más recursos a la Federación que lo que recibimos de ella y que buena parte de los gastos de la administración local son para atender necesidades y proveer de servicios públicos a la Administración Pública Federal.

Transferencia Neta del Distrito Federal al Resto del País



¿Cuánto aporta y qué recibe el Distrito Federal?

De cada peso que aporta el Distrito Federal al pacto fiscal, recibe 12 centavos.



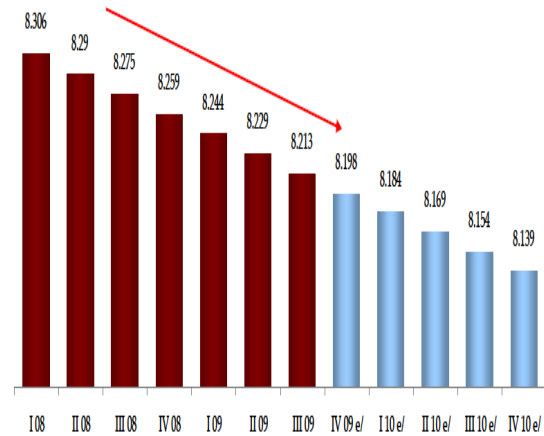
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008 y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

El Distrito Federal, es la entidad federativa que aporta la mayor cantidad de recursos fiscales a la Federación a nivel nacional, y es la que en menor medida depende de los ingresos federales.

En los últimos años, dos fenómenos han impactado negativamente los ingresos de la Ciudad de manera especial:

1. El cambio en la Fórmula de cálculo para la distribución de las Participaciones en Ingresos Federales, que a través de una ponderación poblacional entrega más recursos ahora a las entidades cuya población aumenta en el tiempo y menos a aquellas como el D.F. cuya población tiende a disminuir.

Gráfica 4.2
Participación del Distrito Federal respecto a la Población Nacional (porcentaje)



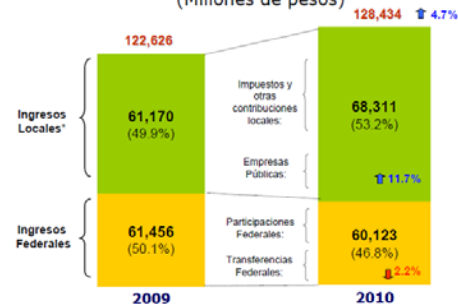
2. La nueva metodología adoptada por el INEGI para el cálculo del PIB, que ajustó a la baja casi 4 puntos porcentuales la aportación de la Ciudad al total nacional.

Gráfica 4.3
PIB del Distrito Federal (participación respecto al total nacional, porcentaje)



A pesar de todo lo anterior y a contrapelo de lo que ocurre a nivel federal, la Ciudad ha logrado incrementar su capacidad recaudatoria de manera constante y sostenida, razón que explica el incremento en ingresos propios.

Gráfica 4.5
Distrito Federal: Clasificación de los ingresos 2009 vs. 2010 (Millones de pesos)



Existen algunos otros ejemplos muy ilustrativos de costos en los que incurre la Ciudad en rubros particulares a su situación de Capital:

EXENCIONES TRIBUTARIAS Y SUBSIDIOS

- Los subsidios más altos que otorga el Distrito Federal son al agua y al transporte público. De éste último, es obvio que la población que se beneficia no son solamente los ocho millones de personas que vivimos en la Ciudad, pues diariamente aquí conviven, trabajan y se transportan entre 15 y 20 millones de personas, provenientes de nuestros estados vecinos y los municipios conurbados.
- En el panorama de las organizaciones sociales existen en México 7 mil 523, según el Directorio de Instituciones Filantrópicas 2003, del CEMEFI. De éstas, 5 mil 28 son organizaciones registradas ante la Secretaría de Hacienda como donatarias, de las cuales mil 400 son Instituciones de Asistencia Privada y 3 mil 600, Asociaciones Civiles Asistenciales. El mayor número de organizaciones se concentra en cinco estados de la República, siendo el Distrito Federal la entidad con mayor número de ellas, pues concentra el 28 por ciento. El punto aquí es que todo inmueble registrado como propiedad de dichas organizaciones tiene derecho a elevados subsidios de agua, predial e impuesto sobre nóminas.

- En la Ciudad de México existen más de 100 predios asociados a la Administración Pública Federal. La ley establece que están exentas de pagar el impuesto predial a la Ciudad y hasta hace muy poco se negaban a pagar el servicio de agua. Algunas estimaciones hablan de que la Ciudad deja de recibir al año más de 500 millones de pesos por la falta de estas contribuciones.

SEGURIDAD PÚBLICA

- En los reclusorios del Distrito Federal hay alrededor de 6 mil presos por delitos federales, de éstos, una cuarta parte no son originarios de la Ciudad. Somos la entidad en cuyos reclusorios se concentra mayor población que no es propia. A un costo aproximado de 120 pesos por persona al día, la Ciudad eroga casi 66 millones de pesos cada año para mantener a una población penitenciaria que no le corresponde.
- En la Ciudad de México se encuentran todas las Embajadas y residencias diplomáticas que existen en el país. Son alrededor de 164 según un cálculo propio. A todos estos inmuebles la Ciudad destina policías y patrullas. En promedio el costo de un turno de patrulla en la Ciudad es de 10,500 pesos. Si consideramos que a cada uno de éstos inmuebles se le proporciona este servicio todos los días, el costo para la Ciudad es de casi 630 millones de pesos al año. La Ciudad destina 320 patrullas para la atención de las sedes diplomáticas.

SERVICIOS DE SALUD

- Al menos 20% de la población que se atiende en los servicios hospitalarios del Distrito Federal no es originaria del Distrito Federal. Se atienden en los hospitales de D.F. pero no viven en el D.F. y no pagan sus impuestos aquí.

PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL

- En el Centro Histórico de la ciudad de México se ha realizado la recuperación del patrimonio cultural más importante de los años recientes en todo el país, con una inversión en lo que va de la actual administración de más de mil millones de pesos en la que se han recuperado 40 calles de la zona, incluyendo Veinte de Noviembre y Pino Suárez e intervenido mil 600 fachadas. Esta inversión prácticamente duplica el monto de los recursos que destina el gobierno federal a recuperación del patrimonio cultural en todo el país junto con los gobiernos de los estados.

Estos son solo algunos ejemplos palpables y evidentes de los gastos en que incurre día con día nuestra Ciudad. Sin embargo, no son los únicos.

En realidad la construcción de un índice de capitalidad para la Ciudad contemplaría conceptos como el Costo de Congestión, Daños Ambientales y Consumo de Energía; para todos los cuales obviamente debería haber una compensación económica asociada; sobre todo si consideramos el elevado costo de traer agua al Distrito Federal, por mencionar solo un ejemplo.

Costo de Congestión

En la Ciudad de México circulan alrededor de 6 millones de autos particulares cada día, sin embargo solamente alrededor de 4 millones están registrados en la Ciudad. Es decir, la tercera parte de las unidades que circulan en el .D.F provienen de fuera, sobre todo del Estado de México. Evidentemente existe un costo asociado al mantenimiento de la carpeta asfáltica, la realización de obras viales y los operativos de tránsito.

Costo de Congestión



Al menos dos millones de autos foráneos circulan a diario por el Distrito Federal



A eso se refiere el Costo de Congestión, que si fuera contemplado en nuestra Ciudad como un criterio para retribuirnos el esfuerzo de mantener nuestras vialidades funcionando, representaría quizás una fuente de recurso importante que nos permitiría seguir mejorando los sistemas de transporte público masivo que están permitiendo la conectividad de la Zona Metropolitana del Valle de México.

6. APLICACIÓN DE CRITERIOS DE CAPITALIDAD: LOS CASOS INTERNACIONALES.

El esquema de compensación de los Costos de Capitalidad es utilizado de forma efectiva en varios países. Los casos más conocidos son quizás los de España, pero ciudades como Berlín, París, Brasilia e incluso Washington en los Estados Unidos aplican algún tipo de compensación para retribuir a sus ciudades capitales los gastos operativos en los que incurren.

Casos cercanos al nuestro son Washington, D.C.; Brasilia, D.F. y Buenos Aires, C.F. Se trata de territorios de excepción, “Distritos” que no son estados sino territorios federales, pero a la vez reciben recursos federales adicionales a su propia recaudación.

En el caso de Washington, aunque el alcalde se elige y cuenta con policía metropolitana a su servicio, es el Servicio Secreto, una rama del Departamento del Tesoro federal, el que cuida embajadas, oficinas públicas federales, el Capitolio y la

Casa Blanca; sus acciones son complementarias.

París y Madrid cuentan con una Ley de Capitalidad y Régimen Especial. También ocurre a nivel provincial con Lyon, Marsella, Barcelona, Santander y Tenerife; y se están discutiendo Leyes de Capitalidad para los casos de Roma y La Plata.

Es importante destacar aquí la aplicación subnacional del principio, pues no excluye, como hemos mencionado, a las capitales de los Estados. En nuestro país más de una ciudad capital de su entidad podría *calificar* para que se le aplicaran los criterios de capitalidad. Pensemos por ejemplo en el enorme valor económico que aportan los principales destinos turísticos de nuestro país a sus estados, como Acapulco o Cancún, que bien podemos definir como las capitales económicas de Guerrero y Quintana Roo, aunque no sean formalmente la *sede de las instituciones de su comunidad*.

En el caso de Madrid, es capital de España desde mayo de 1561 por decisión de Felipe II. La constitución de 1931 ratifica esa posición, dotándola de 80 millones de pesetas para obras y servicios públicos. El 4 de julio de 2006 se emite la vigente “Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid”.

Esta incluye la “Comisión Interadministrativa de Capitalidad” como órgano de cooperación entre el Estado, la Comunidad de Madrid y la

Ciudad de Madrid en temas directamente relacionadas con el hecho de capitalidad.

Se tiene una gestión parlamentaria, en dónde el Alcalde es seleccionado de entre los diputados del Pleno. Al Alcalde corresponde el impulso de la política municipal, la dirección de los órganos ejecutivos, la dirección de la administración política municipal y responde al Pleno.

Los Casos Internacionales



Caso aparte es Berlín, que junto con Bremen y Hamburgo tienen el nivel de Ciudad-Estado, pero como adicionalmente es la sede de los poderes federales, recibe un pago extra por ello. Berlín es un Estado más de la federación alemana, pero destaca que su territorio es la ciudad –prácticamente no tiene zona rural- y que recibe subvenciones por ser capital.

Los esquemas como vemos son variados y permiten, si se tiene voluntad política y un poco de sentido común, encontrar soluciones ganadoras para la Ciudad y la Federación.

7. CONCLUSIÓN: ESCENARIOS PARA LA CIUDAD

La intención de la exposición ha sido demostrar que la Ciudad incurre en costos excepcionales dada su cualidad de capital de la República y que éstos deben ser compensados de alguna u otra manera. Existen al menos tres alternativas con base en las experiencias internacionales que hemos conocido y que pueden responder a las necesidades del Distrito Federal.

No es mi intención pronunciarme a favor o en contra de alguna de ellas, mi interés se centra en que sean discutidas y consideradas, que se incorporen las opciones a las que puede y debe aspirar nuestra Ciudad en el mediano plazo.

PRIMERA ALTERNATIVA: CAPITALIDAD PURA

En este primer arreglo la cosa sería muy sencilla: nos quedamos como estamos, bajo el mismo régimen y con la misma organización, pero la Federación y el D.F. acuerdan un Fondo de Compensación que cubra todos estos gastos en los que incurre el gobierno capitalino y que en estricto sentido no le corresponden. En otras palabras, la Federación le paga a la Ciudad por sus servicios.

SEGUNDA ALTERNATIVA: ESTADO 32

Esta opción sería el extremo contrario. La Ciudad obtiene las mismas atribuciones, facultades y

obligaciones que el resto de las Entidades Federativas. El Distrito Federal se convierte en el tan citado Estado 32 y dentro de éste se definiría un territorio particular, un nuevo Distrito Federal, del que se haría cargo administrativamente la Federación, o cuya responsabilidad podría compartir con el Gobierno de la Ciudad pero bajo un esquema de costos compartidos. En esta opción sería posible que viéramos surgir la Capital del Estado del Anáhuac en alguna de las Delegaciones, por poner un ejemplo y la coexistencia con la Capital de la República en el Centro Histórico, convertido en Distrito Federal.

TERCERA ALTERNATIVA: EL D.F. GANA TODO

La Ciudad obtiene autonomía de gestión, se encarga de proveer todos los servicios, se convierte en un Estado, la Capital de la República se mantiene aquí y la Federación además de pagar todos los servicios que recibe del D.F. le otorga una compensación adicional por los costos asociados a ser la Capital.

En la figura también vemos que bajo el esquema de la llamada “Reforma Política” tal y como la promueven los diputados de Acción Nacional existiría cierto grado de avance en las libertades políticas, pero en el plano económico en el mejor de los casos estaríamos quedando tal como estamos ahora.

Parafraseando de nuevo al maestro Aragón Reyes: “Si hubiera que

concluir sobre las consecuencias de la capitalidad, habría que decir que, jurídicamente, el hecho de ser la capital de la Comunidad no otorga a una ciudad privilegio alguno.

Otorga todo lo demás, pero eso en el plano meramente político, una distinción quizás en el plano simbólico o moral, un conjunto de obligaciones para con todo el territorio y para con todos los ciudadanos de la Comunidad, que pueden llegar incluso a convertirse en una carga para los ciudadanos de la propia capital.

Pero la existencia de la Capital, es una necesidad derivada del Estado de Derecho y a alguien tiene que tocarle soportarla y, en todo caso, llevarla con dignidad.”

Que esta Ciudad sea la Capital de la República no es y nunca ha sido una casualidad, desde nuestros orígenes prehispánicos hasta el día de hoy, por eso debe ser orgullo de todos los mexicanos que su Capital sea la Ciudad de México, y deben corresponsabilizarse y protegerla como a su propia tierra.

