

55
2e



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA PRESUPUESTAL DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
1983 A 1993

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
GLORIA GONZALEZ NUÑEZ



ASESOR: CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA

MEXICO, D. F.

1998.

261995

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

En PRIMER LUGAR quiero agradecer a DIOS por haberme creado tal como soy por haberme dado la gracia de contar con una hermosa familia que me apoyo en todo momento para alcanzar este triunfo de mi vida que me regales, gracias por permitirme descubrir el inmenso amor que nos brindas siempre y por haber preservado mi vida hasta ahora.

A MIS PADRES

CANDIDA NUÑEZ MENDEZ Y

JOSE JUAN GONZALEZ LIMON

Gracias a mis padres por haberme dado la vida, por el apoyo incondicional que recibí de ellos en todas las etapas de mi vida, gracias por tenerme tanta paciencia y por el infinito amor que me demuestran día con día, gracias por ese apoyo y ejemplo que nos impulsa a seguir adelante, este logro también es suyo porque Dios no pudo darme mejores padres gracias.

A MIS HERMANOS

ROSA MARÍA, JUAN MANUEL Y LAURA ELENA

Gracias por su valioso apoyo y ese amor de hermanos que nos une constantemente. Gracias por estar siempre a mi lado porque juntos alcanzamos grandes metas por alentarme a seguir siempre adelante con su ejemplo y constancia. Este triunfo es de todos.

A MIS PRIMAS:

MARTHA, SONIA, CRISTINA Y ERIKA.

Por su cariño que me demuestran y por esa confianza que ponen en mí que cada día me obliga a ser mejor para no defraudarlas y ser un digno ejemplo para sus vidas, gracias porque con su alegría contagiosa hacen más agradable la vida, sean siempre constantes y nunca se den por vencidas no caigan al primer tropiezo.

A MI FAMILIA.

A toda mi familia en general por haber estado siempre a mi lado en esos momentos difíciles en que más los necesite junto a mí. Gracias por el cariño que me demuestran (pido una disculpa por no mencionar sus nombres esto con el fin de no caer en el error de omitir alguno de ellos, pero el reconocimiento es general sin excepción de nadie).

A TODOS MIS AMIGOS. Especialmente a
TERESA, ANGELES, PILAR, INÉS, OLGA, MARCO,
RAMIRO, MONICA, CARLOS Y BERNABE
Por haberme brindado su amistad como un incentivo
a seguir siempre adelante, por el cariño que me
demostraron en esos momentos difíciles que juntos
superamos, les agradezco infinitamente el que
siempre estuvieran a mi lado, reiterándoles que en
mi siempre tendrán a una amiga que los estima
profundamente.

A MI ASESOR:

CARLOS HERNÁNDEZ ALCÁNTARA.

Quien asesoró el presente trabajo, agradezco la
confianza que depositó en mí su empeño y dedicación
en la revisión de la investigación así como su apoyo
incondicional gracias por haber creído en mí a pesar
de las contrariedades, pues a pesar de ellas se cumplió
el objetivo.

GRACIAS Porque, a veces la memoria nos falla y sin querer omitimos nombres por ello agradezco sinceramente a todas esas personas que estuvieron a mi lado en todas las etapas de mi vida permitiéndome sentir su apoyo y comprensión, que me alentaban a cumplir mis metas y que juntos festejamos los triunfos.

Quiero expresar un especial agradecimiento a todas esas personas que hicieron posible la realización del presente trabajo de investigación apoyándome en la captura, revisión e impresión de dicho trabajo cuya ayuda fue importante en la realización del presente trabajo, reciban un sincero agradecimiento TERESA, INÉS Y BERNABE.

GRACIAS A:

DRA SILVA Y DR. MARTINEZ.

Quienes me hicieron sentir su apoyo y cariño, porque gracias a sus conocimientos excepcionales que Dios les regaló y a la preocupación por preservar la vida de sus pacientes le dieron una nueva esperanza a mi vida, con cariño y admiración reciban este sincero agradecimiento.

EL ÉXITO

Que es el éxito?

A esta pregunta cada quien tendría su propia respuesta unos dirían que es el lograr una meta predeterminada es decir llegar al final satisfactoriamente, en fin. Lo cierto es que para lograr el éxito se necesita tener el valor suficiente y las agallas para enfrentar cualquier obstáculo que nos impida alcanzar esa meta

Por que el éxito no se consigue fácilmente sino a base de esfuerzo, decisión y constancia principalmente teniendo en cuenta que siempre habrá obstáculos en el camino y si no se tiene la fortaleza para vencerlos ellos nos vencerán a nosotros y si nos damos por vencidos fácilmente nunca alcanzaremos el éxito esperado. Reconociendo que entre más obstáculos se nos presenten en el camino más legítima será la victoria

Pues el éxito se hizo para personas fuertes y decisivas no para débiles que se demueban a la primera caída perdiendo la esperanza de cumplir sus sueños de seguir siempre adelante, buscando diariamente la superación, porque cada día se aprende algo nuevo que nos ayuda a superarnos

EL ÉXITO ES CUESTIÓN DE VOLUNTAD

*Si piensas que estás vencido, lo estás;
si piensas que no lo atreves no lo harás;
si piensas que te gustará ganar,
pero que no puedes, no lo lograrás,
si piensas que perderás, ya has perdido,
porque en el mundo encontrarás
que el éxito comienza con la voluntad del hombre*

*Todo está en el estado mental;
porque muchas carreras se han perdido,
antes de haberse corrido
y muchos cobardes han fracasado
antes de haber su trabajo comenzado.*

*Piensa en grande y tus hechos crecerán;
piensa en pequeño y quedarás atrás;
piensa que puedes y podrás;
todo está en el estado mental.*

*Si piensas que estás aventajado, lo estás
tienes que pensar bien para elevarte
y alcanzar tus objetivos sin temor de logarlo.*

*Tienes que estar seguro de ti mismo,
antes de intentar ganar un premio,
la batalla de la vida no siempre la gana,
el más fuerte o el más débil
porque tarde o temprano,
el hombre que gana,
es aquel que cree poder hacerlo,
sin vencerse antes de empezar.
Porque el éxito se consigue
cuando uno se decide a empezar.*

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I. Aspectos Teóricos del Presupuesto por Programas.....	1
1. Presupuesto por Programas	1
1.1. Concepto del Presupuesto por Programas.....	1
1.2. Evolución Histórica del Presupuesto por Programas.....	6
1.2.1. La Colonia	7
1.2.2. México Independiente	7
1.2.3. Revolución Mexicana	8
1.2.4. México Moderno	9
1.3. Características del Presupuesto por Programas	11
2. Funciones del Presupuesto por Programas	13
2.1. Planeación, Programación y Presupuestación	14
2.1.1. Planificación.....	14
2.1.2. Programación.....	18
2.1.3. Presupuestación.....	21
3. Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.....	26
Capítulo II. Aspectos Macroeconómicos de la Política Fiscal y Administración Tributaria.....	30
2.1. Conceptos Básicos.....	30
2.2. Reformas al Código Fiscal.....	35
2.2.1. Principales Reformas al Código Fiscal.....	37
2.3. Cambios en la Organización de la Administración Tributaria.....	56
2.3.1. Finanzas Públicas del Distrito Federal.....	65
2.4. El Sistema de Coordinación fiscal.....	72

Capítulo III. Política Presupuestal.....	70
3.1. Concepto y Generalidades del Gasto Público.....	79
3.2. Política del Gasto Público del D.F. de 1983 a 1988.....	81
3.3. Política del Gasto Público del D.F. de 1989 a 1993.....	97
Capítulo IV. Recomposición Sectorial del Gasto Programable.....	104
4.1. Clasificación Económica del Gasto Programable.....	104
4.2. Gasto de Capital.....	108
4.3. Gasto de Inversión.....	111
4.4. La Política de Gasto en 1993.....	114
4.4.1. Objetivos.....	114
4.4.2. Presupuesto de Egresos.....	115
4.5. Acciones Estratégicas.....	121
CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFIA.....	139
CUADROS Y GRAFICAS.....	149

INTRODUCCIÓN

La economía de la ciudad de México se ha ido transformando pasando de una economía basada esencialmente en la industrialización, a una economía sustentada primordialmente en la prestación de servicios públicos. Como resultado del constante crecimiento demográfico y la reorientación de la inversión pública y privada, originándose una mayor demanda de bienes y servicios públicos para cubrir las necesidades de la población. Por otro lado esto implica un mayor requerimiento de recursos financieros para cubrir los crecientes gastos que ello origina, por ello se tiene la necesidad de realizar una serie de reformas en materia financiera, así mismo el gobierno impantó programas de uso racional de los recursos disponibles, de esta forma se hace mas factible el financiamiento de los programas contenidos en el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal para su realización.

Para llevar a acabo dichas reformas, el gobierno del D.F. se vio en la necesidad de fomentar un cambio en la estructura orgánica del DF procurando una eficiente y eficaz administración y control de los ingresos de que dispone el gobierno, así como una buena programación y racionalización del gasto público en favor de los programas prioritarios. Por otro lado la Administración de las finanzas públicas es una de las principales funciones del gobierno, tan así que el presupuesto puede marcar el alcance y límite de las acciones del gobierno, es decir en ocasiones la realización de los proyectos no llegan a su término no por falta de voluntad sino por falta de los recursos disponibles para realizarlos o bien por falta de programación. Considerando que toda medida de gobierno se traduce en un gasto se deduciría entonces que todo presupuesto es un plan de gobierno además de ser un programa político pues la decisión de realizar o no los programas es una decisión de carácter político.

Son muchos los esfuerzos realizados por el gobierno conjuntamente con la sociedad para cumplir con sus respectivas funciones (administrar los recursos económicos y cumplir oportunamente con sus contribuciones respectivamente) lográndose avances en materia de simplificación administrativa en cuanto a la captación y distribución de los recursos financieros ello permite una mejor administración y uso de los recursos, por otro lado se incrementan los ingresos propios del DF, alcanzándose de esta

forma una moderada autonomía financiera con respecto a la federación, gracias al aumento de los ingresos propios del D.F. y la reducción de los subsidios federales y del endeudamiento público, sin que ello afecte la economía de la población.

El Departamento del Distrito Federal ha tenido serios problemas estructurales en la conformación de su presupuesto de ingreso y egresos, esencialmente porque a partir de los ochenta los subsidios federales y el endeudamiento público eran unas de las principales fuentes de ingreso para cubrir el presupuesto de gastos. Sin embargo durante el periodo estudiado (1983 a 1993) se llevaron a cabo una serie de cambios considerables en materia financiera, para 1993 los mecanismos de captación y distribución de los ingresos se reestructuraron combinándose el impulso de las actividades productivas con las de bienestar social, a modo de incrementar los recursos canalizados al desarrollo de la ciudad e incrementar la gobernabilidad manteniendo una mejor administración de los recursos financieros para cubrir oportunamente el presupuesto de egresos y sean cada vez menos los programas que se queden en el tintero, reduciéndose cada vez más los subsidios federales y el endeudamiento público lo cual limitaba en cierta forma la actividad del gobierno pues se dirigía una cantidad considerable al rubro de endeudamiento reduciéndosele a otros programas de primordial importancia.

Con relación a esto en la presente investigación se pretende hacer un análisis concreto de la Política Presupuestal del Departamento del Distrito Federal de 1983 a 1993 siendo uno de los periodos en el que se registraron importantes cambios en materia financiera y administrativa. Se parte de las siguientes hipótesis que determinan el objeto de estudio. El presupuesto por programas se constituye como un instrumento de racionalización económico-administrativo útil para el sistema de organización de la Administración Tributaria del D.F. Por otro lado durante el periodo estudiado el DF estableció una política de gasto público orientada a la autosuficiencia en detrimento de los programas sociales, sin dejar de depender totalmente del subsidio federal

La investigación aborda, analiza y explica en forma concreta el presupuesto por programas en sus aspectos técnicos, la función de racionalización administrativo y

reordenación de las funciones de gobierno en materia de gasto público. A este respecto el diagnóstico que presentaba el gobierno

Durante el periodo estudiado el diagnóstico que presentaba el gobierno del Distrito Federal muestra una situación crítica de la problemática social y de la prestación de servicios públicos. Durante este periodo la situación financiera del D.F. mostró un grave deterioro producto de un elevado endeudamiento y estrangulamiento económico del gobierno de la ciudad de México, en detrimento de la prestación de los servicios que demandan sus habitantes. Para contrarrestar esta situación a partir de 1983 se establecieron medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, para sanear las finanzas del DF. Ante dicha situación, el gasto público total de la capital disminuyó en más de la mitad, en términos reales de 1982 a 1987. De esta manera, las causas del deterioro de las condiciones del nivel de vida de la población del D.F. no sólo se explican por la creciente demanda de necesidades sociales sino también por la reducción real en términos generales, de los recursos financieros destinados a dichos propósitos.

Por otro lado a principios de los ochenta las principales fuentes de financiamiento del gasto de la capital habían sido: las participaciones en impuestos federales; transferencias; endeudamiento; e ingresos propios, los primeros tres fuentes representaban un 80 por ciento aproximadamente del ingreso total. Sin embargo a partir de 1987 la tendencia de las transferencias federales fue al declive es decir disminuyeron considerablemente hasta no representar nada en 1990, por su lado los ingresos propios aumentan su participación notablemente en el financiamiento del gasto público del D.F. esto gracias a las adecuaciones fiscales en favor de una mejor administración tributaria lo cual permite una mayor recaudación y administración de los impuestos que se generan en el D.F. De este modo se redujo el excesivo endeudamiento así como también los subsidio y por ende disminuyó la dependencia económica con respecto a la federación. De esta forma antes y después de 1983 se considera a dichos aspectos como factores causantes de la crisis financiera del gobierno capitalino, de la austeridad presupuestaria subsecuentemente del castigo del gasto social. Lo cual obligó a la búsqueda de nuevas medidas para intentar sanear las finanzas, a través de nuevas políticas de asignación del ingreso aplicando planamente la técnica del presupuesto por programas como

instrumento del gobierno para la administración y control del presupuesto mediante la evaluación de los programas realizados.

Para la comprensión del tema el estudio es dividido en cuatro apartados a saber en los cuales se abordan analiza y explica de forma concreta los aspectos teóricos del presupuesto por programas, la función de racionalización administrativa y la reordenación de las funciones de gobierno en materia de gasto público. Es decir la política presupuestal del DF en su conjunto.

En un principio está el capítulo de **Aspectos Teóricos del Presupuesto por Programas**, en el cual se resaltan las características, conceptos y funciones del presupuesto por programas, así como sus principales diferencias con respecto al presupuesto tradicional. Es importante resaltar que con la adopción de la nueva técnica del presupuesto por programas da término a la improvisación de los gastos. Pues el presupuesto no constituye un fin sino un medio para alcanzar los objetivos establecidos, su importancia no radica en la elaboración de un buen documento financiero sino que deberá ser un instrumento de programación y administración indicándose los resultados y costos de los programas para llevar un minucioso control de los gastos.

En otro sentido tal y como se menciona en dicho capítulo el presupuesto constituye un plan de gobierno, pues el hecho de que los recursos disponibles son siempre menores a los gastos que se requieren realizar, determina una necesidad de establecer anticipadamente cuales gastos han de realizarse. Es por ello que el presupuesto comienza por definirse como un plan de gastos. En tanto, por otro lado, si se piensa que casi toda medida de gobierno se traduce en un gasto, se llega a la conclusión de que un presupuesto es ante todo un plan de gobierno. Además de ser un programa político pues la decisión de cuales gastos se han de realizar y cuales se han de posponer o no se realizan es y será siempre una decisión de carácter político. Pues una decisión política determina el alcance de las funciones de gobierno. Se le considera como una herramienta de la política de gobierno, a través de la cual se asignan recursos (humanos, materiales y financieros) para poner en práctica objetivos concretos y de igual forma es un instrumento de administración porque lleva a cabo acciones específicas para el control y

ejecución de los programas. Por ello se considera que el presupuesto tiene dos tipos de objetivos los políticos y administrativos.

Por su parte la técnica del presupuesto por programas es viable, pues combina la planeación, programación y presupuestación. Permitiendo la realización oportuna de los programas incluidos en el presupuesto de egresos del DDF, de igual forma se logra la evaluación de los resultados de dichos programas lo que permite ir corrigiendo mientras se va avanzando, en contraste con el presupuesto tradicional quien no tiene forma de programar el gasto y por lo consiguiente no se evalúan los resultados. Por otro lado el presupuesto tradicional es un documento meramente contable, en cambio el presupuesto por programas es un instrumento de programación y planeación utilizado por el gobierno para la realización de sus principales funciones y proporcionar los servicios que demanda la sociedad y es a través del presupuesto como se logra pues sin recursos nada se podría hacer. Es por ello que se han realizado importantes esfuerzos en materia presupuestaria tal es el caso de las reformas en materia tributaria para lograr una mayor y mejor obtención de recursos, complementándose con una buena administración.

Por tanto en el segundo apartado se abordan precisamente las principales reformas en materia fiscal y tributaria así como los logros alcanzados con dichas reformas, este apartado es denominado *Aspectos Macroeconómicos de la Política Fiscal y Administración Tributaria*, en este capítulo se aborda la evaluación de las finanzas públicas del Distrito Federal, mismas que se caracterizan por haber pasado de una gran dependencia financiera con respecto a la federación mediante los subsidios, a una moderada autonomía financiera gracias al aumento de los ingresos propios del DDF obtenidos esencialmente de los derechos, aprovechamientos, productos, e impuestos consideradas como sus principales fuentes de ingresos preferentemente el impuesto predial el cual represente un monto considerable de los ingresos.

Por otro lado la Administración Pública del Distrito Federal se ha ido reestructurando para modernizar los mecanismos de recaudación con el objetivo de hacer más eficiente y oportuna la captación de los impuestos, mediante el cabal cumplimiento de la legislación tributaria vigente. Es importante resaltar la importancia de las reformas realizadas al Código Fiscal de la Federación realizadas con el fin de establecer una cultura

fiscal con respecto al cobro y pago de impuestos (captación y destino) se trata de evitar en lo posible el grave problema de la evasión fiscal. A través de la elaboración de programas que faciliten el pago de las contribuciones, eliminando los trámites excesivos, implantando una simplificación administrativa a modo de acercarse cada vez más al contribuyente gracias al establecimiento de oficinas tributarias más modernas y eficientes con un nuevo sistema de cómputo que agiliza los procedimientos administrativos, en relación a las contribuciones. Esto implica una reorganización de la Administración Tributaria. Para hacerlo más eficiente y terminar con la morosidad en el pago de las contribuciones lo cual afecta las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal.

En otro contexto se analiza la Coordinación Fiscal que tiene el Distrito Federal con el gobierno federal, la participación en impuestos federales constituye una importante fuente de ingresos para el Distrito Federal. Este junto con el estado de México son las entidades federativas que absorben la mayor parte de los recursos federales por concepto de participaciones, inversión federal y subsidios. En 1985 en DF obtuvo el 50 % del crédito de los subsidios otorgados por el Gobierno Federal al total de las entidades federativas. Para 1989 el DF absorbió el 28.4 % del total de la inversión pública federal y el 9.3 para el estado de México. Si bien es cierto que la zona Metropolitana de la Ciudad de México (DF, 53 municipios del estado de México y 1 de Hidalgo) es quien recibe la mayor parte de los recursos que el gobierno federal destina a las entidades federativas, también lo es quien genera mayores recursos para el gobierno federal. De la recaudación bruta total de este. De 1980 a 1984, en el D.F. se recaudó en promedio 55.9 % en tanto que el 3.1 % procedió del estado de México, es decir sólo entre estas dos entidades se generaron casi $\frac{3}{4}$ partes de la recaudación total del Gobierno Federal. Tomando en cuenta únicamente las participaciones en impuestos federales se nota que durante los ochenta, incluso en 1990, de cada 100 peso que recaudaba la federación en el Distrito Federal, este únicamente recibió cinco pesos.

De acuerdo a la nueva estructura en la reasignación de las participaciones federales, se procura un mayor ingreso en este rubro para la capital, se implanta el criterio de población, regularmente el Distrito Federal recibe menores recursos de los que genera pues es una gran urbe metropolitana, uno de los complejos industriales más importantes del país, por lo tanto es donde se genera la mayor parte de los ingresos (impuestos) y

recibe únicamente una mínima parte de estos, es decir de cada 100 pesos que caen al Distrito Federal solamente recibía 21 pesos en 1982, en 1984 de cada 100 pesos recibe 29 peso y en 1987 de cada 100 pesos recibe 22 pesos por concepto de participaciones y transferencias del gobierno federal. Lo cual muestra una inequidad en el reparto de las participaciones federales lo que repercute en la asignación del gasto hacia los principales programas contenidos en el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal.

En el tercer capítulo se analiza precisamente la asignación del gasto en los principales programas de gobierno así como su evaluación en cuanto a los logros alcanzados, dicho apartado se denomina *Política Presupuestal*, en dicho capítulo se hace un balance estructural de la política del gasto público del D.F. durante el periodo que va de 1983 a 1993.

En los primeros años del periodo estudiado la política del gasto del Distrito Federal se caracterizó por el enorme peso del renglón destinado al pago de la deuda pública, es decir únicamente una tercera parte se dirigió a gasto social y el resto a gastos administrativos y de capital y al servicio de la deuda, como resultado de los altos montos de endeudamiento para ese periodo. En tanto " La política seguida por el gobierno de la capital en este sentido era clara, los crecientes problemas de la ciudad originan que los recursos necesarios para cumplir con los programas trazados crezcan en forma tal que impidan que el gasto sea cubierto con ingresos propios por lo cual es necesario recurrir al endeudamiento."¹

Sin embargo el gasto total del DDF aumento un 12 por ciento en términos reales a partir de 1988 con una ligera reducción del gasto por servicio de la deuda del DDF y un relativo aumento del gasto social. Es de suma importancia contar con una estructura programática de carácter social para invertir el presupuesto manteniendo los programas prioritarios para el desarrollo social tales como, vivienda; transporte urbano, ampliación y mejoramiento de la planta física educativa; regularización territorial; agua potable; drenaje y tratamiento de basura; seguridad pública, salud; deuda pública, aportación a la

¹ ZMCM, pág. 291

administración de justicia; abasto y comercialización, y previsión y control de la contaminación ambiental.

Para definir los programas y prioridades del Distrito Federal se toman en cuenta cuatro aspectos relevantes que son: a) la relación jurídica, administrativa y funcional del Distrito Federal con el estado de México; b) crecimiento desmedido de la mancha metropolitana; c) la difícil situación económica que vive el país en general que se ve reflejado en las finanzas públicas del D.F., y d) la impostergable atención a las necesidades de alimentación, salud, educación, recreación, protección a menores de escasos recursos, y de trabajo productivo para los ancianos, las mujeres y los jóvenes.

En el cuarto y último capítulo titulado **Recomposición Sectorial del Gasto Programable**, aquí se analiza la clasificación económica del gasto programable, resaltando su estructura, es decir el desarrollo que ha tenido el gasto de capital y el gasto corriente durante el período de estudio. Definiéndose al primero como el gasto que incrementa el patrimonio del gobierno, es decir genera una utilidad, en cambio el segundo son las erogaciones hechas para el mantenimiento de la administración pública abarca las partidas presupuestales 1000, 2000, y 3000. Servicios personales, servicios generales, y materiales y suministros respectivamente.

La tendencia de estos gastos durante el período estudiado, no ha sido muy favorable, pues el gasto de capital e inversión, aún a pesar de su importancia y demanda de infraestructura, el monto presupuestal asignado ha sido muy bajo, evitándose la creación de nuevas obras, pues la mayor parte de la inversión se dirige al mantenimiento de la infraestructura existente.

Por otro lado se encuentra el gasto corriente, que tuvo una tendencia contraria al de capital, es decir los gastos de administración eran excesivamente elevados, llegando a abarcar hasta un 40 por ciento de las erogaciones fiscales totales, esto impide la asignación de más recursos a los programas prioritarios incrementando el déficit presupuestal en los programas de inversión.

Con respecto a ello el gobierno ha implementado innumerables programas para alcanzar un equilibrio presupuestal, eliminando si no totalmente si en su mayoría el subsidio federal, logrando una autonomía financiera sin atentar contra la economía de la población, fomentando el uso racional del ingreso, así como el ahorro corriente, eliminando los gastos innecesarios de administración e incrementar los recursos dirigidos a la inversión combinando los programas sociales con la actividad productiva.

Finalmente se plantean una serie de estrategias para lograr una mejor administración presupuestaria, nuevas formas de administración tributaria que favorezcan la captación eficaz y oportuna de los recursos para atender las necesidades más apremiantes de la ciudad capital. Con el propósito de conservar la autonomía financiera lograda, mediante el incremento de los ingresos propios sin agravar la situación económica de la sociedad, debe de ir a la par la autonomía financiera y el crecimiento económico de la población. De no ser así las medidas implantadas en lugar de ser un instrumento para el desarrollo, será un arma letal contra el equilibrio económico del D.F. y en consecuencia de la población que se verá cada día más afectada, lo cual podrá generar severos desequilibrios sociales, degradándose cada vez más la imagen del gobierno ante la sociedad, lo que se concreta en incredulidad hacia las acciones del gobierno.

En síntesis el presente estudio como se mencionó en un principio pretende ser dinámico y concreto. Aportando un conjunto sistematizado de elementos para tomar decisiones gubernamentales en materia presupuestaria y establecer medidas que simplifiquen la administración de las contribuciones para lograr un manejo lo más sencillo posible a contribuyentes y autoridades facilitando y mejorando de esta manera el cumplimiento de las funciones del gobierno capitalino logrando una mejor administración tributaria para cubrir las necesidades de la sociedad que conforme crece aumentan sus demandas de más y mejores servicios públicos para mejorar su nivel de vida. Por ello para comprender claramente la problemática de la política presupuestal del Departamento del Distrito Federal es conveniente comenzar con los aspectos teóricos del presupuesto mismos que se abarcan en el primer capítulo como ya se había mencionado.

CAPITULO I. ASPECTOS TEÓRICOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1. Presupuesto por Programas

1.1. Concepto del Presupuesto por Programas.

El presupuesto tiene una función relevante en las actividades financieras del gobierno, le permite el control de los ingresos y egresos públicos a fin de lograr su uso racional. Por ello el presupuesto se considera como un instrumento del Estado para ejecutar su voluntad política a fin de reformar su estructura económica y social, de igual forma se utiliza como medio para asegurar su control político y social así como una distribución justa de la renta nacional.

El presupuesto permite organizar la información administrativa, a modo de tomar decisiones acertadas a cerca de la distribución de los ingresos, por lo cual al presupuesto se le define como "un plan amplio expuesto en términos financieros, gracias al cual entra en vigor un programa de operaciones durante un periodo determinado de tiempo. Contiene cómputos estimados de: a) los servicios, las operaciones y sus proyectos abarcados en el programa, b) los requisitos provenientes de desembolsos, y c) los recursos utilizables en su pago."¹

El presupuesto es algo más que un simple documento financiero, es un plan de acción expresado en términos financieros de igual forma, conjunto perfectamente integrado de decisiones que determinan determinar los objetivos a alcanzar, así como los medios para lograrlos (recursos materiales y humanos).

Otra definición nos dice, " el presupuesto es una planeación anticipada de gasto e ingreso, se pretende obtener una relación entre los fines y los medios para lograrlos, relación entre gastos e ingresos fiscales necesarios para financiarlos."²

¹ Walter Steiss, Alan. Administración y Presupuestos Públicos Ed. Diana, 1974. pág. 174.

² Rosas Arceo, Alfredo. La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México. Ed. Técnico Científicas S.A. UAM México. 1992.

La palabra *presupuesto* tiene varios significados, todo depende de lo que se tenga en mente al emplearla, históricamente se refirió a una bolsa o cartera de cuero, en la cual el Canciller de hacienda llevaba al Parlamento la declaración de los recursos del Gobierno.

Hoy día el presupuesto es asociado como un documento que anuncia anticipadamente los ingresos y gastos del gobierno por un determinado periodo de tiempo, se orienta hacia el futuro pues expresa actos anticipados, a diferencia de la hoja de balance contable que indica los ingresos y gastos reales.

El presupuesto es un plan de gobierno, pues el hecho de que los recursos disponibles son siempre menores que los gastos que se requieren realizar, determina la necesidad de establecer anticipadamente cuales de estos han de ser cubiertos. Es por ello que el presupuesto comienza por definirse como un plan de gastos. Por otra parte si se piensa que casi toda medida de gobierno se traduce en un gasto, se llega a la conclusión de que un presupuesto es ante todo un plan de gobierno, además de ser un programa político porque la decisión de cuales gastos se han de realizar y cuales se han de posponer, o no se realizan es siempre una decisión de carácter político.

Por otro lado es indispensable tratar en esta parte los conceptos de gasto público e ingresos públicos, con el objetivo de comprender claramente la importancia del presupuesto en las finanzas públicas del Gobierno.

Con respecto al concepto de gasto público existen varias definiciones, un primer acercamiento es la asignación de recursos realizadas por el gobierno para cumplir con sus funciones, su principal objetivo es satisfacer las necesidades sociales más apremiantes.

* Desde otro ángulo el gasto público puede ser visto como la cantidad monetaria que el Estado utiliza para la realización de sus proyectos técnicos y políticos, de acuerdo a sus funciones constitucionalmente legitimadas para regular los intereses de las distintas fracciones de clase que integran la sociedad.³

³ Bello Maldonado, Gasto Público en México, pág. 6.

Se considera al gasto público como las cantidades materiales erogadas por el Estado para proporcionar bienes y servicios a la sociedad cumpliendo con sus objetivos sociales, económicos y políticos.

El gasto público se define de igual forma como "aquella erogación que realiza el gobierno para aumentar o mejorar la calidad a nivel de la población."⁴ Se considera a estos gastos como una especie de transferencia de riqueza pues el Estado no consume estos gastos sino al contrario los distribuye entre la población a través de la prestación de los servicios públicos, de aquí la importancia de la intervención del Estado en la economía como medio regulador y de control de los recursos disponibles para la realización de sus funciones. Un ejemplo de ello son los subsidios donde el Estado otorga directamente cierta cantidad a una institución o persona que se quiere favorecer.

Las principales características del gasto público son: el gasto no necesariamente es cubierto por quien lo eroga, es decir los recursos de que dispone una Secretaría de Estado para sus gastos no serán cubiertos por ésta sino por los recursos de la sociedad (impuestos); el gasto público no produce ninguna utilidad financiera, en todo caso sería una utilidad social, ósea un beneficio social; el monto total del gasto público se determina por factores económicos, políticos y sociales.

Mientras tanto para la aplicación del gasto público se deben tomar en cuenta ciertos criterios para un mejor uso de los recursos disponibles mediante la clara fijación de los fines u objetivos. Para ello es menester tener presente ciertos principios de la aplicación del gasto entre los cuales se pueden mencionar los siguientes.

Uno de ellos es el principio del mínimo, lo cual implica obtener el menor costo, una mínima asignación de recursos, materiales y humanos; así como emplear el mínimo gasto total. He aquí la importancia de la aplicación de la técnica del presupuesto por programas, pues si se planifica, programa y presupuesta adecuadamente y a tiempo se obtendrán magníficos resultados y una mínima inestabilidad en la economía causada por un gasto público bien administrado.

⁴ ZMCM. Pág. 270.

El siguiente principio es el del máximo el cual implica la obtención del mejor resultado, y el máximo aprovechamiento de los recursos, alcanzando un máximo beneficio social o utilidad social. Con ambos principios se aplica el concepto de eficiencia al gasto público lo que implica la maximización de los resultados y la minimización del costo de los mismos, es decir buscar las mejores alternativas al menor costo. Por otro lado es importante mencionar algunas clases de gasto público según un criterio social, estas son las siguientes:⁵

Gasto directo. Se dirige al sector de la población de ingresos medios, bajos y escaso recursos, tal es el caso del gasto público de vivienda, salud y asistencia social.

Gasto indirecto. Se dirige al mismo sector de la población que el anterior pero su propósito es facilitar el acceso a todas las personas al mercado de trabajo. Es el gasto en educación, transporte, protección al trabajo entre otros.

Gasto modificado. Tiene su efecto en el mismo tipo de población que los anteriores pero también en los de altos ingresos se asocian con el cuidado personal, el mercado de trabajo o con la actividad económica, los gastos son: agua potable y drenaje.

Por otro lado esta la definición de ingreso los cuales son los recursos que obtiene el gobierno a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento -estos serán definidos en detalle en el segundo capítulo- para cumplir con sus funciones, en otro contexto es el incremento en el poder económico individual, a las entradas recurrentes, herencias, donaciones o bienes de capital. Es decir son los recursos monetarios con que cuanta el gobierno para cubrir sus gastos.

A continuación me ocuparemos del Presupuesto por Programas por ser este nuestro tema de estudio en este apartado.

La adopción de la nueva técnica de Presupuesto por Programas surge como una necesidad de darle un nuevo rumbo a la aplicación de los recursos, lo cual permitirá la

⁵ ZMCM.

planeación y programación de las acciones del gobierno para un mejor uso de los recursos en los aspectos relevantes. Es necesario establecer una estrecha vinculación entre los presupuestos y los planes, dicha técnica constituye un plan de asignación de recursos y fijación de metas, así como una ordenación coherente de las actividades del sector público⁶, considerándosele como un instrumento ejecutor de las políticas públicas, económicas y sociales.

Por lo consiguiente se define al presupuesto por programas como un sistema que a diferencia del presupuesto tradicional presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, lo cual permite una acertada estimación de los costos de sus programas y proyectos a realizar en el corto plazo con objetivos y metas claramente definidas.

Debemos considerar que el presupuesto por programas constituye el instrumento idóneo para administrar la política de gasto público que deriva de la planificación económica y social al expresar financiera y cualitativamente las metas a lograr en un periodo determinado, así como la asignación de los responsables de obtener dichos objetivos.

* El presupuesto por programas es la expresión de las asignaciones presupuestarias, practicadas de función de los objetivos del gobierno ordenados según su prioridad, para un periodo determinado de los distintos ámbitos de su competencia, de modo de lograr el máximo cumplimiento de las metas al mínimo costo."⁷

La técnica del Presupuesto por Programas proporciona los elementos que coadyuvan a optimar la programación del gasto público así como la administración presupuestaria, permitiendo la determinación de metas y objetivos, agrupándolos en programas de acción, elaboración, control y evaluación de sus costos y una clara determinación de funciones y responsabilidades.

⁶ El Sector Público es considerado como un sinónimo de Administración Pública Federal, entendiéndose por esta la estructura institucional con la cual cuenta el Poder Ejecutivo, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y tareas que le han sido encomendadas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Nociones para la confección y presentación del Presupuesto de la Administración Nacional, Ejercicio 1974. pág. 8

1.2. Evolución Histórica del Presupuesto por Programas

En cuanto al nacimiento de la Técnica del presupuesto por Programas, Norteamérica fue el país que inició su aplicación en 1946 por el Departamento de Marina, quien presentó un presupuesto por programas conteniendo un plan de dos sistemas de clasificación, uno por objeto del gasto y otro por programas lo cual suponía una reducción de renglones del gasto del Departamento que iba de 52 a 21, esto como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos del Departamento en cuanto a guerra y defensa, así como una considerable reducción de los costos de operación de las empresas productoras de armamento. Posteriormente en 1961 fue adoptado por el presidente Kenedy, introduciéndose en 1965 a toda la Administración Federal lo cual permite definir los objetivos generales y prioritarios, seleccionar los medios necesarios para lograr los objetivos, brindar una mejor información y facilitar la medición de los resultados.

El presupuesto por programas ha sido introducido en los países más avanzados como una alternativa para racionalizar el gasto público y orientarlo en el largo plazo, así como mejorar la selección de las actividades gubernamentales.

Pues bien el presupuesto por programas, además de ser un instrumento administrativo y contable, cumple una función básica adecuar e incorporar tanto los objetivos como las metas a corto y mediano plazo. La asignación de recursos se lleva a cabo de la manera más adecuada, conjuntándose sus principales funciones: planificación, programación y presupuestación. Las cuales serán retomadas más adelante.

En el caso de México la evolución del presupuesto podría ser dividido por etapas las cuales tratare de resumir a continuación, resaltando fundamentalmente los aspectos relevantes, sin detenerme demasiado en una sola etapa.

1.2.1. Primera Etapa: La Colonia

Esta etapa se caracteriza esencialmente por la existencia de una política mercantilista española dominante respecto a las colonias, puesto que las medidas restrictivas de la Corona española determinaban el grado de desarrollo de los sectores de la actividad económica, incluyendo las finanzas y por ende el presupuesto.

“ La política española de la Nueva España estuvo sujeta a los decretos, y reglamentos de la metrópoli, reflejándose en la economía durante la colonia, ya que ésta no tuvo un desarrollo debido a la transferencia neta de recursos al exterior, motivó una carencia de ahorro disponible para activar la economía, así como la inexistencia de bienes de capital, la falta de su mercado y de un mercado de bienes de consumo, fueron obstáculos que impidieron el progreso.”⁸

Durante esta época los fondos recaudados se destinaban al sostenimiento del aparato de gobierno (la Corona), el cual se integraba por la Administración de Justicia y el Ejército. No es sino hasta finales del siglo XVII cuando se dan los primeros intentos por presupuestar los gastos.

1.2.2. Segunda Etapa, México Independiente

La situación tan conflictiva que se vivía tanto en el interior como en el exterior del país durante los primeros años de independencia, afectaron enormemente el sistema tributario, debido a que las condiciones de inestabilidad hicieron que el sistema establecido durante la colonia se viniera abajo.

En esta época la estabilidad en la administración hacendaría estaba demasiado dañada, había una sucesión demasiado rápida no se podía consolidar a un ministro de Hacienda y se originó una gran escasez de ingresos como consecuencia de la situación que se vivía, por lo cual se tuvo que recurrir a los préstamos internos y externos.

⁸ Solís, Leopoldo La Realidad Económica Mexicana: retrovisión y perspectiva pág. 13

El gasto se orientó esencialmente a las armas. En 1853 se formula un presupuesto detallado de los gastos de la nación, tomando como base las leyes de la Administración de la República. En 1968 es cuando se comienza a elaborar un presupuesto anual, sin embargo no fue sino hasta fines del siglo XIX cuando éste pasó por derecho obligatorio.

1.2.3. Tercera Etapa: Revolución Mexicana

Una vez terminada la fase armada de la Revolución Mexicana, el Estado ante la gran necesidad de establecer bases sólidas para el desarrollo del país, empieza a tener una participación más directa en la economía, gracias a la constitución política de 1917, proclamada en Querétaro el 5 de febrero como un logro importante de la Revolución, en dicho documento se plantea que el Estado debe regular técnica y administrativamente las actividades presupuestarias para convertir el gasto en un instrumento de desarrollo social. En ella se faculta al Congreso de la Unión para ejercer control sobre los fondos públicos para discutir y aprobar el presupuesto anual presentado por el Ejecutivo, así como las fuentes de los ingresos necesarios para cubrir dicho presupuesto (art. 73 fracción VII y art. 74, fracción IV).

La transformación de un Estado, oferente de servicios públicos tradicionales, con fines exclusivos de preservar el orden y la paz social, hacia una participación social, hacia una participación directa en las actividades económicas, se establece una nueva relación entre Estado y economía, lo cual imprime nuevas orientaciones al gasto.

“ El Estado orienta el gasto público para promover el desarrollo económico y social, interviene en el fortalecimiento del sistema financiero-monetario, el crédito agrícola e industrial y propicia la expansión de los servicios públicos, en resumen amplía las funciones del sector público.”⁹

⁹ El papel del Sector Público en la Economía Mexicana. Participación del Gobierno de México en el Proyecto Internacional de Investigación, Julio 1980. SPP.

1.2.4. Cuarta Etapa: México Moderno

Es en esta época cuando el sector público adquiere más importancia como orientador y conductor de la política económica nacional, por lo tanto, comienza a utilizar con fines de dirección económica las clasificaciones presupuestarias.

En 1955 se introducen la clasificación económica y por objeto del gasto, la primera tiene como principal objetivo mostrar la demanda de bienes y servicios que se consumen durante un año, es decir los gastos de la administración durante su ejercicio, mientras la segunda centra su interés en los aspectos contables de las operaciones gubernamentales, procurando identificar el gasto realizado en cada cosa comprada.

En 1958 se presentó la clasificación económica del presupuesto en cuenta doble con fines de mostrar el ahorro o déficit corriente, el déficit en cuenta de capital y el financiamiento. Hace una separación de los gastos corrientes y de capital. Estos se definen de la siguiente manera.

Los **gastos corrientes** son erogaciones que no significan aumentos en los activos es decir los gastos que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas y en las prestaciones de servicios, así como las transferencias de recursos que se hacen a sectores particulares. Dentro de los gastos corrientes se incluyen los gastos de administración, los intereses de la deuda, las transferencias y las erogaciones especiales.

Los **gastos de capital** son las erogaciones que se reducen en aumentos en los activos físicos o financieros de las entidades gubernamentales, dentro de estos se incluyen: inversión física e inversión financiera, los subsidios para inversión. Son todos aquellos gastos que generarán una ganancia.

En 1974 se establece la *Técnica del Presupuesto por Programas*, destaca entre sus logros la obligación de toda la administración pública de programar sus acciones y justificar sus gastos con resultados óptimos. De ello se deriva la tecnificación creciente de los cuadros responsables en esta actividad.

En 1975 se implanta la técnica del Presupuesto por Programas en la Administración Pública Federal para poder dar solución a la necesidad de programación y administración eficiente de un gasto público cada vez más amplio y complejo debido al crecimiento de la administración pública y a las necesidades de desarrollo del país se toman diversas medidas como: la elaboración de un plan de mediano plazo que consideraba los instrumentos de la técnica de presupuesto por Programas en todo el ámbito del sector público. Es en esta época cuando se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) como una entidad que norma los procesos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

Mientras tanto en 1976 con el claro propósito de instrumentar radicalmente un cambio en la elaboración, aplicación y control del gasto público, se adopta la técnica del presupuesto por programas en toda la Administración Pública Federal, con el objetivo de cubrir las deficiencias del presupuesto tradicional, que no respondía eficazmente a los requerimientos de determinar el objetivo del gasto, dando importancia a las consideraciones de gestión, facilitando la programación y administración del gasto público, atendiendo a las necesidades de desarrollo del país, permitiendo la elaboración de planes, programas y proyectos para realizar sus actividades.

Finalmente diríamos que el Presupuesto por Programas es:

"un proceso integrado de formulación, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto así como una clara determinación de funciones y responsabilidades".¹⁰

¹⁰ Lineamientos Generales, distribuido al sector público por la SHCP para elaborar el anteproyecto de presupuesto para 1977, Agosto, 1976.

1.3. Características del Presupuesto por Programas

La técnica del Presupuesto por programas se orienta a la aplicación de la programación del gasto público, así como racionalizar la actividad presupuestaria, esto fundamentado en la selección y racionalización de los objetivos y metas, en función de planes de trabajo establecidos y en la asignación de los recursos necesarios para responder a la dinámica del proceso administrativo del gobierno, contemplar en su estructura y contenido los objetivos y metas alcanzados, posibilitar la evolución, imprimir la mayor racionalidad a la operación de las acciones del Estado y facilitar así el manejo y la aplicación de los recursos de una forma eficaz y eficiente.

El Presupuesto por Programas agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. Su principal objetivo es el de vincular los gastos con los resultados expresados preferentemente en unidades físicas que se espera alcanzar.

"... la meta primordial del presupuesto por programas es asegurar una base más lógica para tomar decisiones, proporcionando: 1) datos acerca de costos y beneficios de enfoques optativos para alcanzar objetivos públicos propuestos, y 2) valoraciones de rendimientos (efectividad o desempeño) para facilitar la visión continua de programas destinados a conquistar objetivos elegidos"¹¹

De acuerdo a lo anterior podemos deducir que las principales características del Presupuesto por Programas pueden ser enumeradas como sigue a continuación.¹²

1. Es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo debido a que hace posible mostrar el programa general de trabajo del gobierno poniendo especial atención respecto del desarrollo y prestación de servicios, por lo tanto se considera como un instrumento de la Administración Pública para la toma de decisiones racionales en lo referente a los objetivos, metas y medios de los cuales se sirve en el corto plazo.

¹¹Walter Steiss, Alan. Administración y Presupuestos Públicos. Ed. Diana, México 1974. pág. 203.

¹² Características tomadas de., WalterSteiss, Alan, Molina Lopez, y Martner Gonzalo

2. Proporciona un claro conocimiento de las obras que se realizan, los servicios prestados y permite mostrar un plan anual de trabajo del gobierno, con objetivos claramente establecidos.
3. Permite la determinación de metas y objetivos prioritarios en función de los programas, lo cual permite posteriormente realizar la evaluación de estos.
4. Es un sistema de información para administrar los recursos y ofrecer los elementos necesarios para la toma de decisiones de acuerdo a las necesidades de cada entidad según su actividad específica.
5. Implica una programación que cubre esencialmente el corto plazo, por lo regular de un año, muestra en detalle las actividades a realizarse para cumplir los planes establecidos.
6. Gracias a la aplicación del Presupuesto por Programas se evita la duplicidad de funciones, pues las unidades responsables de la ejecución de los planes, programas y proyectos son perfectamente definidos antes de ponerse en marcha.
7. La técnica del Presupuesto por Programas permite el control y la evaluación de los planes, programas y proyectos, es decir se verifica el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en un principio.
8. Con dicha técnica se proporcionan los presupuestos que definen concretamente el tipo de bienes y servicios que se van a prestar o consumir para alcanzar ciertas metas y determinar los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros) para lograr los bienes y servicios. De esta manera, al tener una planeación y programación previa se evitan las improvisaciones en los gastos, evitando de igual forma el mal uso de los recursos disponibles.
9. Es una técnica especializada debido a que abarca el ámbito de un sólo sector, como es el gobierno.
10. Es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo, pues su tarea fundamental es el detallar las decisiones de gastos públicos y su aplicación.

2. Funciones del Presupuesto por Programas

El Presupuesto por Programas es un elemento primordial en la política del gobierno, digamos que es quien determina el realizar o no las acciones planteadas por el gobierno en su Plan de actividades. Esta es una de las principales funciones del presupuesto, este permite la estimación de los gastos en la realización de los programas, lo cual determina al alcance o limitaciones de las funciones del gobierno pues ello depende en gran parte de los recursos disponibles para llevar a cabo los programas propuestos.

Otra función importante del presupuesto es la de conducir las actividades gubernamentales de modo que: atiendan al control democrático, hacer posible la planeación y ejecución de los principales programas gubernamentales, y promueva el desarrollo y bienestar del país.

En relación a esto, Molina López nos menciona que la función básica del Presupuesto por Programas "... es la de adecuar e incorporar en el corto plazo los objetivos y metas de largo y mediano plazo establecidos en el plan, seleccionar combinaciones de recursos y de la manera más adecuada posible, promoviendo la eficacia y eficiencia de toda la administración, y por último asignar los recursos financieros."¹³

Lo anterior podemos interpretarlo de esta manera, cuando se habla de adecuar al corto plazo los objetivos y metas se esta refiriendo a la planeación, que se encarga de elaborar planes esencialmente dirigidos al corto plazo, el siguiente aspecto que se menciona es el de la programación al referirse a la combinación de recursos para la realización de los planes (mediante programas de acción), finalmente se establece la asignación de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los planes y programas, aquí se refiere a la presupuestación. Estas tres funciones son las que le dan al presupuesto un carácter de instrumento pues permite la expresión de metas y objetivos,

¹³ Molina López, Guillermo. Planeación, Programación y Presupuestación. Dirección General de Planeación y Presupuestación. UNAM, México 1980. pág. 56.

así como programas para lograr dichos objetivos y una clara estimación de los recursos disponibles, por lo cual es necesario conocer los principales aspectos de cada una de estas etapas.

2.1. Planeación, Programación y Presupuestación

2.1.1. Planificación (concepto)

La tarea de planificar es esencial que hasta en la vida cotidiana la ponemos en práctica, al planear nuestras actividades a realizar (mediante la fijación de metas y objetivos). Por otro lado la planificación es un instrumento para el desarrollo económico y social, mediante la cual se prevén acciones o hechos para una mejor utilización de los escasos recursos y lograr la máxima utilidad posible, así como la selección de nuevos y mejores alternativas. Por ello se dice que:

" Planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que provistas anticipadamente tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados."¹⁴

La planificación es un proceso continuo que no se queda únicamente en la formación de algún plan, implica un reajuste dentro de los medios, actividades y los objetivos, es decir se coordinan los objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias, implica un conjunto de decisiones relacionadas entre sí para lograr los objetivos, es una actividad con miras al futuro constituido de forma racional de acuerdo a los propósitos.

Planificación es la función relativa a la selección entre alternativas , objetivos, procedimientos, programas y proyectos y su respectiva ejecución. Su idea central es la de racionalidad, comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, programas y proyectos, es decir cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineando para alcanzar los objetivos prefijados.

¹⁴ Ander Egg, Ezequiel. Introducción a la Planificación. Ed. Siglo XXI. México 1991. pág. 7

A) Principios

La planificación cuenta con una serie de principios, en cuanto a su aplicación los cuales veremos a continuación.¹⁵

Principio de Racionalidad. Implica el tener alternativas de acción seleccionadas de manera inteligente, es decir las acciones deben ser racionales. Comprende la formulación adecuada, los cuales deben responder a la realidad, mediante el eficiente empleo de los recursos y una clara determinación de los fines perseguidos, a través de la selección de alternativas de acción cuya variedad permite determinar las ventajas y limitaciones. La planificación es una expresión económica y administrativa que dispone las modalidades a través de las cuales se emplearán los recursos.

Principio de Previsión. Los planes y programas realizados deben estar orientados hacia el futuro, se deben prever los resultados. Es necesario prever los plazos para la ejecución de las acciones planificadas, las cuales dependerán de la clase de actividades a realizar, de los recursos disponibles y de los objetivos a lograr.

Principio de Universalidad. La programación debe abarcar las etapas del proceso económico, social y administrativo en la planificación a fin de prever las consecuencias de su aplicación.

Principio de Unidad. Los planes deben de estar unidos, es decir integrados entre sí y forman un todo orgánico y compatible. Se debe hacer una integración de los programas sectoriales en el programa global y dar un proceso de ejecución que impida el mal gasto de los recursos en coacciones duplicados o no ajustados.

Principio de Continuidad. La programación debe de ser continua, no termina mientras subsista el Estado se seguirán haciendo cosas, es un proceso de duración ilimitada, si se termina un plan se formula el siguiente.

Principio de Inherencia. La programación esta unida a la administración, por lo cual el Estado debe planificar la manera de alcanzar sus objetivos establecidos en el Plan global

¹⁵ Martner Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas Ed. Siglo XXI. 13a. edición 1991.

lo cual determina su eficiencia y su respuesta a los cambios sociales. La planificación es necesaria en todos los aspectos de la vida humana tan es así que hacemos uso de ella en la vida cotidiana, la planificación es inherente a la administración.

B) Proceso de Planificación

1. Formulación

Esta etapa de la formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad, lo cual permite hacer una mejor elección de los programas que atiendan a la realidad existente. gracias al diagnóstico se pueden conocer las condiciones económicas, sociales y políticas que se están viviendo y tomarse en cuenta en la elaboración de los programas.

Una vez realizado el diagnóstico se hace una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo, una vez concluido esto se lleva a cabo la formulación de metas concretas de acción a fin de cumplir con los propósitos establecidos, de igual forma se calculan los recursos necesarios para la realización de los programas planteados. Es esta etapa la principal pues aquí se hace un minucioso estudio de las circunstancias en las cuales se realizarán los planes para atender a las necesidades más prioritarias.

2. Discusión y Aprobación

Terminada la fase de la formulación, los planes, programas y proyectos establecidos se pasan a discusión a través de las áreas responsables, los cuales estudian la viabilidad, coherencia y consistencia de dichos programas, una vez hecha la revisión, se aprueban en un documento conocido como presupuesto, y una vez publicado, los responsables lo llevan a la práctica.

En el caso de nuestro país esta fase esta a cargo del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados), quienes reciben el proyecto de presupuesto por parte del Presidente de la República (Poder Ejecutivo), y mediante un minucioso análisis de dicho documento se pone a discusión y posteriormente se aprueba con las modificaciones que se crean convenientes, se dice que esta aprobado cuando es publicado el Diario Oficial, el cual esta a disposición del público.

3. Ejecución

Una vez pasadas las dos fases anteriores, corresponde a los responsables (órganos ejecutivos) llevarlos a la realidad, por lo que esta función debe de estar a cargo de personal altamente capacitado, con una dirección adecuada, deben de estar bien definidas sus funciones y limitaciones para tomar oportunamente las decisiones para alcanzar las metas propuestas en los programas.

4. Control y Evaluación

Esta es una de las fases más importantes del proceso de planificación puesto que nos permite verificar el avance en la realización de los programas. Para ello es necesario hacer una revisión periódica de la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Esto facilitara la corrección de errores, en caso de que los haya, y para reorientar actividades que se hayan salido de curso, así como para evitar el mal gasto de recursos, por ello la evaluación debe de ser permanente para verificar los resultados obtenidos.

Es fundamental mantener un control tanto en los responsables de ejecutar los programas, planes y proyectos, como en los resultados de dicha ejecución, para así prevenir un mal cumplimiento de funciones así como la desviación de los recursos lo cual tendría como consecuencia el no cumplir con los programas establecidos. e aquí la importancia de esta fase.

C) Tipos de Planes¹⁶

Planes Globales. Comprende el análisis y la fijación de metas y objetivos económicos y sociales de un país, relacionándolos entre sí y con el volumen de recursos disponibles. Este plan fija una serie de objetivos a la economía de un país, las metas deben de ser compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles para su ejecución.

¹⁶ Molina Lopez, Guillermo, Planación, Programación y Presupuestación. UNAM. México 1960.

Planes Sectoriales. Estos son planes elaborados para actividades específicas, consideradas como claves en el desarrollo (tales como transporte, vivienda, agricultura etc.), su finalidad es romper estrangulamientos existentes en algunas actividades económicas, las metas del plan se dirigen a resolver los problemas existentes en cada sector específico.

Planes Regionales. Estos planes son formulados por zonas o regiones con cierto grado de homogeneidad, cuyos problemas comunes permiten su diferenciación con otros, fijando objetivos y metas a alcanzar y que coadyuven al logro del desarrollo económico.

Planes de Corto Plazo. La duración de este plan es generalmente de un año sentando las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo define las decisiones adaptadas y controla los resultados logrados en el plan de mediano plazo, facilitando su continuidad. Este plan cuenta con un presupuesto anual, éste en todas sus fases de formulación, aprobación y ejecución toma en cuenta la legislación vigente y el proceso político administrativo.

Plan de Mediano Plazo. Su objetivo es programar en detalle inversiones estatales y son realizadas en función del plan general de desarrollo estos planes son considerados esencialmente de inversión pública, los cuales cubren por lo general de tres a cuatro años y comprenden toda la inversión del sector público.

Planes de Largo Plazo. o también considerados como planes generales de desarrollo económico los cuales son expresados en proyectos concretos de inversión. Estos planes comprenden de cinco a diez años, son considerados como un instrumento de orientación de la gestión económica y social, se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades para la población.

2.1.2. Programación

En cuanto a la programación es considerada como un sinónimo de la planificación por ello muchos autores al hablar de planificación mantienen inmerso el término de

programación, se entiende por programación el "hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades."¹⁷

Planes, se entiende por estos al conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que interesa para cada actividad económica. El plan es un proyecto un fin que se propone conseguir.

Programa. Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen metas cuantificables o no, en un instrumento para definir objetivos a las actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos, materiales y financieros para lograr dichos objetivos. Mediante el programa se definen los objetivos, programas y actividades a realizarse. Los Programas se subdividen en:

Programas de Operación. Instrumentos destinados a cumplir las funciones del Estado, mediante el cual se establecen metas cuantificables o no que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos materiales, humanos y financieros asignados con un costo global y unitario determinado. Se subdividen en subprogramas, obras y actividades.

Programas de Inversión. Instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión, se subdividen en subprogramas, proyectos, obras y trabajo.

Programas de Financiamiento. Instrumento que incluye las transferencias destinadas a financiar consumos e inversiones de los sectores públicos o privados.

Los programas antes mencionados se subdividen en secciones para lograr su ejecución, las cuales se denominan categorías programáticas, estas son esencialmente las siguientes.

¹⁷ Martner Gonzalo, op. cit. pág. 9

1) subprograma. Es la subdivisión de programas complejos para facilitar su ejecución, se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas.

2) actividad. Es el cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un subprograma.

3) tarea. es la ejecución de una actividad, supone el cumplimiento de etapas dentro de un proceso denominado tareas, siendo una operación específica que forma parte de un proceso destinado a producir un determinado resultado.

4) obra. es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto.

5) trabajo. esfuerzo sistemático para ejercitar cada una de las fases del proceso de una obra, se utilizan para el análisis, control y la evaluación de la ejecución de los proyectos.

Proyecto. Es considerado como la fase final de la programación, es la unidad de inversión más pequeña a considerarse en la planeación. Son obras técnicamente coherentes destinadas a llenar una necesidad previamente determinada (producción de bienes y servicios destinados por el programa).¹⁹

Finalmente podemos decir que la programación realiza las acciones de coordinar, prever el futuro, determinar una conducta a seguir, plantear objetivos concretos y metas. Mientras que planificar es en consecuencia un proceso en el cual la actitud racional se transforma en actividad, se coordinan objetivos, de prevén hechos. Programación es una disciplina intelectual de ordenamiento racional (finalidades y propósitos generales) de escasos recursos tras objetivos planteados, implica el diagnóstico (prever el futuro)

Cuando se habla de programación nos referimos a la operatividad de los planes, los objetivos y lineamientos generales establecidos en la planeación, se concretan en un programa para su ejecución, es en esta fase en la cual un objetivo adquiere un carácter concreto, he aquí la importancia de la programación..

¹⁹ ibid.

2.1.3. Presupuestación

El proceso de presupuestación es el mecanismo a través del cual se van a determinar los recursos presupuestales necesarios para la consecución de los objetivos y metas propuestas. Es la asignación de recursos financieros a los programas y proyectos específicos. Constituye éste un eslabón fundamental para la programación, en lo que se refiere a la asignación de recursos para dar cumplimiento en el corto plazo a las metas establecidas en los planes de mediano y largo plazo, e incide directamente en la estructura orgánica y en los procedimientos de la administración pública.

El Presupuesto es un instrumento esencial de la política económica dentro de la planificación, pues es un elemento clave para transformar un plan de desarrollo en un programa de acción, es decir, permite la realización de los planes, es por ello que debe de haber una estrecha relación plan-presupuesto, de modo tal que el presupuesto constituya la expresión física y financiera del plan.

A) Principios¹⁹

La presupuestación al igual que la planificación cuenta con una serie de principios, los cuales se pueden dividir de tres formas.

1. Principios relacionados con la política económica y la programación.

Programación, el presupuesto debe adquirir la forma y fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia necesaria para formar los programas, el presupuesto con este principio pasa a ser el instrumento fundamental de operación de la planificación.

Universalidad, El presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, más no de una forma rígida sino en el sentido sustantivo de incluir todas las operaciones que permiten articular los programas entre sí.

¹⁹ Principios tomados de Molina Lopez

2. Principios relacionados con el mecanismo administrativo

Unidad. Denota la inclusión en un sólo fondo de todos los ingresos y los gastos evitando la presencia de presupuestos separados y la existencia de fondos especiales que implican la complicación de la administración presupuestaria. Vincula las acciones de mediano plazo con la presupuestación anual, traducción de los objetivos globales en procesos viables y cuantitativos a realizarse en un año, es decir las transforma en metas de corto plazo.

Especificación. El presupuesto debe detallarse en cuantías de ingreso y gastos de modo que refleje los programas que impulsa cada organismo.

Periodicidad. El presupuesto debe ser estimado para un tiempo determinado, generalmente de un año.

Acuciosidad. El presupuesto debe realizarse de manera honesta, tanto en la fijación de metas y objetivos como en el cálculo de los recursos necesarios, no se deben pedir cantidades exageradas que únicamente se desperdicien o malversen. Debe ser un presupuesto que se aproxime a las necesidades reales derivadas de la acción programada del gobierno.

3. Principios relacionados con la presentación y contenido del presupuesto.

Claridad. Este es el resultado de los anteriores principios la cual se logra cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas.

Exclusividad. El presupuesto sólo debe relacionarse con materias programáticas y financieras, no cuestiones legales que tiendan a dividir el uso de los fondos en actividades determinadas previamente, al margen de la programación gubernativa.

Integridad. El presupuesto es un instrumento de la planificación, refleja una política de gasto único, es un proceso vertebrado y consolidado de todos los elementos de la programación.

Publicidad. El presupuesto debe ser publicado anualmente como un documento de divulgación para ser conocido por todo aquel interesado en él.

B) Proceso Presupuestario

- Programación

En esta fase se realiza la fijación de metas así como la asignación de los recursos necesarios (materiales, humanos, tecnológicos y financieros) para alcanzar las metas trazadas a corto plazo, aquí es donde se lleva a cabo la elaboración de los programas que serán incluidos en el presupuesto anual para dar solución a las necesidades más inmediatas.

- Formulación

Es el proceso de formulación del documento presupuestario una vez ya definidos los objetivos, dicho documento debe de cumplir con cierto formato, así como con los principios antes mencionados, referentes a la presentación y contenido del presupuesto, para posteriormente pasar a la siguiente fase.

- Aprobación.

Una vez concluido el documento se somete a consideración del Poder Legislativo (Cámara de Diputados) el cual lo examina a través de comisiones especiales (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública). Es aquí donde se hacen las correcciones y recomendaciones necesarias para modificar el documento en caso de que así lo requiera el proyecto presentado por el Ejecutivo para posteriormente dar su aprobación. En el caso específico del Distrito Federal esta fase le corresponde a la Asamblea Legislativa, quien

realiza la discusión y aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del DDF. [esto a partir de 1994 que es cuando se le otorga el poder legislativo a dicha Asamblea].

- Ejecución.

una vez pasada la fase de la aprobación, se concretan los objetivos y metas determinadas, es decir se ponen en marcha los programas mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros. Dicha acción esta a cargo de los responsables del proceso presupuestario.

- Control y Evaluación.

Esta fase del proceso permite verificar en que medida se han estado cumpliendo los objetivos programados. El control de las operaciones permite corregir las anomalías en la ejecución evitando un mal uso de los recursos. Mediante la evaluación se analiza la eficiencia y eficacia de los programas de gobierno en función de los objetivos alcanzados y el uso racional de los recursos disponibles.

C) Clasificación del Presupuesto

El gobierno realiza operaciones de gasto e ingreso para realizar sus actividades, para estudiar dichas operaciones es necesario ordenar la información, esto se logra mediante las clasificaciones, las cuales facilitan el análisis de los efectos económicos y sociales de la actividad de gobierno así como la formulación de programas elaborados por el gobierno para cumplir con sus funciones y facilitar la contabilidad fiscal. Dichas clasificaciones se pueden dividir en tres categorías según su utilización [como nos lo plantea Gonzalo Martner en su libro Planificación y Presupuesto por Programas]

1.- Clasificaciones para análisis y políticas globales

- a) Económica.
- b) Funcional.
- c) Institucional

2. Clasificaciones para Programación.

- a) Institucional.
- b) Sectorial.
- c) Por Programas.

3. Clasificaciones Operativas

- a) Administrativa.
- b) Por Programas y Actividades.
- c) Por Objeto del Gasto.

A continuación definiré cada una de estas clasificaciones lo cual permitirá tener una concepción más clara a cerca de las divisiones de las clasificaciones así como la importancia de cada una de ellas.

Clasificación económica. Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, hace posible investigar la influencia que las finanzas públicas ejercen sobre el resto de la economía nacional, permite evaluar los efectos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, en la medida que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de los precios.

Clasificación funcional. Agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan. Su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con los impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicios.

Clasificación institucional. Permite analizar y decidir los sectores institucionales, centrales, locales, independientes los cuales se harán cargo de los gastos corrientes, de capital y por funciones, señala las entidades que tendrán a su cargo los planes y programas.

Clasificación sectorial, identifica a los sectores económicos, sociales y generales en que incidirán los gastos, identifica las grandes áreas de actividad del Estado y fijan los propósitos tenidos en vista para cada una de ellas, procura mostrar las áreas de actividad señalando los objetivos concretos o la acción dentro de un área de actividad.

3. Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas

Aún a pesar de la adopción de la técnica del Presupuesto por Programas no se ha eliminado por completo el Presupuesto Tradicional, sino al contrario le sirve de complemento. Una muestra de ello es la clasificación por objeto del gasto, base del presupuesto tradicional, el cual expresa los tipo de gasto realizados en el cumplimiento de un programa. Esta clasificación no desaparece en la nueva técnica del Presupuesto por Programas sino que se le utiliza para especificar la composición de los gastos necesarios en cada programa para cumplir sus objetivos. No obstante existen ciertas diferencias notables entre ambas técnicas.

Antes de pasar a mencionar las principales diferencias es menester definir al Presupuesto Tradicional para comprender mejor sus analogías con el Presupuesto por Programas. El presupuesto tradicional es considerado básicamente como un simple documento financiero, en él se estiman los ingresos y gastos, se pone especial énfasis en los aspectos contables y legislativos. Dicho presupuesto hace un análisis aritmético, suma columnas y las compara, pero definitivamente no, sabe lo que hay detrás del grupo de trabajo, es decir no se ocupa de las acciones que se realizarán para lograr los objetivos forjados, únicamente trata en detalle lo que el gobierno gasta no lo que hace.

Las diferencias entre el Presupuesto tradicional y el Presupuesto por Programas se pueden enumerar de la siguiente manera.

1. El Presupuesto Tradicional centra su atención exclusivamente en las cosas que un gobierno compra para realizar las cosas, mientras que el Presupuesto por Programas se ocupa de las cosas que un gobierno realiza más que a las adquiridas, lo cual le permite estimar los costos de los programas y proyectos para luego compararlos.

2. El Presupuesto Tradicional es considerado como un instrumento contable y administrativo, mientras que el presupuesto por programas es un conjunto armónico de planes, programas y proyectos determinando sus costos de ejecución y realizarse en el corto plazo.

3. El presupuesto tradicional proporciona información para la utilización de los fondos asignados, pero esta información carece de antecedentes necesarios para que los funcionarios responsables puedan tomar decisiones adecuadas para lograr las metas propuestas. El presupuesto por programas refleja no sólo acciones inmediatas, sino metas de largo y mediano plazo establecidas en programas globales de desarrollo, lo cual permite compensar la falta de información que presentan los presupuestos tradicionales, facilitando la toma de decisiones.

4. El presupuesto tradicional ofrece un espejismo de precisión y control legislativo. Más en la práctica frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado. El presupuesto por programas implica por parte del Poder Ejecutivo la obligación de lograr metas establecidas y por parte del Poder Legislativo, consignar las asignaciones suficientes por programas. Pues de otra forma el gobierno no ejecutaría su programa de acción y no se podrían evaluar los resultados finales.

5. El presupuesto por programas a diferencia del presupuesto tradicional permite justificar racionalmente las actividades del gobierno, evitando desperdicios en el uso de los recursos y elevar al máximo los resultados, logrando una movilización libre de los medios en función de los fines trazados. Con esta técnica el gobierno puede tener un conocimiento más profundo de los diversos programas que impulsa, estableciendo prioridades para evitar duplicaciones y obtención de economías en los gastos.

6. En cuanto a su clasificación, el presupuesto tradicional utiliza la clasificación por objeto del gasto exclusivamente, sin embargo el presupuesto por programas utiliza todas aquellas que le sean útiles; es decir, combina las clasificaciones para lograr una mejor presentación del presupuesto.

7. En lo que respecta a la presentación el presupuesto tradicional indica que organismo es quien eroga, el presupuesto por programas se estructura de acuerdo a diversos factores y a su relación con el gasto.

8. En el presupuesto tradicional la planificación impide la coordinación entre metas a largo plazo y acciones a desarrollar por los servicios, en cambio en el presupuesto por programas la planificación transforma los objetivos generales de los planes en presupuesto operativos anuales,

9. En el presupuesto tradicional los objetivos quedan ocultos y no se determinan las metas, mientras que en el presupuesto por programas se señalan metas a corto plazo en concordancia con los objetivos de mediano o largo plazo.

10. El presupuesto tradicional sólo maneja el control financiero legal y lo monetario, no propone niveles de esfuerzos, no hay investigación, no contabilidad, es un documento rígido, discrecional y no negociable, es algo ya establecido sin posibilidades de discutirlo y reformarlo. Por otro lado el presupuesto por programas engloba la parte financiera en objetivos, metas y actividades, se estudian los niveles de esfuerzo y es una propuesta articulada compuesta por paquetes de decisiones. El control de la ejecución enfatiza la realización de los programas, en el primero no existe un control, por lo cual no se puede medir ni evaluar su eficiencia, en cambio en el segundo si se pueden ver las ineficiencias administrativas, evitando la duplicidad de funciones.²⁰

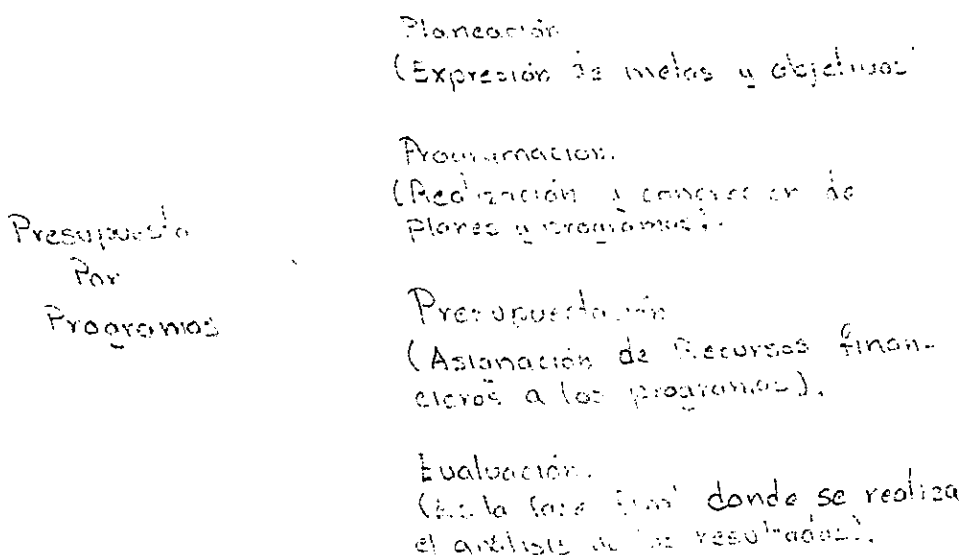
Finalmente de forma general podemos resumir las principales diferencias entre ambos presupuestos, por un lado está el presupuesto tradicional quien parte del principio de que todo lo realizado está bien; examina los costos de los nuevos programas; toma

²⁰ Diferencias sacadas principalmente de los libros, Martner, Gonzalo, *La planificación y el Presupuesto por Programas y Nociones para la Confección y presentación del presupuesto por Programas*.

como base lo financiero y lo monetario; no propone niveles de esfuerzos; no existe tecnología para su desarrollo; es un documento rígido y discrecional y no negociable; Por otro lado esta el Presupuesto por Programas, quien parte de cero poniendo todo en duda, examina los costos de todas las actividades; la parte financiera la engloba con objetivos, metas y actividades; se estudian los niveles de esfuerzo; se busca una tecnología para el desarrollo de programas y es una propuesta articulada y se encuentra compuesta por un paquete de decisiones.

" La diferencia entre los presupuestos anteriores y los recientes son: 1) la política presupuestaria de nuestros días se conduce en forma mucho más deliberada teniendo en mente su penetración, y 2) La dimensión del presupuesto ha crecido en forma tan desmesurada en relación con el resto de la economía que la influencia esto se ha acrecentado poderosamente"²¹

Lo expresado en este párrafo se puede esquematizar de la siguiente manera resaltando las partes mas relevantes



²¹ Williams, Alan. Finanzas Públicas y Política Presupuestaria. Ed. Amorrortu 1971, pág. 277.

CAPITULO II. ASPECTOS MACROECONOMICOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. Concepto Básicos

Antes de adentrarnos al segundo capítulo es necesario definir los conceptos básicos que serán empleados en esta parte de la investigación, así como mencionar las principales fuentes de ingresos del Distrito Federal para cubrir satisfactoriamente el presupuesto de egresos en pro del desarrollo de la población en general mediante la atención a las necesidades más prioritarias.²²

Política Fiscal. Se encarga del manejo de la estructura tributaria y de los tipos impositivos con el fin de alcanzar la senda de crecimiento económico deseado, y mejorando la distribución de la riqueza y la eficiente asignación de los recursos. Es el manejo de los instrumentos fiscales con fines de crecimiento, estabilidad, justicia distributiva y eficiente asignación de los recursos.

Macroeconomía. Considera y analiza los fenómenos económicos desde un punto de vista agregado. Estudia el funcionamiento de la economía en su conjunto, analizando la forma en que se determina la producción total de bienes y servicios de una economía, el nivel de empleo, de los recursos de la misma y el nivel general de precios; también se ocupa de la determinación de las causas que hacen fluctuar esas variables agregadas

Trata de responder a los siguientes problemas

- a) ¿Están plenamente empleados los factores de la producción?
- b) ¿Existe inflación o estabilidad en el nivel de precios?
- c) ¿Crece la economía a un ritmo adecuado?

Administración Tributaria. Es el conjunto de orientaciones y actividades relacionadas con la recaudación de impuestos e ingresos públicos, mediante la aplicación de leyes fiscales.

²² Conceptos tomados de un Diccionario de Economía Política, de Economía y del Código Financiero del Distrito Federal.

Entre las actividades se encuentran: la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamiento federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público conforme a la legislación aplicable.

Otras actividades son el de tener a su cargo la dirección de la política fiscal; vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales vigentes.

Impuestos. Son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica. Son tribuciones en dinero o especie que el Estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas y morales. Es una obligación por parte de los contribuyentes y de las autoridades que se encuentra establecido claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31 fracción IV que a la letra dice:

Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes..

Contribuciones de Mejoras. Son aquellas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas.

Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Distrito Federal, así como por recibir los servicios que presta la entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u organismos desconcentrados cuando en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales.

Productos. Contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.

Aprovechamientos. Son los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Accesorios de las Contribuciones, así como los aprovechamientos, los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones.

Política Tributaria. Es el conjunto de directrices y lineamientos para determinar y regular los ingresos fiscales que garanticen el financiamiento de la actividad del Estado así como la gestión relativa a la deuda pública. La emisión de valores, formas valoradas y la supervisión del destino de los fondos de los mismos.

Tributación. Es un sistema mediante el cual el gobierno se dota de recursos, las principales funciones de la tributación son la redistribución del ingreso -correcta asignación de los recursos-, generar recursos para el gobierno -realización de transferencias al sector privado para una mejor captación de recursos financieros-.

Los principios de la tributación son: equidad capacidad de pago, el impuesto debe recaer más en los que tengan más capacidad de pago, debe de ser beneficio para todos los contribuyentes, por lo que debe ser neutral.

Sistema Tributario. Se encarga de financiar las labores que realiza el Estado a través de sus diferentes órganos y organizaciones para servir a la comunidad, así como actuar como un poderoso instrumento de desarrollo y de distribución de la riqueza y del ingreso.

Los elementos del Sistema Tributario son: su legislación la cual da el marco jurídico que establece la obligación para la declaración, inscripción, cobro y el poder para llevarlo a cabo compulsivamente si es el caso; el otro elemento es su administración, quien prevé la estructura orgánica, los procedimientos para darle dinámica, evitar la evasión y realizar los avalúos o revisiones periódicas.

En cuanto a los principios de la política impositiva del Estado según Wilburg Jiménez Castro en su libro *Administración Pública para el Desarrollo Integral* son dos.

- 1) La justificación de que el Estado exija impuestos por razón de su necesidad de allegar medios para satisfacer sus funciones en beneficio del bien común (justicia legal).
- 2) Se refiere al reparto proporcional de las cargas impositivas según la capacidad de cada uno (justicia distributiva).

Estos principios se satisfacen a través de la Administración Pública orientada hacia el desarrollo, modernizando las estructuras y los procedimientos obsoletos que existen en la Administración Pública tradicional, y creando la cultura y la actitud honesta de funcionarios y empleados públicos y quienes pagan los tributos.

2.2 Reformas al Código Fiscal

El Código Fiscal constituye esencialmente la columna vertebral que da una unidad estructural, consistencia y eficacia práctica al sistema de contribuciones federales. Dicho Código se propuso como Ley en diciembre de 1981, entrando en vigor en enero de 1982. fue un acto más para la modernización fiscal exigida por las nuevas condiciones económicas. Este Código contiene las disposiciones generales aplicables a las distintas contribuciones, constituye un elemento esencial de la administración Tributaria que le ayuda al cumplimiento de sus funciones tales como "... entrar en contacto con los contribuyentes a través de un sin número de actos que van desde el envío de formularios, declaración, recordatorios y citatorios hasta la práctica de visitas domiciliarias y requerimientos."²³

Se le considera como una pieza fundamental para hacer frente a la evasión y concede al poder público establecido la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como exigir el pago de los créditos que se determinan garantizando los derechos del contribuyente.

²³ Diario de los Debates. Noviembre 1984. Congreso de la Unión.

El Código Fiscal de la Federación se encuentra dividido en seis títulos, en los cuales se desarrollan los conceptos generales, las obligaciones y derechos de los contribuyentes, las facultades de las autoridades fiscales, las infracciones y delitos fiscales así como los procesos administrativos y el contencioso. Debido a su importancia y amplitud de los títulos a continuación se dará una descripción breve pero tratando de que esta sea completa, de cada uno de ellos.

Titulo Primero, denominado Disposiciones Generales, relaciona a los sujetos con su obligación de contribuir a los gastos públicos. Conforman a las leyes fiscales, clasificar y definir las contribuciones fiscales y demás ingresos federales en congruencia con la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Federal de derechos así como las leyes que regulan los diversos impuestos federales y la Ley de Coordinación Fiscal lo cual permitirá la aplicación consistente y metódica de todos ellos.

Entre otros aspectos se destacan el territorio nacional, el cual para efectos fiscales incluye la zona económica exclusiva haciendo realidad el postulado constitucional de integración del patrimonio nacional contenido en el artículo 27 constitucional que a la letra dice "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de tramitar el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada."²⁴

Titulo segundo, Derechos y Obligaciones de los contribuyentes, aquí se propone el cálculo de los recargos refleje las condiciones en las que se encuentra la economía así, como agilizar el beneficio de los estímulos fiscales acreditando su importe con la presentación de un aviso a las autoridades, por lo cual los contribuyentes pagaran mediante declaración.

En este título se sientan las reglas que deben observar las personas obligadas de acuerdo con las disposiciones fiscales al llevar contabilidad precisando la integración en ésta de los registros y cuentas especiales obligadas por la disposición fiscal. Tener integrada toda la documentación necesaria para el momento de su declaración así como para cualquier revisión. Aquí se contemplan las obligaciones de los contribuyentes a

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1995.

pagar oportunamente sus impuestos para no generar cargos extras así como también los derechos que tienen los contribuyentes a la retribución de sus contribuciones a través de mejores servicios.

Título tercero, Facultades de las Autoridades Fiscales a través de este título quedan obligadas las autoridades a proporcionar asistencia a los contribuyentes, explicando las disposiciones fiscales, estableciendo oficinas en diversos lugares para la orientación y auxilio, así como la elaboración sencilla de los formularios para las declaraciones, distribuirlos e informar sobre las fechas de su presentación, difundir los derechos y los medios de defensa con que cuenta en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales, haciendo de esta forma menos tediosos y complicado el pago de las contribuciones.

Se plantea la regulación de las facultades de comprobación de la autoridad en forma metódica y eficaz, clasificándolos por sus características externas y rodeándolos de las formalidades necesarias para garantizar la seguridad jurídica de los particulares. Cumpliendo sus funciones de manera oportuna.

Título Cuarto, Infracciones y Delitos Fiscales. Las infracciones son clasificadas en relación con las obligaciones que en un momento dado deberían cumplirse y se vinculan con las sanciones aplicables; los montos de las multas en caso de emisiones de impuestos se determinan en forma precisa. Se destacan las circunstancias agravantes y los casos en que es posible disminuir el monto de las multas lo cual permite aplicar de manera objetiva las sanciones adecuadas a cada infracción.

El modo de aplicar las sanciones es de acuerdo al código penal, haciendo una reestructuración de los delitos fiscales precisando los casos en que para proceder contra ellos se requiere querrela declaratoria de perjuicio o declaratoria simple.

En cuanto a delitos se estima una simplificación y mayor precisión de los tipos de delitos apartándose de la concepción casuista y reduciendo de forma significativa el número de delitos.

Título Quinto, Procedimientos Administrativos, se plantea una verdadera simplificación administrativa en los preceptos trámites, entre los que destacan el recurso de nulidad de notificaciones.

"Se regulan las notificaciones dejando en claro que todos aquellos que se realizarán por correo certificado con acuse de recibo se tendrán por practicados siempre y cuando el domicilio sea el correcto para la notificación. Por otro lado se reestructura el procedimiento administrativo de ejecución regulando con el detalle necesario de intervención de negociaciones y se precisa que el embargo precautorio queda sin efecto cuando la autoridad no emite dentro de un plazo de un año resolución en la que determina créditos fiscales, señalando en caso de determinarlos, el embargo precautorio se convierte en definitivo de ejecución."²⁵

Finalmente el Título Sexto, Procedimiento Contencioso Administrativo, se destaca el aumento de los plazos, de quince a cuarenta y cinco días para preparar de forma adecuada el ejercicio de las defensas, y la limitación de las actuaciones y formalidades innecesarias en el proceso, se suprime la audiencia, señalando que la prueba pericial se desahoga mediante la presentación de los interrogatorios de las partes y los dictámenes de los peritos.

Se simplifican los juicios de impugnación, evitando un exceso en los pagos así como una mayor pérdida de tiempo. El extender el desvío de poder a las resoluciones administrativas diferentes de los que imponen multas y las disposiciones de que cuando la sentencia declare nulidad para determinados efectos. La sala correspondiente del Tribunal Fiscal de la Federación deberá precisar con claridad la forma y términos como la autoridad debe cumplirla salvo que se trate de facultades discrecionales.

Se establece un plazo para dar cumplimiento a las sentencias, cuando impongan a la autoridad la obligación de realizar un acto determinado.

²⁵ Diario de los Debates año III, Tomo III No. 48, Diciembre 1981, Pág. 100.

2.2.1. Principales Reformas al Código Fiscal.

Durante la última década la economía mexicana ha sido objeto de grandes cambios estructurales que tienen con fin de sentar las bases para enfrentarse a los nuevos retos y lograr recuperar la confianza en el sistema financiero. Una de las medidas adoptadas en este aspecto fue las constantes reformas al Código Fiscal, con el propósito de ajustarlo a las nuevas condiciones fiscales.

Las reformas tienen como objetivo, relaciona el gasto público, evitar dispendios y fugas, reafirmar la confianza de los contribuyentes en la moralidad del gobierno, precisar y mantener el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes, evitando así, la evasión fiscal, logrando en consecuencia una mayor equidad y justicia. Contribuyendo al saneamiento de las finanzas públicas, aumentando la recaudación sin afectar la recuperación de la actividad económica, consiguiendo un sano financiamiento del gasto público, por la vía de corrección de irregularidades y distorsiones sin afectar la economía de los particulares. Coadyuvando al cambio estructural de la economía mediante un mejor uso de cada uno de los aspectos, contribuciones de mejoras y derechos con que cuenta el sistema financiero. Simplificar y ajustar las disposiciones fiscales para hacer más efectiva la lucha contra la evasión y la alusión fiscal. Así como atenuar los efectos y el impacto de los nuevos elementos en el sistema de causación, determinación y control del referido gravamen. Facilitar la instauración de un nuevo sistema y evitar confusiones e interpretaciones erróneas del mismo.²⁵

A continuación se referirá a las principales reformas hechas al Código Fiscal en el periodo que va de 1983 a 1993. Han sido 19 las reformas hechas al código a partir de la fecha en que entro en vigor dicho código.

Las reformas permiten dar un paso importante en el perfeccionamiento de las estructuras e instrumentos de política fiscal e incrementar el monto de las recaudaciones sin necesidad de aumento en las fuertes contribuciones, por lo tanto se requiere un mejor control de los contribuyentes y sus contribuciones, fortalecer los métodos de asistencia y

²⁵ Diario de los Debates, Noviembre 1984. Cámara de Diputados.

registro, la afinación de los conceptos e instrumentos de la legislación tributaria y sobre todo eficacia en la administración tributaria.

1983

- Contra las resoluciones de la sala superior. Las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la suprema corte de justicia de la nación dentro del plazo de los 15 días siguientes a aquel en que surta efecto la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al presidente de la segunda sala, deberá ser firmado por el titular de la secretaria del estado, departamento administrativo u organismo descentralizado, 4. Diario de los debates, noviembre 1984 cámara de diputados. En caso de ausencia por quien legalmente debe surtirlo. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinan la importancia y trascendencia del asunto de que se trata, si el valor del negocio excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso. Anteriormente el valor del negocio deberá de ser específicamente de un millón de pesos. Esta reforma permite una mayor justicia para los contribuyentes y evitar así una desmedida acumulación de juicios en la segunda sala de la Honorable Suprema Corte de Justicia Nacional.
- Se precisa que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por cheques no pagados, generados en relación con los aprovechamientos, son accesorios de estos y por lo tanto participan de su naturaleza.
- Es preciso tener un mayor simplificación administrativa, facilitando el computo de las contribuciones, por lo que si el último día de plazo o fecha determinada es inhábil se prorrogará hasta el siguiente día hábil. Se debe tener una regulación precisa en relación con la determinación y pago de contribuciones en moneda extranjera, para lo cual se considerará el tipo de cambio a que se ha adquirido la moneda de que se trata, al tratarse de pagos en el extranjero; de las que se hagan por contribuciones derivadas de importaciones y de los ingresos o bienes provenientes del extranjero se estará al tipo de cambio determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general.

- En cuanto a la fiscalización, en el caso de que los contribuyentes al inicio de una visita domiciliaria hubieran omitido dentro de los plazos establecidos, asentar registros en su contabilidad, sólo podrán efectuarse después de que la omisión correspondiente haya sido asentada en el acta pericial.
- En cuanto a los créditos fiscales que tengan derecho a percibir el Estado a sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los derivados de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares así como de aquellos a los que la ley les de ese carácter y el Estado perciba por cuenta ajena.
- Finalmente para la defensa de los contribuyentes, obtendrá del fisco federal el pago de intereses conforme una tasa que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 21 de este código - "Cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que se efectúe el mismo, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se aplicarán cada mes sobre las contribuciones actualizadas y se calcularán conforme a tasas que serán 50% mayores de las que mediante ley fije anualmente el Congreso de la Unión..."²⁷, sobre las cantidades pagadas indebidamente. Por otro lado será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de llevar el registro federal de contribuyentes.

1984

- En cuanto al concepto de domicilio fiscal se promueven modificaciones..." con el propósito de dejar claro que si las notificaciones y requerimientos deben dirigirse al domicilio fiscal, la visita domiciliaria puede también llevarse a cabo en otros establecimientos comerciales del contribuyente o en otras oficinas, despachos o consultorios."²⁸

²⁷ Código Fiscal de la Federación 1990. SHyCP.

²⁸ Diario de los Debates, Op, Cit.

Se proponen precisiones al domicilio fiscal tratándose de personas que realizan actividades empresariales o profesionistas que trabajan por su cuenta, esto con el objeto de tener una mayor certidumbre de que no se anularan las notificaciones dirigidas a lugares que no sean domicilio fiscal de dichas personas. Por ello se vuelve al concepto tradicional de domicilio fiscal conforme a dichos principios:

1. Comerciantes que tienen su establecimiento mercantil, el lugar donde tiene su negocio.
2. Personas que prestan servicios personales independientes, su despacho o consultorio.
3. Las demás personas, su casa habitación.

- En las reformas al código fiscal de contribuyentes presentar declaraciones y llevar la contabilidad. En caso de sociedades mercantiles se propone el establecimiento de la responsabilidad solidaria del director general, gerente general o administrador único de la sociedad para evitar la evasión en caso de la disolución de la sociedad.
- En lo que respecta a la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales, para la evasión de la contabilidad de los contribuyentes y determinar créditos fiscales a su cargo, se propone la ampliación a diez años el plazo establecido, únicamente para aquellos contribuyentes que no hayan solicitado su inscripción en el registro federal de contribuyentes o no lleven contabilidad. De igual forma se propone ampliar a diez años el plazo para conservar la contabilidad y documentos de los contribuyentes
- En cuanto a las multas se propone la reforma al artículo 70 para la incorporación de la posibilidad de que el Congreso de la Unión mediante ley expedida por el mismo pueda incrementar las cuotas de las multas, se propone un incremento de 25% partir de 1^o de julio de 1985.

1985

- Las reformas al Código Fiscal de la Federación, busca la modernización administrativa y tributaria imprimiéndole mayor eficiencia y eficacia en su actuación, así como agilizar el procedimiento de cobro de las contribuciones no pagadas oportunamente, las principales reformas en este año son las siguientes:

- Se establece la adición del concepto de contribuciones de mejoras de acuerdo con el cual las personas físicas y morales que se beneficien en especial con las obras públicas que realice la federación estarán obligados a su pago. Estas contribuciones y las aportaciones de seguridad social se integran en el género de las contribuciones especiales.
- En cuanto al rubro de infracciones, se incluye como infracción el señalamiento para efectos del registro federal de contribuyentes de un domicilio fiscal indistinto al que corresponda al particular en los términos del artículo 10 del propio código.
- Con respecto a los recargos que ocasionan por el pago de las contribuciones fuera de los plazos previstos por las leyes fiscales, se elimina el límite de recargos existente en un 250% del crédito fiscal principal en virtud de que dicho límite se alcanza en un periodo de cuatro años aproximadamente.
- En materia de compensación de créditos fiscales contra el monto que el fisco federal adeude a los contribuyentes, por lo cual se incluye la compensación de oficio contra las cantidades que deban devolverse a los contribuyentes en aquellos casos en que los créditos fiscales no se cubran o garanticen oportunamente, y sin menoscabo de los medios legales de defensa que pueden interponer los contribuyentes en contra de dichos créditos.
- Para el combate a la evasión fiscal, se propone la obligación de los contribuyentes de usar las máquinas registradoras de comprobación fiscal propiedad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo cual proporcionará oportunamente a los contribuyentes que cuentan con establecimientos fijos y realicen operaciones con el público en general. Las cuales permiten conocer el monto exacto de las operaciones efectuadas por el contribuyente pues no pueden ser borradas o alteradas las cantidades registradas.

Los contribuyentes están obligados a utilizar las máquinas, por lo cual tendrán que pagar un derecho por ello como una compensación el gasto que el gobierno federal destine a este fin.

- En cuanto a visitas domiciliarias se precisan situaciones tendientes a evitar el retraso del ejercicio de las facultades de comprobación por parte de las autoridades fiscales. Se contempla la posibilidad de llevar a cabo la visita domiciliaria del contribuyente cuando hubiera presentado el aviso de cambio en plazo reciente que las autoridades fiscales encargadas de practicar la visita no hayan tenido conocimiento de dicho cambio, sino hasta el momento de llevarla a cabo, por lo cual es válida la práctica de visita en el nuevo domicilio, aún cuando la orden vaya dirigida al anterior, pues la finalidad es que la visita se inicia en el domicilio del contribuyente.
- Para evitar la evasión fiscal y el ocultamiento de bienes, se plantea el establecimiento de un delito por la desocupación del local donde el contribuyente tiene su domicilio fiscal, sin previo aviso, como un acto para evadir una diligencia de comprobación de sus obligaciones o el pago de los créditos a su cargo, precisando que únicamente se procederá penalmente contra los responsables de esta conducta ilícita cuando se pierde totalmente el vínculo entre las autoridades, el contribuyente y sus establecimientos.
- Con respecto a los procedimientos Administrativos se propone hacer más ágil y eficiente la administración tributaria. En cuanto a las notificaciones personales se prevé que en los casos en que no se encuentre a la persona a quien debe notificarse se le deje un citatorio para que invariablemente acuda el interesado a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales.

Se establece la simplificación de trámites administrativos lo que conlleva a la recuperación de los créditos fiscales, por lo cual se deben reducir los plazos para proceder al remate y venta fuera de subasta de los bienes embargados y disminuir a dos el número de almonedas. Se propone que la enajenación de bienes embargados proceda al siguiente día de fijado el valor de éstos, se dará mayor seguridad jurídica al embargo, se establecen los plazos en que los peritos deberán rendir su dictamen lo que

indirectamente redituará en beneficio de la simplificación del procedimiento administrativo de ejecución.²⁹

En lo que toca al procedimiento contencioso administrativo, se proponen reformas a fin de ajustar el procedimiento a los principios que norman el derecho procesal, con la clara finalidad de mejorar, la impartición de la justicia tributaria cumpliendo con el programa de procuración e impartición de justicia del Gobierno Federal.

Se aumenta el plazo de amplificación de demanda y el de contestación de la misma tratándose de negativa, de veinte a cuarenta y cinco días, para ser coherente con el plazo establecido tanto en la demanda como en la contestación de la misma. Se adiciona un párrafo relativo al recurso de revisión fiscal.

1986

- Las reformas para este año se refieren fundamentalmente a las materias de determinación de contribuciones, causación de recargos, generación de intereses a cargo del fisco federal, registro federal de contribuyentes, facultades de comprobación de las autoridades fiscales, aplicación de sanciones administrativas y procedimientos administrativos de ejecución.³⁰
- Se propone el establecimiento cuando así se requiere del Índice Nacional de Precios al Consumidor, el cual será calculado por el Banco de México y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Se publica con el propósito de identificar la situación general de los precios al consumidor en diferentes momentos al año, conocer su evolución y medir el impacto de estos en términos reales.
- En cuanto al pago de contribuciones se determina que cuando estas se realizan mediante declaración, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, podrá pedir la información correspondiente en declaración diferente a la utilizada para el pago de sus contribuciones. Esto es gracias a la simplificación administrativa, lo cual facilita los pagos periódicos de contribuciones.

²⁹ Ibid, Nov, 1985. Pág. 495.

³⁰ Ibid. Diciembre. 1986. Pág. 271.

- Otro aspecto es el de los recargos debido a la falta de pago oportuno de contribuciones y accesorios, se propone sustituir el límite de 500% actualmente establecido, por la causación hasta por cinco años pues el periodo en que las autoridades fiscales pueden ejercer normalmente sus facultades de revisión y liquidación, con lo cual se pretende que el límite para las acusaciones de recargos se adecue a las condiciones que prevalezcan en la economía durante el lapso indicado. En el mismo rubro se propone que cuando el contribuyente pague en forma espontánea las contribuciones emitidas y los recargos, esto no excederán de los causados durante dos años y seis meses.
- La inscripción al registro federal de contribuyentes es de carácter obligatorio y para evitar la morosidad en el registro se propone que los patrones sean obligados a inscribir a los trabajadores, liberando a estos de una carga administrativa complicada y problemática, lo cual significa un avance en la simplificación administrativa haciendo más ágil el trámite de inscripción.
- Las facultades de las autoridades fiscales de comprobación, fuera de una visita domiciliaria deben conocer hechos u omisiones que impliquen cumplimiento de las disposiciones fiscales, procederán a determinar las contribuciones omitidas que resulten mediante resolución que omitan, para que en caso de desacuerdo de los contribuyentes con la determinación efectuada, ejerciten directamente los recursos administrativos de defensa legales que el código fiscal les confiera.
- Como una medida de beneficio para los contribuyentes denominados menores, se establece que cuando se deban aplicar a estos contribuyentes multas establecidas en cantidades determinadas o entre una mínima y otra máxima, únicamente se apliquen las mismas considerando el 50% de las cantidades correspondientes, por tratarse de un núcleo de contribuyentes de bajo nivel económico.
- En cuanto a las sanciones, para forzar a los contribuyentes al cumplimiento oportuno y voluntario de sus obligaciones fiscales, mediante presentación de declaraciones, solicitudes o avisos, por lo cual se establece que ante la omisión en la presentación de

declaraciones, solicitudes o avisos, por lo cual se establece que ante la omisión en la presentación de una declaración, solicitud, aviso o constancia, se requiere al contribuyente su presentación, en caso de atenderlo se aplicará una sanción que se verá incrementada según el momento en que sea atendido el requerimiento.

- Se modifica el plazo para la interposición del recurso establecido en caso de inconformidad con el valor determinado de los bienes embargados, ampliándose de seis a diez días.

1987

- Con el propósito de incrementar y mantener el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y dar continuidad a la actualización constante de las disposiciones fiscales e insistir en el perfeccionamiento del sistema impositivo y la simplificación administrativa.
- Se establece la actualización de los mecanismos de distribución de participaciones a las entidades federativas y municipios, se precisa el concepto de domicilio fiscal en las personas morales y físicas dedicadas a actividades empresariales.
- Una mayor oportunidad y eficiencia en la recaudación, se establece en lo referente a la presentación de declaraciones, avisos, solicitudes y demás documentos ante las autoridades fiscales, que se podrán rechazar su presentación cuando no sea indicada la autoridad recaudadora de la contribución respectiva correspondiente a el domicilio fiscal del contribuyente.
- Mejorar el control fiscal en contribuciones derivadas de la Cuenta Pública Federal, para dichas contribuciones no se aplican las disposiciones del artículo 64, por lo cual se aplicarán sin más limitación que la consistente en no haberse extinguido las facultades de las autoridades fiscales al respecto, en igual forma se determinarán las contribuciones que se causan con motivo de la importación de bienes.

- En lo referente a las sanciones señaladas en el artículo 81 y 82 "artículo 81. Son infracciones relacionadas con la obligación del pago de las contribuciones, solicitudes o avisos o expedir constancias incompletas o con errores.

I.- No presentar las declaraciones (...) que exijan las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales algunos de los documentos a los que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.

II.- Presentar las declaraciones, avisos, solicitudes o expedir constancias incompletas o con errores.

III.- No pagar las contribuciones dentro del plazo que establecen las disposiciones fiscales, cuando se trata de contribuciones que no sean determinables por los contribuyentes, salvo en los casos cuando el pago se efectúe espontáneamente.

IV.- No efectuar en los términos de las disposiciones fiscales, los pagos provisionales de una contribución.

Artículo 82. A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación a presentar declaraciones, solicitudes o avisos así como a expedir constancias a que se refiere el artículo 81, se impondrán las siguientes multas; (...)”³¹.

- Se harán los recursos hasta por 5 años y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, incluyendo los propios recargos y la indemnización.

1988

- Se plantea la modificación al concepto de derechos, lo cual precisa la hipótesis que obliga a los organismos descentralizados que prestan servicios exclusivos del Estado, a pagar los derechos correspondientes.
- Por otro lado se plantea ampliar el concepto de actividades empresariales en el renglón de pesca, con el propósito de incluir lo que comprende la piscicultura, incluyendo la cría. El cultivo, el fomento y cuidado de la producción de toda clase de especies marinas de agua dulce, puesto que en la disposición actual se limita la actividad pesquera a la captura y extracción de toda clase de especies marinas y de agua dulce.

³¹ Código Fiscal de la Federación D.O.F. 17/Dic/1987.

lo que incluye dificultades para el control fiscal de los contribuyentes, cuya actividad esta incluida en la piscicultura.

- Se establece un limite en la vigencia de resoluciones administrativas, sean individuales o dirigidas a agrupaciones, que emiten respecto de impuestos diferentes a los de comercio exterior, cuando otorguen una autorización o determinen un régimen fiscal o se refieran a deducciones.

"Artículo 36-bis. Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos distintos a los de comercio exterior, que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares determinen un régimen fiscal o se refiera a deducciones, surtirán sus efectos, en el caso, para el ejercicio en el cual se hubieren dictado."³²

- En materia de infracciones como beneficio y estímulo para el personal de comprobación, determinación, notificación y ejecución de créditos fiscales, se propone que los ingresos de la Federación obtenidos mediante multas por infracciones a las disposiciones fiscales diferentes a las de la ley Aduanera, y recompensas de productividad y cumplimientos del personal. Con ello se logrará un mejor desempeño de sus funciones.
- En cuanto al impuesto sobre la renta, para que los pagos provisionales mensuales sean efectuados a más tardar el 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, por ello se propone la reforma de la fracción I del artículo 6°. para quedar como sigue:

Artículo 6°.

I. Si la contribución se calcula por periodos establecidos en la Ley en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación o de la recaudación respectivamente."

33

³² Ibid. 22/Dic/1988.

³³ Ibid.

- A partir de 1956 se estableció la utilización del Índice Nacional de Precios al Consumidor como facto indispensable para ajustar a valores reales diversos montos de ingreso, deducciones, valores de bienes y otros elementos constitutibles de base gravable.

Por lo cual se propone la adición de un artículo 20-bis para quedar como sigue:

" I. Se cotizarán los precios en treinta ciudades (...) estarán ubicadas en por lo menos veinte entidades federativas. Las ciudades seleccionadas deberán (...) tener una población de 20 mil o más habitantes, y siempre habrán de incluirse las diez zonas conurbadas o ciudades más pobladas de la República.

II. Deberán cotizarse los precios a 2 mil productos y servicios específicos agrupados en 250 conceptos de consumo, abarcarán treinta y cinco ramas de los sectores agrícola, ganadero, industrial y de servicios (...).

III. En cuestión de alimentos, las cotizaciones de precios se harán como mínimo tres veces durante una o más veces mensuales.

IV. Las cotizaciones de precios con las que se calcule el Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes, deberán corresponder al período de que se trate.

V. El Índice Nacional de Precios al Consumidor de cada mes se calculará utilizando la fórmula de Laspeyres. Se aplicarán ponderadores para cada rubro del consumo familiar considerando los conceptos siguientes:

Alimentos, bebidas, tabaco y ropa, calzado y accesorios, vivienda, muebles, aparatos y enseres domésticos, salud y cuidado personal, transporte, educación y esparcimiento; otros servicios." ³⁴

1989

- A fin de ser congruente con las demás leyes impositivas, en especial las de los impuestos sobre la renta y el valor agregado, se indica que tratándose de contribuciones retenidas o recaudadas por los contribuyentes deberán ser dadas a conocer a más tardar el día 11 del mes de calendario inmediato posterior de la retención o recaudación.

³⁴ Diario de los Debates, Cámara de Diputados año II No. 36, 21 / Dic / 1958. Pág. 118.

- Se amplía el plazo a los contribuyentes para interponer los medios de defensa establecidos a cuarenta y cinco días para que en ese mismo plazo se pague el crédito fiscal determinado por la autoridad ó sea garantizando su monto.
- Tomando en cuenta la erosión que sufre nuestra moneda por el tiempo y a fin de que esto no incida en pago oportuno de las contribuciones, por lo cual es fundamental establecer que cuando las contribuciones no sean cubiertas en las fechas o dentro del plazo fijado por las leyes fiscales, "... el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además de pagarse recargos conforme a una tasa que será el doble de la que mediante ley fije el Honorable Congreso de la Unión, para el pago a plazos."³⁵.
- Se amplían los supuestos en que procederá la responsabilidad solidaria respecto de los socios y accionistas, que será cuando la sociedad incurra en los mismos supuestos que la ley establece para los directivos de las empresas, aclarándose que dicha responsabilidad no excederá de la participación que tenía en el capital social a la fecha o período en que se incurrió en las infracciones respectivas. (fracción X, art. 26).
 - a) No solicite su inscripción en el registro federal de contribuyentes.
 - b) Cambió su domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del reglamento de este código, siempre que dicho cambio se efectúe después que se le hubiera notificado el inicio de su visita y antes de que se haya notificado la resolución que se dicte respecto de la misma, o cuando el cambio se realice después de que se hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya cubierto o hubiera quedado sin efectos.
 - c) No se lleve contabilidad, la oculte o la destruya."³⁶.
- Se requiere una forma en la revisión de los datos de los contribuyentes, cuidando que estos sean verdaderos, esto facilita la acción de las autoridades fiscales.

³⁵ Diario de los Debates, Cámara de Diputados año II No. 8, pag. 154.

³⁶ Código Fiscal de la Federación 16 / Nov / 1989.

En cuanto a la presentación de las declaraciones, es necesario establecer una limitante a la presentación de estas a fin de evitar manipulaciones o abusos que lleven a un desgaste e improductivo trabajo administrativo, se considera conveniente que las declaraciones originales sean definitivas y no se puedan notificar por el propio contribuyente, a menos que sea para incrementar sus ingresos, disminuir sus deducciones o pérdidas, corregir errores aritméticos, mecanográficos o como resultado de notificaciones que deriven del dictamen de estados financieros.

- En materia de simplificación administrativa, se plantea una agilización de los procedimientos de comprobación, pues se establece que la determinación de las consecuencias de tales hechos u omisiones de podrán hacer constar en la misma acta o en documentos por separado, procediéndose a hacer las instrumentaciones y reubicaciones necesarias para regular su elaboración y notificaciones.

1990

- " Con la finalidad de que la actualización de contribuciones y devoluciones a cargo del fisco federal se realice tomando en cuenta información disponible, se ... propone que el factor de actualización se obtenga dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo, entre el correspondiente al mes anterior el más antiguo de dicho periodo." ¹⁷.
- La actualización de las devoluciones por pagos indebidos y compensaciones, se deben llevar a cabo desde el mes en que se presentó la declaración, hasta aquél en que la devolución o compensación se efectuó.
- Se otorgará mayor seguridad jurídica al contribuyente. Por lo cual se obliga a las autoridades fiscales para devolver las cantidades pagadas indebidamente por el contribuyente, mediante cheques nominativos para abono en cuenta del propio contribuyente.

¹⁷ Diario de los Debates, Cámara de Diputados año II, No. 7 Pág. 294.

- Para reforzar las facultades de control y revisión fiscales, se establece como obligación a las personas que presten los servicios que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de proporcionar a las autoridades fiscales la información que se le solicite, relativa a los usuarios de sus servicios.
- Para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, se establece como regla general que no exista obligación de presentar declaración de pago provisional cuando no se tenga impuesto a cargo a su favor.
- " Se establece como obligación fiscal que el importe de los cheques que contengan la cláusula " para abono en cuenta" sólo pueda ser abonado en la cuenta que se lleve o se abra en favor del beneficiario. Asimismo, en los casos en que estas instituciones reciban declaraciones, dicha recepción se efectuará cumpliendo con las disposiciones que al efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por último las secretarías de crédito están obligadas a proporcionar la información que les solicite la autoridad fiscal, dentro de los términos que la ley de Instituciones de Crédito."³⁸
- Para hacer más eficiente los actos de fiscalización, se reforma el artículo 46 fracción IV para establecer como actos consentidos a los hechos consignados en actas parciales, si antes del cierre del acta final, el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros que la autoridad fiscal le hubiera solicitado o no señala lugar en que se encuentran siempre éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar estabilidad.

" Artículo 46.- La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes siglas:

IV.- Con las mismas formalidades a las que se refiere las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que tenga conocimiento en el desarrollo de una visita o después de concluida. Formulada la liquidación, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita."³⁹

³⁸ Ibid. Pág 296.

³⁹ SHyCP. Código Fiscal de la Federación 1990. Pág 48 y49.

- Para facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones al pago de sus contribuciones, se establece la autorización del pago a plazos de estas que deban pagarse en el año de calendario en curso o en los últimos seis meses del año de calendario anterior cuando se trata de contribuyentes que en el ejercicio anterior obtuvieron impuestos hasta por mil millones de pesos o en los casos de autocorrección fiscal.
- En materia de simplificación administrativa, se pretende hacer más eficaz, transparente y equitativa la defensa de los particulares frente a los actos de autoridad.

1991

- Se realiza la modificación del concepto de derecho, para adecuarlo a las condiciones actuales de nuestro país en diversas áreas y lograr una conceptualización más precisa y acorde con las nuevas circunstancias y perspectivas del país.
- A fin de que los contribuyentes puedan cumplir oportunamente con sus obligaciones, se establece uniformas con las demás ordenamientos fiscales las fechas de pago de las contribuciones que se calculan por periodos, a fin de ser enteradas a más tardar el día 17 del mes de calendario posterior al de la determinación del periodo de la retención o de la recaudación respectivamente.
- Se propone considerar como residente en territorio nacional a las personas físicas que establezcan en México su casa habitación, salvo que en cualquier periodo de doce meses, permanezcan en otro país por más de 183 días, consecutivos o no, acorde con los tratados firmados con varios países, para que con ello se evite la doble tributación.
- En cuanto a los recargos de los contribuyentes, se amplía el límite y los intereses a cargo de la autoridad fiscal a 10 años, tomando en consideración la reducción en la tasa real de los mismos, se propone que sean deducibles los recargos en el impuesto sobre la renta, a partir de 1992, con el objetivo de lograr el cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales, se suprime el límite de un año de recargos en pago espontáneo.

- Con el objetivo de fortalecer las facultades de control y fiscalización de que los comprobantes fiscales, se estableció la obligación de que los comprobantes fiscales sean impresos a través de establecimientos autorizados por la SHyCP, por otro lado el control de estos comprobantes estará a cargo de los mismos establecimientos, que presentaran a la SHyCP mediante medios magnéticos, la información relativa a sus clientes.
- Se continua con los trabajos de simplificación administrativa, mediante el establecimiento en forma expresa de requisitos que deben contener los comprobantes fiscales que expidan por sus operaciones que no sean al público en general. "Con el objeto de que los prestadores de servicios e instituciones de crédito puedan cumplir con la obligación de proporcionar la información relativa a sus usuarios y cuentahabientes los datos necesarios que les requieran los mencionados presentadores de servicios y las instituciones de crédito, estableciéndose de igual forma sanciones para el caso de incumplimiento."⁴⁰

Los contribuyentes que deban presentar declaraciones de pago provisional, únicamente lo hagan cuando haya cantidad a pagar o saldo a favor, así como tratándose de la primera declaración sin pago.

Para fortalecer la eficiencia de la administración del sistema tributario, se debe ampliar la participación de las instituciones de crédito en el proceso de recepción de las instituciones de crédito en el proceso de recepción y procesamiento de declaraciones, a través de los convenios que éstas celebran con la SH y CP.

- Con objeto de acabar con los contribuyentes morosos y efectúen sus pagos de manera oportuna y las autoridades hacendarlas pueden obtener sus ingresos oportunamente, se establece como causal para el cese de la autorización de pago a plazos de contribuciones omitidas, la falta de pago de tres parcialidades sucesivas y sus recargos.

⁴⁰ Cámara de Diputados Op. Cit. Año Y, No. 8 Noviembre 1991. Pág. 424.

- En materia de infracciones se establecen como de incumplimiento, los relativos a omisión de aviso de cambio de domicilio o su presentación fuera de plazo que prevén las disposiciones fiscales; la presentación de declaraciones de pago provisional cuando no se esté obligado a ellas; la de gravar información de disco óptico sin cumplir los requisitos que se establezcan.

1992

- Se establecen mecanismos que permiten flexibilizar el criterio de la autoridad al imponer sanciones por la omisión total o parcial de pago de contribuciones federales. se propone establecer un rango del 70% al 100% de dichas contribuciones omitidas como sanción cuando se pague la misma después de efectuada la notificación de la resolución que determine el monto de las contribuciones omitidas.
- Establece un mecanismo de actualización anual de las cantidades de algunas contribuciones a fin de evitar el rezago de futuras modificaciones al Código Fiscal de la Federación.
- Se establece la actualización de las multas y recargos, así como por otro lado se propone la libertad condicional para los procesados por delitos fiscales.

1993

- Se establece la obligación de declarar, a la entrada a territorio nacional, la introducción de dinero efectivo, cheques o una combinación de ambos, en cantidades superiores a 30 mil nuevos pesos. Para constituir un mecanismo de seguridad en los puntos de entrada de nuestro país con la finalidad de detener prácticas ilícitas, tales como el lavado de dinero. Al no cumplir con lo indicado se establece una infracción equivalente al 20% por las cantidades que excedan a 30 mil nuevos pesos.
- Se adiciona al artículo 115 bis, con el objetivo de evitar que los empleados y funcionarios del sistema financiero presten auxilio o cooperación para evitar la identificación o localización de sumas de dinero o bienes provenientes de ilícitos o

faiseé dicha información, esto ayudará al combate de prácticas ilícitas así mismo se define el concepto de sistema financiero para efectos de dicho artículo.

- Sistema financiero, comprendido por las instituciones de crédito, de seguros y fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, en presas de factoraje financiero, internacionales puedan registrarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder dictaminar estados financieros.
- Se reforma el artículo 202 para incluir los casos previstos en el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior con la finalidad de que se considere improcedente el juicio de nulidad contra resoluciones que puedan impugnarse en los términos del artículo citado, así como para recurrir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, pactado en los tratados internacionales en los que México sea partes.
- Se introduce la definición de instrumentos financieros derivados a fin de que haya una regulación fiscal adecuada de estos que guarde congruencia con las modificaciones planteadas a las leyes del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado. Por otro lado se cambian los requisitos de las sociedades, residentes en México para que en caso de fusión o escisión se considere que no hay enajenación de bienes desde el punto de vista fiscal y así facilitar su reestructuración corporativa en te la apertura de los mercados internacionales.

El objetivo fundamental de las reformas hechas al Código Fiscal de la Federación; es el establecer una cultura fiscal propiciándose el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes así como de la autoridad, en cuanto a la administración de las contribuciones; por otro lado es importante modificar las leyes fiscales para dar una mayor seguridad a los inversionistas, para establecerse en la ciudad y generar más y mejores empleos lo cual propiciará la ampliación de la base de contribuyentes. De este modo se incrementarán los ingresos disponibles del Distrito Federal. De igual forma se busca elevar las tarifas de los bienes y servicios del sector público ajustándolas a la realidad económica que se vive, esto como una medida de ajuste económico, sin atentar contra la economía de la población.

2.3. Cambios en la Organización de la Administración Tributaria

El Departamento del Distrito Federal ha ido adecuando su tipo de organización con el fin de responder al incremento de la población y la consecuente demanda en la prestación de servicios básicos. Debido a esto se tuvo la necesidad de modificar la organización volviéndose más dinámica y funcional. Por lo tanto para la debida prestación de los servicios públicos, el Departamento del Distrito Federal cuenta con un aparato administrativo, de gran volumen en relación a su personal y presupuesto, la cual queda estructurada de la siguiente manera.

1. Una secretaria de Gobierno, para atender las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas de las delegaciones del Departamento, así como los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos materiales y bienes del Distrito Federal, relaciones con estados y municipios, registro civil y registro público de la propiedad.
2. Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, para atender las materias relativas a la programación del área urbana y los problemas de la vivienda (cada vez más complejos).
3. Secretaria de Desarrollo Económico, se encarga del despacho de las materia relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios, tiene las siguientes atribuciones:
 - Establecer las políticas y programas generales en materia de desarrollo, programación y fomento económico, así como formular, conducir, coordinar y evaluar los programas sectoriales y delegacionales correspondientes.
 - Formular, diseñar y ejecutar los programas en materia agropecuaria, industrial, de comercio exterior e interior, abasto, Servicios, desregulación económica, desarrollo económico y abasto.
 - Fomentar la creación del empleo promoviendo la adopción de medidas de simplificación, fomento e incentivos de la actividad productiva, incluyendo el establecimiento de parques y zonas industriales, comerciales, de servicios y turísticos.

- Proponer mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan incentivar el desarrollo de la inversión productiva.
- Promover, orientar y estimular el desarrollo y modernización del sector empresarial de la ciudad de México. Así como coordinar la realización de estudios y programas especiales sobre la simplificación y desregularización administrativa de la actividad económica.

4. *Secretaría del Medio Ambiente*, se encarga de atender las materias relacionadas con los problemas del medio ambiente, se encarga de proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de protección a la ecología.

5. *Secretaría de Obras y Servicios*, para obtener las materias relativas a obras públicas, operación hidráulica y vivienda.

6. *Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social*, para atender las materias relativas a los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios y centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales

7. *Secretaría de Transporte y Vialidad*, atender las materias relativas al transporte público y la vialidad.

8. *Secretaría de Seguridad Pública*, se encarga de proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de protección social.

9. *Oficialía Mayor*, se encarga de atender la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y, en general, la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

10. *Contraloría General*, para atender la auditoría y el seguimiento y control de obras y servicios.

Se cuenta con dos secretarías generales adjuntas para atender nuevas actividades administrativas o para realizar con carácter temporal; las tareas específicas que al efecto delegue la jefatura del Departamento; además contará con las coordinaciones generales.

direcciones generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados que establezca su reglamento interno.

11. Finalmente se encuentra la Secretaría de Finanzas, corresponde al despacho de las materias relativas a: del desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del D.F. así como representar el interés del D.F. en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad. Sus atribuciones son las siguientes:

- A) Elaborar el programa Operativo de la Administración Pública del D.F. para la ejecución del Programa General de Desarrollo de la Ciudad.
- B) Elaborar el presupuesto de ingresos de la entidad, que serviría de base para la formulación de la iniciativa de ley de Ingresos del D.F.
- C) Formular y someter a consideración del jefe del D.F. el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos necesarios para el financiamiento del presupuesto.
- D) Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el D.F. en los términos de las leyes aplicables.
- E) Orientar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificar para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales y aplicables.
- F) Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rigen la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan.
- G) Establecer sanciones por infracciones fiscales.
- H) Formular las querrelas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la Hacienda Pública.
- I) Representar los intereses de la Hacienda Pública del D.F.
- J) Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirá de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto.

- K) Formular el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo a consideración del jefe del D.F. considerando los requerimientos de cada una de las delegaciones.
- L) Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del D.F. y evaluar los resultados.
- M) Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública del D.F.
- N) Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del D.F.
- Ñ) Emitir opiniones sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del D.F.
- O) Formular los proyectos de las leyes y disposiciones fiscales del D.F., así como elaborar las iniciativas de ley de ingreso y decreto de presupuesto de egreso del D.F.
- P) Llevar y mantener actualizados los padrones fiscales y
- Q) Expedir las reglas de carácter general en materia de Hacienda Pública a que se refiere el Código Financiero del D.F.

Esta Secretaría se organiza de la siguiente manera:

Secretaría de Finanzas

- Tesorería

- Subtesorería de política fiscal*

- Subtesorería de administración tributaria

- Dirección de registro
 - Dirección de servicios al contribuyente
 - Dirección de ingresos
 - Dirección de ejecución fiscal y
 - Las administraciones tributarias

- Subtesorería de catastro y padrón territorial*

- Dirección general de programación y presupuestación
 - Dirección general de administración financiera y
 - Procuraduría fiscal del D.F.

- Subprocuraduría de servicios jurídicos

- Subprocuraduría de juicios y

- Subprocuraduría de recursos administrativos

En este caso nos ocuparemos únicamente de la tesorería la cual fue evolucionando paulatinamente hasta constituirse en el marco para la Administración

Tributaria del D.F., la cual experimento numerosas reorganizaciones internas hasta su conformación actual.

La Tesorería es el órgano encargado de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, esta fue creada mediante la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales el 31 de Diciembre de 1982. Se imprimen las bases 1,2 y 3 del artículo 73 constitucional, desapareciendo el régimen municipal en el Distrito Federal.

El antecedente de la Tesorería es la Dirección General de Rentas del Distrito Federal, quien se encargaba de la recaudación de impuestos; el cobro de derechos y rentas; el pago de los gastos demandados por los servicios públicos del Distrito Federal.

Para el 30 de agosto de 1929 se publicó la Ley de Hacienda del Distrito Federal la cual establece como órgano de la Hacienda Pública del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 1941 se publica la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, cambiando la organización de la Tesorería.

La Tesorería cuenta con una dirección, Subdirección y Oficinas de Técnica Fiscal del impuesto predial; del impuesto sobre las empresas mercantiles e industriales; de impuestos sobre espectáculos; de impuestos sobre alcoholes y bebidas alcohólicas; impuestos de plusvalía y sobre capitales y lotería; de cooperación de mercados; de recaudación de giros de boletas; de control de cuentas; de contabilidad y ejecutiva fiscal.

En 1947 por disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 7 de diciembre de 1946 y su reglamento del 1° de enero de 1947. La Tesorería paso a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a los asuntos referentes a la Hacienda Pública Local, correspondiendo a dicha Secretaría cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Departamento del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos, así como llevar la contabilidad y manejar la deuda pública tanto Federal como del Distrito Federal. De igual forma se establecieron tres grupos dependientes, impositivos, recaudadores y de apoyo administrativo.

Para 1953 se revisa la legislatura fiscal mejorando los sistemas de tributación y recaudación para tener un mejor control fiscal. Entonces se inicia otro proceso de

reorganización de la Tesorería creándose la Subtesorería de Impuestos agrupando en ella las dependencias impositivas encargadas de la determinación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y demás.

Dichas dependencias son:

- Dirección sobre Impuestos Mercantiles
- Dirección de Catastro e Impuesto Predial
- Departamento de Contribuciones de Mercado y Carnes
- Departamento de alcoholes
- Departamento de impuestos sobre Translación de Dominio de Bienes Inmuebles.

En 1966 la Tesorería inicia un programa de desconcentración de la recaudación al crear las ganancias recaudadoras en las delegaciones alejadas del centro de la ciudad de Xochimilco, Tlahuac, Milpa Alta, la Magdalena Contreras y Cuajimalpa, para facilitar el cumplimiento de las funciones tributarias.

En 1968 se celebran contratos con los Bancos del Atlántico S.A., Comercial Mexicana S.A. y del Valle de México para que cobrarán en sus principales oficinas y en todas sus sucursales los recibos de predial y agua en cuenta corriente.

En 1969 se ponen en servicio cerca de 45 cajas recaudadoras para el cobro de cuenta corriente y 17 para las cuentas de rezago y la autorización a contribuyentes para el pago por adelantado del impuesto predial.

El 29 de diciembre de 1970 se expide la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal teniendo esta la siguiente estructura.

- I. Dependencias Impositivas
- II. Dependencias recaudadoras
- III. Dependencias Técnicas y
- IV. Dependencias Administrativas

Para 1977 la Subtesorería de Impuestos antecede de la Subtesorería de la Administración Tributaria, queda integrada como sigue:
Subtesorería de la Administración Tributaria

- . Coordinación de Política Tributaria
- . Coordinación Operativa
- . Dirección de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles
 - . Dirección de Causantes Menores
- . Dirección de Catastro e Impuesto Predial
- . Dirección de Contribuciones Especiales
- . Dirección de Contribuciones de Agua
- . Procuraduría Fiscal
- . Dirección de Rezagos y Ejecución Fiscal
- . Dirección de Procesos Electrónicos
- . Dirección de Receptoras de Rentas

De acuerdo al Programa de Modernización Administrativa impulsado por el ejecutivo, publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1984, se reorganizó la Tesorería creándose la Subtesorería de Ingresos Locales y la Subtesorería de Ingresos Coordinados la primera es la responsable de administrar, registrar y controlar las funciones y atribuciones señaladas en el dictamen con base a la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal en los términos de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; así mismo la segunda se responsabiliza de administrar, registrar y controlar las funciones y atribuciones emitidas con base a los acuerdos delegatorios de facultades así como del Código Fiscal de la Federación y demás ordenamientos relativos a impuestos Federales aplicables.

Con el fin de cumplir con los programas de Desconcentración y Simplificación Administrativa así como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y con fundamento en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado el 26 de agosto de 1985 en el Diario Oficial de la Federación, se crea entonces la Administración Tributaria como órgano encargado de administrar, recaudar, determinar, cobrar, imponer, autorizar, registrar y ejercer las facultades inherentes a la política fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

La Administración Tributaria Central se compone de tres direcciones de área, siendo estas las de Recaudación; Liquidación y Cobranza; y Desarrollo Fiscal, teniendo como principal objetivo el controlar a los grandes contribuyentes.

La Subtesorería de Administración Tributaria Central atiende cuatro grandes conceptos determinados sobre los rangos siguientes: Impuesto al Valor Agregado; Impuesto Predial; Impuesto Sobre Espectáculos Públicos; y los Impuestos Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.

Por otro lado los Contribuyentes deberían de recurrir a las oficinas Centrales de la Tesorería para los trámites y aclaraciones relacionadas con sus obligaciones pues en las 32 receptorías de rentas sólo se efectuaban pagos, presentar declaraciones y avisos de altas, hojas o modificaciones a los padrones.

Es por ello que se opta por la descentralización administrativa de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal acercándose a los contribuyentes y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, al desconcentrar sus actividades hacia 20 Administraciones Tributarias Locales y conservar 21 Receptorías como oficinas Auxiliares de Recaudación encargadas de recibir solamente pagos de contribuciones y de proporcionar orientación a los contribuyentes.

La administración Tributaria del Departamento del Distrito Federal anteriormente se encontraba organizada por impuestos y centralizada a excepción de la recepción de pagos, declaraciones, avisos y solicitudes de 32 receptorías de rentas, después queda organizada por funciones y desconcentradas en grandes contribuyentes, 20 Administraciones Tributarias Locales y 21 oficinas auxiliares, además se encuentra a la disposición la amplia red de sucursales bancarias localizadas en el Distrito Federal ⁴¹.

Administraciones Tributarias Locales

Tacuba	San Lázaro
Ferrería	Unidad Juárez
Cien Metros	Tezontle

⁴¹ Indetec, Revista Bimestral No. 52. Dic. 1987 Enero 1988.

Tepeyac	Meyehualco
Aragón	Tezonco
Parque Lira	San Jerónimo
Mina	Perisur
Coruña	Taxqueña
San Borja	Acoxa
San Antonio	Xochimilco

Oficinas Auxiliares de Recaudación

Tezozómoc	Venustiano Carranza
Azcapotzalco	Alvaro Obregón
Vallejo	Coyoacán
Bondojito	Iztacalco
Nueva Atzacualco	Iztapalapa
Cuajimalpa	Magdalena Contreras
Lomas	Milpa Alta
Cuauhtémoc	Romero Rubio
Zócalo	Tlahuac
Centro Médico	Tlalpan
Benito Juárez	

Siguiendo con el Programa de Simplificación Administrativa en 1993 se establecen cajeros automáticos en Administraciones Tributarias Locales seleccionadas.

"Se instalan 15 cajeros automáticos en igual número de administraciones locales u oficinas auxiliares, con el propósito de brindar seguridad a los contribuyentes sobre la custodia de su efectivo, al poder retirar de estos cajeros la cantidad a pagar por concepto de contribuciones, así mismo, se integraran servicios financieros en operaciones bancarias, con el fin de aprovechar el tiempo de permanencia del usuario en la administración tributaria."⁴²

⁴² Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1993. SECOGEF, Pag. 52.

2.3.1. Finanzas Públicas del Distrito Federal

Los cambios realizados en la organización de la Administración Tributaria se reflejan en la composición de los Ingresos del Distrito Federal, los cuales pasaron de una creciente dependencia financiera respecto de la Federación (mayores subsidios federales) a una moderada autonomía financiera mediante el incremento de los ingresos propios y una reducción en las transferencias federales o subsidios. Esto lo podemos constatar a continuación.

En cuanto a los ingresos extraordinarios, hasta 1987 representaron entre un 30 y 40%, en este periodo el Distrito Federal obtuvo la mitad de sus ingresos (un 40% aproximadamente) vía deuda. Llegó a ser tan excesivo este rubro que se requirió la intervención del gobierno central para restringir los gastos extraordinarios. Actualmente los ingresos extraordinarios se encuentran limitados para evitar excesos, son aplicados exclusivamente, en un 90% a todo lo que son inversiones de agua cuando así lo requiera. Este tipo de endeudamiento es aceptable debido al deterioro de las finanzas, el Distrito Federal no cuenta con los ingresos suficientes para financiar una obra de esta naturaleza por sí sólo.

Antes no era muy necesario el endeudamiento, fue hasta 1970 y 1986 cuando el endeudamiento neto del Departamento del Distrito Federal (DDF) creció, representando desde el 6% del gasto total en 1970, hasta el 29% en 1981. A mediados de los ochentas se denotaba un endeudamiento excesivo, lo cual anula cualquier esfuerzo para el saneamiento de las finanzas.

Esto se aúna a un consecuente servicio de la deuda, en 1982 se llegó a pagar altos intereses que llegaron a representar más del 21% del gasto total. Lo que implica una mayor absorción de recursos para el pago de la deuda y menor proporción para los programas sociales.

"A partir de 1986, los intereses y amortizaciones de capital que enfrentó la entidad se cubrieron con recursos presupuestales propios. A pesar de que el endeudamiento continuó, esto fue notablemente menor ya que pasó del 20% del ingreso total del sector

en 1986 a sólo 0.3% en 1989, año en el que incluso hubo un desendeudamiento de 6.042 millones de pesos.⁴³

Para 1988 el endeudamiento fue menos significativo pues los niveles netos de la deuda han sido compensados con amortizaciones esto llevo a que en 1989 hubiera un gran desendeudamiento neto del sector. Para 1990 el endeudamiento neto significó únicamente el 0.9% de los ingresos totales del DDF este ámbito financiero fue reduciendo de tal modo que ya no es tan importante ni necesario, es decir se condiciona la utilización de créditos utilizándose únicamente en los programas que así lo requieran, sin comprometer el futuro financiero de la entidad y sea utilizado en inversiones productivas o de alto impacto socioeconómico.

El segundo componente de los ingresos que ha caracterizado a las finanzas públicas en los últimos diez años, son las participaciones en impuestos federales. Hacia 1988 implicaban aproximadamente un 64% de los ingresos totales, es decir era la mayor fuente de ingresos en el Distrito Federal.

Al inició del sexenio pasado (1988-1994) el porcentaje de las participaciones en impuestos federales fue de un 25% del Fondo General de Participaciones, en tanto actualmente se han disminuido al 15% gracias a los cambios en las fórmulas de reparto, incluyéndose ahora el tamaño de la población en relación a la población del país, mientras que anteriormente únicamente se incluía el tamaño de la actividad económica. lo cual no favorecía al Distrito Federal, que es una de las regiones donde se generan más ingresos, retribuyéndosele una mínima parte, siendo este un reparto inequitativo pues no va de acuerdo con el movimiento económico que se genera.

Los impuestos federales muestran una tasa promedio anual de crecimiento del 18.5% menos que la mitad del 39.9% en que crecieron los ingresos propios. Aún a pesar de ello dichas participaciones son una fuente de ingresos si no fundamental si importante pues es una de las cuatro líneas de financiamiento del gasto (ingresos propios, endeudamiento, transferencias federales y participaciones en impuestos federales).

⁴³ Vázquez Colmenares, Pedro. " El Desafío de las Finanzas Públicas ". En *Economía Metropolitana*, Vol. 2, No. 15. Pág. 8

"A partir de 1973, año en que se elevó la tasa del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (...) las participaciones elevaron su importancia dentro del total del ingreso del gobierno capitalino del un 5.5.% promedio anual entre 1960 y 1973, a más del 30% a partir de 1974. Entre 1979 y 1981 las participaciones tuvieron incrementos reales del 14% anual incrementando su peso específico en el total de ingresos del sector central a 39%."⁴⁴

Mientras para 1988 el incremento de las participaciones fue más notorio pues representaban ya un 67% de los ingresos ordinarios del Distrito Federal, los ingresos propios significaban únicamente un 33%, esto muestra la importancia de las participaciones del Distrito Federal a partir de la Coordinación Fiscal.

Esta situación cambió para 1991 con motivo de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal generando una baja considerable de las participaciones en ingresos federales, esto implicaba una pérdida de más o menos 2.1 billones de pesos en este periodo. Debido al nuevo Sistema de Distribución de Participaciones en el que..

"... el Departamento del Distrito Federal participará relativamente más en los componentes de la formula que pierden importancia y perderá peso específico en aquellos que crecen como proporción del total del Fondo General de Participaciones."⁴⁵

Los efectos negativos de la reducción de las participaciones federales pueden revertirse mediante una mejor fiscalización de las contribuciones federales, efectividad en la recaudación de multas impuestas por las autoridades federales no fiscales y las mejoras que se propician en el control, registro, difusión y cobro del impuesto sobre tenencia serán un paliativo en el deterioro de dicha fuente de ingresos.

En tercer lugar tenemos las Tránsferencias Federales o Subsidios, aún a pesar de haber constituido una parte importante de los ingresos del DDF, se han disminuido para tratar de llegar a una autonomía financiera, mediante el saneamiento de las finanzas públicas disminuyendo los subsidios aunque no totalmente. Pues es más conveniente

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid. Pág. 12

seguir con los subsidios para no golpear la economía de la población, con aumento excesivo de las contribuciones.

Las transferencias se iniciaron a partir de 1977 y hasta 1982 se aplicaron al apoyo exclusivo de los organismos del DDF, alcanzando un promedio de 7.6% del total de los ingresos del sector, para entonces aún no constituían una parte muy relevante de los ingresos.

"A partir de 1982 las transferencias se convirtieron en un elemento fundamental de las finanzas públicas capitalinas, con un promedio de 22% del financiamiento del gasto del sector entre 1983 y 1988; constituyendo el 31% de los ingresos totales en 1986." ⁴⁶

Lo anterior muestra un deterioro en las finanzas públicas del Distrito Federal pues muestra la falta de ingresos propios para cubrir el gasto, por lo cual es menester recurrir a los subsidios federales para financiar las grandes obras de infraestructura en servicios públicos y responder a las demandas sociales, y cumpliendo las funciones que le han sido encomendadas.

A partir de 1983 los subsidios federales de igual forma se dirigieron hacia el sector central del D.F. representando un promedio anual aproximadamente del 36% de las transferencias del gobierno federal totales entre 1983 y 1985 y el 7% de los ingresos del sector central. Mientras tanto de 1986 a 1987 las transferencias a dicho sector se duplicaron en términos reales como producto de las necesidades de la reconstrucción de los sistemas de 1985.

De esta manera el sector central en el bienio 1985 - 1987 recibió el 59% de transferencias federales, se financió con ello el 22% del gasto efectuado.

Para 1988 las transferencias del sector central únicamente representaron el 22% de las transferencias totales. Consecuentemente del total del presupuesto, actualmente se reciben como subsidios del gobierno federal el 1.6%. La gran diferencia que esto representa en transferencias ha sido cubierta vía ingresos propios fundamentalmente los

⁴⁶ Ibid. pág. 3

Impuestos, considerados como la más importante fuente de ingresos así como la recaudación de derechos lo que coadyuva al saneamiento de las finanzas.

A partir de 1989 las transferencias hacia el Sector Central del DDF fueron verdaderamente insignificantes en comparación a las otorgadas a 1987. De 1988 a 1990 estos recursos representaron en términos reales el 11%, 12% y 0.06% respectivamente, para 1991 únicamente fueron de 2.8%. Cabe resaltar que a partir de 1989 las transferencias estuvieron condicionadas para realizar programas de origen federal (tal es el caso de las becas para el Programa Nacional de Captación). Por lo que su impacto no ha sido relevante.

Por otro lado las transferencias otorgadas a los organismos también disminuyeron pero aún a pesar de ello siguieron siendo considerables pasaron de un 52% en 1988 - 1989 a un 30% en 1990. Uno de los organismos que ha recibido mayor porcentaje de transferencias tanto federales como del Sector Central ha sido el transporte, "... las transferencias federales a este subsector se redujeron 50% en el trienio al pasar de 1.2 billones de pesos de 1988 en el año de 1988 a tan sólo 0.6 billones en el año de 1990. No obstante en el peso relativo de estas transferencias en el gasto total de los organismos ha decrecido, su aportación siguió siendo alta." ⁴⁷

Aún a pesar de la importancia de las transferencias federales para los organismos de transporte, en 1991 son motivo del Programa de Productividad del Gasto Público se suspendieron las transferencias presupuestales, afectando severamente los ingresos del subsector transportes, pues dichas transferencias habían aportado el 37% del total de ingresos del transporte. Esta situación impidió seguir con las políticas establecidas hasta ese momento buscando resarcir las consecuencias mediante un ajuste considerable de las tarifas. Este es uno de los motivos del porque es importante la existencia de los subsidios federales para el financiamiento de obras públicas (como el metro). Por ello deben de seguir existiendo las transferencias federales siempre y cuando se dediquen a financiar programas de solidaridad y obras en las que el financiamiento sea escaso apoyando los gastos del DDF para cumplir con sus funciones.

⁴⁷ Ibid.pág. 10.

Finalmente en cuanto a los Ingresos propios del DDF. Estos ingresos durante los sesentas crecieron a tasas reales cercanas al 10%, sin embargo de 1975 a 1985 cayeron considerablemente al pasar de 3.3 billones de pesos (de 1990) a únicamente 1 billón. Dicha disminución se nota en el financiamiento de las infraestructuras y servicios, lo cual implicaba un menor esfuerzo ciudadano. Esto se debió al descuido en la recaudación de los ingresos propios, lo que provoca un severo rezago y la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento tales como el endeudamiento y las transferencias.

A pesar de estas condiciones en 1988 se incrementaron los ingresos propios. Las transferencias del gobierno federal se redujeron de 15.9% a 1.1% para 1991, que dichas transferencias ya no juegan un papel muy importante en la jerarquización de captación de ingresos para la ciudad, volcándose principalmente en los ingresos propios incrementándose en un 73.7% es decir crecieron a una tasa promedio anual de 40%.

Los ingresos propios se clasifican en: impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, y contribuciones de mejoras. Los cuales fueron definidos al comenzar el presente capítulo.

El mayor ingreso que tenía el DDF era vía impuestos y dentro de aquellos el más importante es el impuesto predial y sobre las Nóminas de las empresas y sobre la Adquisición de Inmuebles. Estos ingresos en los últimos años han recuperado sus niveles un 10% aproximadamente "... en 1980, los impuestos, básicamente el predial, estaban en el orden del 10 y el 11% y hacia 1988 teníamos básicamente el 12%." ⁴⁶. Como resultado del aumento en la base de contribuyentes así como de la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales que realiza la mayoría de los capitalinos, a partir del ajuste general de las cuotas, tasas y tarifas de las contribuciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

La estructura de impuestos locales captados por el Distrito Federal registra importantes cambios, al pasar de representar el 20.1%, en 1988, a 42.5% en 1993. Lo cual demuestra que se convirtió en una de las principales fuentes de ingresos de la capital

⁴⁶ *Economía Metropolitana*, Vol. 2 No. 11, Pag. 3

para cubrir el presupuesto de egresos del DF, con respecto a esto se menciona lo siguiente.

El impuesto predial pasa a ser el más importante por las finanzas del DDF. De significar el 20.1% en la suma total de impuestos, su importancia ascendió a 42.5% en 1993. Por otro lado el impuesto sobre Nómina en el periodo de 1989 a 1993 alcanzó 340% en una tasa anual de 34.5%.

Entre 1982 - 1988 cayeron 41% los derechos, los aprovechamientos un 25%, las contribuciones de mejoras 93% y los impuestos 57% durante este periodo se elevó la dependencia del DDF respecto de las participaciones, pues representaron el 67%.

Para 1988 se crea el nuevo impuesto sobre Nómina representando el 56% del total de impuestos y el 20% del total de los ingresos propios. Lo cual muestra el esfuerzo realizado para lograr una autosuficiencia financiera del DF con respecto a la federación, pues esto implica mayores recursos propios y menos subsidios bien administrados.

Gracias a las acciones de descentralización y simplificación administrativa aunadas a las tareas de incrementar y mejorar la fiscalización de contribuyentes y la revisión de las funciones procedimientos de recaudación, asistencia al contribuyente y procuraduría fiscal se hizo posible el incremento real de 85%, los derechos 80%, los productos con un 74%, en tanto las contribuciones de mejoras crecieron 12 veces y los aprovechamientos crecieron 5 veces más. Aún a pesar de ello.

"En el periodo 1992 - 1993, el incremento de los ingresos propios equivalió a 10.2%, proporción seis veces inferior a 1988 - 1989 cuando alcanzó el 73.7%." ⁴⁹

Esto fue como consecuencia de una desaceleración de la economía nacional así como las dificultades de la economía internacional. Se experimentó una tendencia declinante en el ritmo de crecimiento de los ingresos propios, esto puede indicar un proceso de agotamiento en la capacidad de crecimiento de dichos ingresos.

⁴⁹ " El DDF: en 93. Tendencia declinante en el ritmo de crecimiento de ingresos " en La Jornada. 11/Mayo/1994. Pág. 45.

Paralelamente a esta tendencia declinante en el ritmo de incremento de los ingresos propios se agrega "la acusada pérdida de importancia de los ingresos por transferencias del gobierno federal al DDF, pues entre 1988 y 1991 prácticamente su peso en el total se redujo de 15.9% a 1.1%; o sea que se ha logrado que las transferencias ya no tengan un papel importante en la jerarquización de captación de ingresos para la ciudad."⁵⁰

2.4. El sistema de Coordinación Fiscal.

La Coordinación Fiscal es entendida como un sistema con base en el cual la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, se coordinan fiscalmente en los siguientes ámbitos:

1. Establecimiento y distribución de las participaciones correspondientes a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
2. Delimitación de las competencias entre estos ámbitos de gobierno respecto al ejercicio de facultades legislativas tributarias.
3. En lo referente a reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
4. Constitución, organización y funcionamiento de los órganos de coordinación fiscal.

A partir de 1980 se transforma el panorama tributario del Distrito Federal, al entrar en vigor las leyes de Coordinación Fiscal y del Impuesto al Valor Agregado. A partir de ese momento los estados, municipios y el Distrito Federal, se coordinan por ley con la Federación en materia fiscal, teniendo como principales objetivos.

- Otorgar órganos propios a la Coordinación Fiscal del país
- Uniformar el sistema tributario a fin de evitar la concurrencia tributaria que permite la constitución entre los tres niveles de gobierno; federal, estatal, y municipal.
- Evitar el agotamiento del sistema de distribución de participaciones que tenía efecto en el Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles (ISIM).

⁵⁰ *Ibidem*.

- La reglamentación e integración de la operación tributaria estatal y municipal para la administración del IVA.
- El establecimiento de un nuevo sistema de distribución a causa del menor incremento en términos reales de las contribuciones locales en comparación con las federales, llegando las participaciones a un porcentaje cercano a las contribuciones federales, los que darían incrementos similares en los ingresos de los diferentes niveles de gobierno.

Entre 1973 y 1978 fueron firmados los primeros convenios de Coordinación Fiscal, esto aumenta el monto de los recursos Federales canalizados a los otros dos ámbitos de gobierno. Los recursos orientados a los estados se realizó de la siguiente manera: el 71% se destinó a 7 entidades y el Distrito Federal; Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua; el 29% entre las otras 24 entidades, el principal criterio para la asignación de participaciones era de origen geográfico de los ingresos participables, es decir el estado donde se obtenían más ingresos, era quien recibía mayor porcentaje de recursos, en cambio con ello se acentuaban los desequilibrios regionales.

La columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creado en 1978 es la Ley de Coordinación Fiscal, que en su artículo 1° establece sus objetivos, estos son:

- Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal.
- Establecer la participación que correspondiera a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Distribuir entre ellos dichas participaciones.
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.⁵¹

Gracias al establecimiento del Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal se logra el establecimiento de bases modificadas de distribución de participaciones más dinámicas; que todas las entidades federativas tendrán mayor oportunidad para disfrutar la riqueza derivada del desarrollo nacional; crear un régimen globalizador de participaciones con

⁵¹ Diario Oficial de la Federación. "Ley de Coordinación Fiscal". 27 - Diciembre - 1978.

mayor simplificación en sus mecanismos administrativos, mayor fluidez y oportunidad en los pagos; asociar el crecimiento de los recursos de los estados y municipios, provenientes de participaciones al crecimiento del total de la recaudación Federal.

Desde el punto de vista de la administración y operación tributaria, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sienta las bases para

- a) Resolver la concurrencia administrativa (impositiva) federal, estatal e incluso municipal, que propiciaban efectos de doble y triple tributación al contribuyente (simplificación administrativa y evitar la doble tributación lo que genera un desperdicio y mal uso de los recursos recaudados); e
- b) Integrar operativamente la infraestructura de la administración tributaria tanto federal como local para administrar el recién creado IVA.

El impacto que tuvo la coordinación fiscal a partir de 1979, se puede observar en el cuadro donde se presenta el peso específico que dentro de los ingresos del Distrito Federal tuvieron los ingresos propios y las participaciones.

"Durante los años sesentas la coordinación en el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles fue una importante fuente de ingresos. Al cambiar por el IVA se constituye en la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de los ochentas, período en el que el Distrito Federal se vio beneficiado. Para 1988, las participaciones habían crecido 7.3% en términos reales respecto a 1980 y representaban el 67% del total de ingresos ordinarios."⁵²

Para 1990 se decide redistribuir los recursos que vía participación obtienen los estados, por tal efecto el criterio de población adquiere un efecto relevante, pues para la redistribución de las participaciones federales se hace de acuerdo al número de habitantes de cada estado, sin considerar el gasto que se debe ejercer para lograr cubrir las necesidades básicas de la población.

⁵² *Economía Metropolitana*, Vol. 2, NO. 15, Pág. 5.

"EL Distrito Federal ha tenido un coeficiente de participación efectiva de más del 20% del total de los recursos que les corresponden a las entidades por esta vía. Con el criterio de la población se prevé que el coeficiente se reduzca al 14%." ⁵³

La incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del Distrito Federal (SNCF), si bien lo limita en su actuación tributaria para la autoridad impositiva del gobierno capitalino, esta incorporada al SNCF por ministerio, de igual forma se otorga participación en la recaudación que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería disminuidos con el total de las devaluaciones por los mismos.

La Ley de Coordinación Fiscal obstaculiza la autonomía fiscal del Distrito Federal al no permitir la incorporación de gravámenes que provoquen una mayor participación de contribuyentes para sufragar el gasto y no simplemente limitarse al impuesto predial, a los derechos por consumo de agua, a los derechos de licencia de construcción entre otros.

"La coexistencia de la Federación, de los estados federados, del Distrito Federal y de los Municipios, aunada a la concurrencia impositiva que permite la Constitución, originó el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que es el medio conforme al cual se distribuyen ingresos entre dichos entes, se delimitan competencias entre los niveles de gobierno en lo relativo al ejercicio de facultades legislativas tributarias y actividades administrativas, procurándose la colaboración administrativa entre ellos." ⁵⁴

Tipos de Coordinación.

1) Coordinación en impuestos.

La recaudación federal participable es la que obtenga por todos sus impuestos así como los derechos sobre hidrocarburos y de minería disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluyen los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en todas las demás exportaciones, ni los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos, tampoco

⁵³ Ibid.

⁵⁴ *Prontuario de Actualización Fiscal*, Oct. 1995 No. 145, pag.40.

se incluye el impuesto sobre tenencia y uso vehicular de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

2) Coordinación en inmuebles.

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se encuentran coordinadas con la Federación en el impuesto sobre adquisiciones de inmuebles y que hubieran celebrado con la misma convenios de colaboración administrativa en materia de impuestos sobre tenencia o uso vehicular, donde se estipule la obligación de un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este último impuesto, del que el 20% corresponderá a los municipios de la entidad.

3) Coordinación en Derechos.

Los estados podrán no coordinarse en derechos, en caso de no hacerlo. El Fondo General de participaciones se adicionará con 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio del 0.5% participarán las entidades federativas y municipios, cuando aquellos se coordinen en materia de derechos.

El 60% del 0.42% de la recaudación federal participable obtenida por la Federación por concepto de impuestos, así como derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, incrementará a las entidades que se coordinen en materia de derechos. Quienes se coordinan en derechos no mantendrá en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Exenciones y en general concesiones, permisos o autorizaciones incluso los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de erario, con excepción de los siguientes:

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos de efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o calificar terrenos.

- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
- v. Registro a cualquier acto relacionado con los mismos a excepción de los siguientes:
 - b) Registro Civil.
 - c) Registro de la propiedad y del comercio.
- i. Uso de las vías públicas... No se considerarán comprometidas dentro de lo dispuesto los derechos de estacionamiento de vehículos ni de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.
- ii. Actos de inspección y vigilancia." ⁵⁵

Como resultado de las reformas a la coordinación fiscal, la distribución del ingreso federal a través de las participaciones se realizaron con base en los Fondos; el General de Participaciones y el de Fomento Municipal. Hasta 1989 existían tres fondos a saber: el General de Participaciones; el Financiero Complementario; y el de Fomento Municipal. Para 1990 el segundo pasa a formar parte del Fondo General y el tercero permanece, ello significó una simplificación en la fórmula de distribución de participaciones tratando de que fuera más equitativo en cuanto a su distribución y sencillo en lo que se refiere a su procedimiento.

El Fondo General de Participaciones distribuye como sigue: un 50% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa en el ejercicio de que se trate. Mientras tanto el otro 50% mediante la aplicación de un coeficiente obtenido mediante la fórmula que establece el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal para 1990. Para hacer el cálculo es necesaria la información proporcionada a los contribuyentes en sus declaraciones de los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso vehicular y el especial sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos, aguas envasadas, debidas alcohólicas y tabacos labrados. En la actual fórmula ya no se aplica el IVA. Así mismo se incluye un mecanismo de asignación que parte de considerar a los impuestos federales mencionados, incluye el impuesto y los derechos de agua, con lo cual se pretende fortalecer la administración a la instancia municipal.

⁵⁵ Ibid. Pág. 41 y 42.

El Fondo de Fomento Municipal, tiene como objetivo el desarrollo de dicho ámbito de gobierno, este fondo se distribuirá entre los estados en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada entidad federativa en el Fondo General de Participaciones que recibe cada entidad, corresponderá a los municipios por lo menos el 20% de acuerdo a lo establecido en las legislaturas locales.

" Artículo 3°. - La cantidad que a cada entidad corresponda en el 50% del Fondo General de Participaciones a que se refiere la Fracción II del artículo 2° de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente que se determine conforme a las siguientes fracciones:

i.- Las participaciones en el 50% del fondo que correspondieron a la cantidad en el año anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo, se multiplicarán por el monto de las contribuciones asignables de la entidad en el segundo año anterior.

ii.- Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo a la fracción anterior, calculados para todas las entidades, y se determinará el por ciento, que el resultado que corresponda a cada una de ellas, represente el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en esta parte del Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

Las contribuciones asignables a que se refiere este artículo son los impuestos federales de automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios en los conceptos de petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados. Así mismo, se consideran contribuciones asignables el predial y los derechos de agua." ⁵⁶

⁵⁶ Ley de Coordinación Fiscal 1990. SHyCP, pág. 91.

CAPITULO III. POLÍTICA PRESUPUESTAL DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. Concepto y Generalidades del Gasto Público

Primeramente me remitiré al concepto del gasto público: al respecto existen varias definiciones, un primer acercamiento es la asignación de recursos realizado por el Estado para cumplir con sus funciones, su principal objetivo es satisfacer las necesidades sociales más apremiantes.

"Desde otro ángulo el gasto público puede ser visto como la cantidad monetaria que el Estado utiliza para la realización de sus proyectos técnicos y políticos, de acuerdo a sus funciones constitucionalmente legitimadas para regular los intereses de las distintas fracciones de clase que integran la sociedad."⁵⁷

Se puede considerar al gasto público como las cantidades monetarias derogadas por el Estado para proporcionar bienes y servicios a la sociedad cumpliendo con sus objetivos sociales, económicos y políticos.

El gasto público se define de igual manera "como aquella erogación que realiza el gobierno para aumentar o mejorar la calidad a nivel de la población."⁵⁸ Es decir, se considera a estos gastos como una especie de transferencia de riqueza pues el Estado no consume estos gastos sino que los distribuye entre la población mediante la prestación de los servicios públicos, he aquí la importancia de la intervención del Estado en la Economía como medio regulador y de control.

Algunas formas de intervención son mediante el subsidio donde el Estado otorga directamente cierta cantidad a la institución a personas que se quiere favorecer, lo cual implicaría un gasto sin contrapartida.

Las principales características del gasto público son: el gasto no necesariamente es cubierto por quien lo eroga, es decir los recursos de que dispone una Secretaría de

⁵⁷ Bello Maldonado, Gasto Público en México, Pág. 6

⁵⁸ Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Pág. 270.

Estado para sus gastos no serán cubiertos por ésta sino por los recursos de la sociedad (contribuciones); el gasto público no produce ninguna utilidad financiera más bien sería una utilidad social, es decir, un beneficio social; el monto total de los gastos públicos se determina por factores económicos, políticos y sociales.

Por otro lado para la aplicación del gasto público se deben tomar en cuenta ciertos criterios para un mejor uso de los recursos mediante la clara fijación de los fines u objetivos. Para ello es menester tener presente ciertos principios de aplicación del gasto.

Uno de estos principios es el del mínimo, lo cual implica obtener el menor costo, una mínima aplicación de recursos, materiales y humanos, así como emplear el mínimo gasto total. He aquí la importancia de la aplicación de la técnica del presupuesto por programas, es decir si se planifica, programa y presupuesta adecuadamente y a tiempo da como resultado una mínima inestabilidad en la economía causada por un gasto público bien administrado.

Otro es el principio del máximo que implica la obtención del mejor resultado, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos, alcanzando un máximo beneficio social o utilidad social.

Con ambos principios se aplica el concepto de eficiencia al gasto público lo que implica la maximización de los resultados y minimización del costo de los mismos; es decir, se deben buscar las mejores alternativas al menor costo.

Según el criterio social existen tres tipos de gasto

Gasto Directo. Se dirige al sector de la población de ingresos medios, bajos y escasos recursos, tal es el caso del gasto público de vivienda, salud y asistencia social.

Gasto Indirecto. Se dirige al mismo sector de la población que el anterior pero su propósito es facilitar el acceso a estas personas al mercado de trabajo. Es el gasto público en educación, transporte, protección trabajadora.

Gasto Modificado. Tiene su efecto en el mismo tipo de población que los anteriores pero también en los de altos ingresos se asocian con el cuidado personal, el mercado de trabajo o con la actividad económica, los gastos son: agua potable y drenaje

3.2. Política del Gato Público del Distrito Federal de 1983 a 1988

Durante el periodo que va de 1983 a 1988 la Administración de Miguel de la Madrid Hurtado, llevó a cabo nueva etapa de la prestación de servicios públicos, aplicando una estrategia de mejoramiento integral de la una imagen urbana a través de la realización de obras orientadas a proporcionar un mayor bienestar a los habitantes de la ciudad capital. Se establece una política de beneficio social en la aplicación del presupuesto de egresos a fin de dar respuesta a las necesidades más urgentes de la población manteniendo un gasto bien programado y una eficiente asignación de recursos a los principales programas perfectamente seleccionados.

La política del gasto se orientó a la realización de las acciones necesarias para lograr la recuperación económica y alcanzar los objetivos determinados como son: control de la inflación; incrementar la producción y la defensa del empleo; alentar la inversión; la atención a las necesidades básicas y el fortalecimiento del Estado.

Durante este periodo se da continuidad al fortalecimiento de las estrategias de modernización económica y cambio estructural planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1988 tomando en consideración las directrices establecidas en la Ley de Planeación Democrática y en el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y zona centro.

Los objetivos planteados son: mejorar la convivencia social de los habitantes de la ciudad; superar resagos y desigualdades, consecuencia del crecimiento urbano y centralismo económico-político. En estas circunstancias el presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal es un medio eficaz de respuesta política a los requerimientos sociales logrando el consenso de la población mediante las consultas ciudadanas detectando las demandas más apremiantes de la ciudadanía. Para la elaboración adecuada del presupuesto de egresos donde se plantean y especifican los programas prioritarios para cumplir con sus funciones y dar respuesta a las necesidades.

Los documentos básicos para la integración del presupuesto a parte de la normatividad jurídica existente, fueron los programas actualizados de mediano plazo y el programa operativo anual. * La ejecución del programa de mediano plazo a través de los programas operativos anuales ha coadyuvado a un proceso sistemático en la programación-presupuestación, al mostrar en forma concisa los logros y avances, lo que permite la evaluación objetiva y veraz de los programas... ofrece... un fiel registro financiero y contable de las acciones realizadas **

La política financiera constituye un factor primordial para la recuperación económica sin menoscabo de la racionalización del gasto público mediante una oportuna programación del presupuesto, en relación a esto se tiene lo siguiente, las medidas implantadas para incrementar los ingresos propios del Departamento del Distrito Federal, manteniendo

En cuanto al servicio de la deuda las grandes inversiones que realizó el gobierno capitalino para el incremento de la infraestructura y continuar con la prestación de los servicios públicos que requiere la población, esto lleva al endeudamiento en ocasiones excesivo , en base a esto para enero de 1983 el monto de la deuda ascendió a 261 mil 701 millones de pesos obligando a un compromiso de pago por el 41 por ciento del gasto programado, siendo así uno de los rubros a los que se le asignó un mayor porcentaje del gasto público. Eliminando de esta forma cualquier esfuerzo para el saneamiento de las finanzas del Distrito Federal. Bajo estas circunstancias se tuvo la necesidad de establecer políticas responsables, de reestructuración de la deuda, de ahorro presupuestal y de racionalización del gasto público.

Gracias a ello para 1984 se logró la ampliación del pago de la deuda, en tanto para abril de 1986 se suscribió el Convenio de Rehabilitación financiera, por medio del cual el Gobierno Federal asumió el 96 por ciento de los pasivos de la ciudad 418,318 millones de pesos aproximadamente, reduciéndose considerablemente la parida presupuestal dedicada a la deuda pública y por otro lado incrementándose los recursos disponibles para los programas prioritarios, uno de ellos es el Saneamiento financiero considerado como uno de los principales objetivos del gobierno capitalino, estableciéndose un uso

** Diario de los Debates, Cámara de Diputados año III No. 27 1987.

selectivo y restrictivo de recursos vía créditos tanto internos como externos, lográndose diversificar los instrumentos de capitación con el fin de allegarse mayores recursos para la atención de los programas planteados.

Por otro lado para entender la política del gasto público implantada durante dicho periodo (1983-1988) considero necesario analizar los programas considerados en la política del gasto público del Distrito Federal, dichos programas son los siguientes básicamente, los cuales abarcan los principales aspectos de la vida económica, política y social que demandan una pronta solución para lograr el desarrollo deseado y planteado en los planes de gobierno.

En cuanto al transporte urbano se avanzó en su modernización y eficiencia considerándolo como uno de los servicios más demandados por la población lo que impidió una fuerte inversión, por lo tanto se destinaron montos presupuestales considerables. Un ejemplo de ello es " La red del Sistema de Transporte Colectivo Metro, contaba con una extensión de 78.8 kilómetros a finales de 1982, habiendo alcanzado una longitud de casi 1315 kilómetros con 118 estaciones en operación para 1987.⁶⁰ En lo que respecta a autotransportes urbanos Ruta 100, se elevó el parque vehicular de 4 mil 900 autobuses en 1983 a más de 7 mil en 1988 se crearon nuevas líneas para trolebuses, llegando a un total de 433.3 kilómetros en operación en 1987.

Como se mencionó anteriormente, este rubro fue primordial y considerado como uno de los más caros para el Distrito Federal, por ello se ha recurrido en repetidas ocasiones a los subsidios federales para su financiamiento, sin embargo dentro del programa de saneamiento financiero se contempla la reducción de los subsidios federales a fin de alcanzar la autonomía financiera del Departamento del Distrito Federal. En atención a ello se redujeron los subsidios a través de la adecuación de las tarifas del servicio a fin de ajustarlas a los costos reales de operación. Si es cierto que el monto de los subsidios federales es menor cada año, éstos no pueden ser eliminados en su totalidad en algunos programas, básicamente en los que requieren grandes infraestructuras, como se refirió en el capítulo anterior, pues el Departamento del Distrito Federal aún no cuenta con la capacidad económica suficiente para financiar por sí sólo los servicios que ofrece, al contrario debe mantenerlos al alcance de la población por lo

⁶⁰ Ibid. Pág. 110.

cual requiere de un apoyo federal para que su costo hacia los usuarios no sea elevado. Por ello no se puede recurrir al aumento excesivo de las tarifas del servicio pues se afectaría la economía de la población.

Por otro lado en cuanto a seguridad pública de 1983 a 1987, se avanzó en la profesionalización de los cuerpos policíacos mediante la impartición de cursos de capacitación, especialización y educación vial, dotación de nuevo armamento, de los equipos de intercomunicación; y de la adquisición de nuevos vehículos. En la impartición y procuración de justicia, se llevó a cabo un proceso constante de adecuaciones jurídicas, se realizaron revisiones a métodos y procedimientos jurídicos en atención a los programas de modernización y simplificación administrativa, de igual forma se llevaron a cabo acciones de profesionalización y moralización de servidores públicos.. Por supuesto que esto implica mayores gastos y por lo consiguiente un considerable aumento en la partida presupuestal destinada a seguridad pública, aún a pesar de ello los recursos destinados a estos programas son insuficientes por lo cual siguen subsistiendo irregularidades e ineficiencias en la seguridad pública. Es menester tener un programa bien organizado y controlado a para evitarse la desviación de éstos y dar solución real al problema de la inseguridad que cada día se hace más presente y difícil de controlar.

En materia laboral se emprendieron programas de reestructuración interna de las instituciones, contribuyendo a la agilización y eficiencia de los procedimientos procesales laborales, logrando una conciliación más justa y equitativa en las controversias entre trabajadores y patrones. Se atendieron alrededor de 32 mil 481 emplazamientos a huelga, se otorgaron más de 3700 becas con el propósito de reducir el desempleo. Siendo éste uno de los principales problemas que aquejan a la población capitalina lo cual impide el desarrollo económico y social del DF, pues al incrementarse el desempleo disminuye el número de contribuyentes y por lo consiguiente se reducen los ingresos del Distrito Federal vía impuestos.

Considerando que la salud es un factor fundamental para el desarrollo del ser humano, durante el periodo 1983 - 1988 se amplió y modernizó la infraestructura para la atención de la población abierta del Distrito Federal.

* Durante el periodo citado, se proporcionaron 9 millones 481 mil consultas en las diferentes unidades médicas del Departamento del Distrito Federal; se aplicaron 361 mil 212 dosis de vacunación; se obtuvieron 802 órganos para rehabilitación de la vista y se impartieron 1 mil 963 cursos de capacitación y actualización médica.⁹¹ En cuanto a los servicios sociales se realizaron alrededor de 80 mil eventos cívicos, culturales, recreativos y deportivos.

En cuanto a protección social se dio apoyo a 119 mil 879 adultos indigentes y a 65 mil 631 menores desvalidos en las casas de protección social existentes, atención a internos en los sistemas de reclusorios y centros de readaptación social, se coadyuva a la seguridad económica y social alrededor de 95 mil derechohabientes anualmente, a través de las cajas de previsión de los trabajadores a lista de raya y de la policía preventiva del Distrito Federal.

Otro programa de primordial importancia es el de vivienda, de conformidad a la capacidad presupuestal se apoyaron 7 mil 970 acciones de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda y se construyeron 3 mil 894 viviendas entre 1983 y 1988.

Por otra parte tenemos el crecimiento urbano, debido al constante crecimiento demográfico cada día se acaba con bosques y terrenos para la producción agropecuaria. A este respecto durante el periodo estudiado se actualizaron los siguientes programas, el Programa Federal para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los 16 Programas Parciales Delegacionales, los Programas Parciales de los Poblados en el área de Conservación Ecológica de diferentes delegaciones, se publicó el 3 de julio de 1987, el nuevo Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal. Afín de evitar los asentamientos urbanos irregulares que cada día acaban con las zonas ecológicas existentes deteriorando el medio ambiente. Es necesario poner la atención adecuada a dicho problema, es decir, debe darse prioridad a la construcción de la vivienda popular para evitar dichos asentamientos evitando de esta forma el crecimiento demográfico desmedido a través de la creación de nuevas fuentes de empleo en la provincia para alcanzar un mejor nivel de vida y evitar de esa forma la migración hacia el Distrito Federal en busca de nuevas oportunidades

⁹¹. Ibid. pág. 111.

El combate a la contaminación es primordial para la preservación del medio ambiente, que en los últimos años se ha visto muy deteriorado, en febrero de 1966 se emitió el decreto por el cual el Departamento del Distrito Federal y otras dependencias federales se comprometieron e invitaron a grupos ecologistas a realizar acciones encaminadas al logro de este fin. Entre las actividades realizadas destacan la verificación de 426 mil vehículos automotores, el cierre de la circulación vehicular los fines de semana del área que constituye el centro histórico de la ciudad de México; la creación del parque ecológico Santa Cruz Meyehualco y la atención brindada a los 1 mil 529 hectáreas de superficie forestal del Desierto de los Leones, se construyeron las Alamedas Sur y Norte y los Parques Jesús Reyes Heróles, Ignacio Chávez y Juan Rulfo. En este aspecto es primordial la colaboración ciudadana a través de una nueva cultura ambiental tomando conciencia de la seriedad y gravedad del problema.

En cuanto al suministro de agua potable es un servicio que requiere una pronta respuesta en cuanto a su dotación se ha logrado la cobertura del 100 por ciento de la población en un 97 por ciento a través de la infraestructura existente y en un 3 por ciento mediante la distribución de carros tanque. Una de las acciones primordiales en este aspecto son las campañas como, el Programa de Uso racional del Agua, instalación de bolsas ahorradoras en sanitarios, instalación de medidores domiciliarios, inspección de pozos particulares y la emisión de normas para la fabricación e instalación de muebles sanitarios con aditamentos economizadores de agua.

"Durante los años 1983 - 1987, en el sistema de agua potable se realizaron obras de ampliación de las líneas prioritarias y secundarias en operación y se perforaron 60 pozos en diversas delegaciones."⁶⁷

Con la actual infraestructura de drenaje y tratamiento de aguas negras, se ha podido satisfacer en un 75 por ciento los requerimientos del servicio, algunas actividades realizadas al respecto son los trabajos de construcción del drenaje profundo en el interceptar central, en el colector Maorina Pestolazzi, de la planta de bombeo Miramontes II y en el colector semiprofundo Canal Nacional - Canal de Chalco. En 1983 el drenaje

⁶⁷ . Ibid. pág. 112.

profundo contaba con una extensión de 86 kilómetros alcanzando en 1988 más de 90 kilómetros, la red total de drenaje en operación, pasó de 13 mil 60 kilómetros a 13 mil 610 kilómetros.

En materia educativa, en el periodo 1983 - 1988 se construyeron 630 escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria y secundaria técnica, se proporcionó mantenimiento a la infraestructura educativa de igual modo se atendieron reparaciones a planteles escolares que fueron severamente dañados en los sismos de 1985. Lo cual implicó una fuerte inversión de recursos implicando un ajuste al presupuesto destinado al rubro de educación.

Por otro lado el abasto y la comercialización se consideran como un programa prioritario durante el periodo de referencia, pues se notaron considerables avances, en coordinación con Liconsa, fueron construidas 118 lecherías, permitiendo la satisfacción de la demanda de leche de los núcleos de población de escasos recursos. Se ratificaron 25 almacenes, fueron industrializados un gran número de toneladas de productos derivados de la matanza, se creó la reserva técnica para regular el mercado. Se remodelaron 67 mercados públicos, se inició la construcción del mercado de hortalizas y flores, y se modernizaron física y operativamente 700 puestos expendedores de pescado congelado. Con dichas acciones es apoyado el abasto de los bienes de consumo de primera necesidad a precios accesibles para la población de escasos recursos económicos.

Mientras tanto por su parte el alumbrado público es otro aspecto relevante para el desarrollo de la ciudad capital, con las medidas implantadas se ha obtenido un ahorro considerable de energía eléctrica y un mayor nivel de iluminación, con la transformación de lámparas de mercurio y vapor de sodio de alta y baja presión de 1983 a 1988, y se dio mantenimiento anual a las luminarias existentes en las diferentes delegaciones del Departamento del Distrito Federal.

En cuanto al programa de recolección de basura, se observó un crecimiento acelerado de volúmenes de desechos sólidos generados por la dinámica propia de la ciudad. Para enfrentar esta situación se opera un sistema integral de recolección,

tratamiento y disposición final de basura se cuenta con una planta industrializadora de recicle y compostaje, ubicada en San Juan de Aragón. Las acciones realizadas en el rubro recolección de basura y tratamiento de desechos sólidos se tiene que durante el periodo en cuestión se han recolectado aproximadamente un promedio de 12 mil 290 toneladas diarias de basura y tratamiento de 1 millón 262 mil 702 toneladas de desechos sólidos, habiéndose integrado el programa piloto de contenedores, con el cual se han captado 120 mil 464 toneladas. Se han transformado barrios tiraderos de cielo abierto a tipo sanitario y se procedió a la clausura de tiraderos clandestinos.

En la administración de 1982 - 1988 se estableció el compromiso de modificar la estructura y mecanismos del aparato gubernamental, mediante una profunda modernización administrativa. Al ponerse en marcha los programas de descentralización, desconcentración y modernización administrativa el Departamento del Distrito Federal llevó a cabo acciones concretas en la consecución de los objetivos establecidos tales como: cambios en la estructura orgánica del sector, tratando de alcanzar una mayor eficiencia en las operaciones del gobierno capitalino; la modernización de los mecanismos y sistemas de recaudación y fiscalización, procedimientos judiciales y administrativos con respecto a la evasión fiscal por parte de los contribuyentes; desconcentración de funciones y atribuciones hacia las delegaciones como la autorización de licencias de construcción y de instalaciones hidráulicas interiores en condominios; se instrumentó el programa de desconcentración tributaria con la creación de administraciones tributarias locales de la Tesorería del Distrito Federal para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En este contexto, el gasto público se ha constituido en uno de los soportes más dinámicos de la gestión capitalina pues hace posible la congruencia entre las decisiones de política económica con las acciones concretas y resultados alcanzados mediante una participación articulada de las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal en el proceso de planeación. De aquí la importancia de planear y programar el gasto público, lo cual permite hacer la técnica del presupuesto por programas siendo este un instrumento y herramienta indispensable del gobierno capitalino para cumplir con sus funciones.

Con respecto a la política presupuestal se lleva a cabo una necesaria reforma en materia presupuestal permitiendo modernizar los mecanismos que permiten dar cumplimiento a los objetivos, metas y prioridades que demandan el desarrollo económico, político y social del Distrito Federal a través de una mayor racionalización y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Por ello los presupuestos públicos de 1983 a 1988, han llevado consigo una serie de acciones, resultado de la vinculación de los programas con la presupuestación, asegurando la correspondencia de los presupuestos con los objetivos del desarrollo establecidos en los programas a realizar.

La inversión pública realizada contribuye a orientar la actividad económica, al atender los programas prioritarios de transporte público, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, abasto y comercialización entre otros. De esta forma la estructura programática se modificó de 37 a 21 programas para agilizar el ejercicio del gasto público, así como los trámites administrativos se simplificaron para un mejor control y seguimiento del uso y destino de los recursos públicos disponibles.

Para 1988 los programas de trabajo se orientaron principalmente a contrarrestar las tendencias de deterioro que más afectaron la vida de la población capitalina como son: un crecimiento desordenado; contaminación y desequilibrios ecológicos; escasez de agua; sistema de transporte poco funcional; insuficiencia de vivienda y servicios sociales básicos, inseguridad ciudadana; y relaciones inadecuadas entre las autoridades y algunos grupos sociales. Por otro lado la inversión únicamente se destinó a obras estrictamente necesarias. A fin de lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de acciones prioritarias, se determinaron cuatro ámbitos básicos de acción: seguridad pública; ecología; bienestar social; y transporte. Se continuó con la atención de las acciones relacionadas con el abasto de agua potable y los asentamientos humanos.

En la distribución de los recursos se otorgó prioridad a la ejecución de programas que se destacan por su alta contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población y a la generación de empleos, y que a su vez inducen a un nuevo esquema de crecimiento industrial y comercial de servicios. Por otro lado se incrementan los ingresos pues al haber más fuentes de empleo y mejorar la calidad de vida de la población se incrementa la base gravable del gobierno así como también es posible que se reduzca el

índice de evasión fiscal lo cual implica un aumento de los recursos financieros disponibles para la realización de los programas establecidos previamente en el presupuesto de egresos del Distrito Federal.

Mientras tanto el gasto programable se oriento preferentemente al desarrollo de acciones de impacto directo en el bienestar de la población y en la modernización del aparato administrativo que permita avanzar en la atención de las demandas sociales. A este respecto se destaca que existen dos tipos de gasto el no programable y el programable, en tanto que el primero es el gasto que se destina hacia las instituciones del Departamento del Distrito Federal, las cuales envían un presupuesto ya elaborado y este únicamente se integra al presupuesto general, en tanto el gasto programable es aquel que se destina a los programas prioritarios en beneficio de la sociedad, es decir es aquel que se destina a los programas prioritarios establecidos mediante un previo diagnóstico de la realidad capitalina.

La estructura programática quedo de la siguiente manera;

1. Transporte Urbano *
2. Mejoramiento Urbano
3. Abasto y Comercialización *
4. Administración
5. Seguridad Pública *
6. Desarrollo y Servicios Sociales
7. Recolección y Tratamiento de Basura *
8. Deuda Pública *
9. Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras *
10. Agua Potable *
11. Aportación a la Administración de Justicia *
12. Vivienda *
13. Salud *
14. Administración Fiscal y Recaudación
15. Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física Educativa *
16. Planeación de los Asentamientos Humanos

17. Fomento a la Producción Forestal y Productiva
 18. Impartición de Justicia y Vigilancia de la Legislación Laboral
 19. Planeación
 20. Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente *
 21. Regularización Territorial *.
- (*) Programas Prioritarios.

3.3. La Política del Gasto Público del Distrito Federal de 1989 a 1993

Los principales retos del país tienen una dimensión política económica y social, los cuales se entrelazan y complementan, los cuales son atendidos mediante los tres Acuerdos Nacionales para la Ampliación de la Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, así como mediante políticas que aseguren la participación eficiente de México en el mundo.

" La Asignación del Presupuesto es acorde con las prioridades del Plan: infraestructura social, destacando educación, salud, vivienda, agua potable, abasto y alimentos, y seguridad e impartición de justicia; infraestructura económica, que incluye la previsión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros; y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos."⁶³

En cuanto al gasto se tiene que un rubro que se recupera gradualmente es el de inversión pública incidiendo en la modernización económica más por su orientación que por su monto, aumentando de manera importante en algunos rengiones estratégicos en los que la inversión se había quedado rezagada, procurando su impulso hacia el desarrollo.

⁶³ . Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, pág. 61.

La política del gasto público para el periodo que va de 1989 a 1993 fomentó la descentralización mediante la coordinación con las entidades federativas, conjugándose recursos federales estatales y municipales, en la realización de programas prioritarios en cuanto a gasto social se incrementó en beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones de trabajo y utilizando, en su caso materiales locales.

La política del gasto público, de acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica, expresa el seguimiento de los objetivos de gobierno definidos al inicio del sexenio (1989 - 1994), esto fundamenta la elaboración del presupuesto de egresos el cual contempla los siguientes objetivos:

- Garantizar la atención de las necesidades de servicio e infraestructura del D.F., a través de la asignación de recursos de acuerdo a la capacidad de financiamiento y compatible con las metas macroeconómicas fijadas.
- Elevar los niveles de ahorro y productividad, mediante el esfuerzo renovado por cubrir las necesidades presupuestales con una mayor proporción de recursos propios y revisión permanente de las prioridades que conduzcan a la utilización racional de los recursos financieros disponibles.
- Asegurar la asignación de suficientes recursos para la ejecución de programas prioritarios y proyectos con creciente impacto social.
- Lograr una mayor eficiencia en el ejercicio presupuestal, mediante una rigurosa observancia de las normas y disposiciones aplicables, procurando consolidar las finanzas del sector y recurrir sólo de manera complementaria al financiamiento.
- Procurar mayor eficiencia en su operación en el caso de las entidades coordinadas, a través de la óptima utilización de su capacidad instalada, induciendo la jerarquización de sus proyectos de expansión en congruencia con su capacidad financiera.

La estructura y distribución del presupuesto asignado responde a un orden de prioridades acorde con los reclamos de la ciudadanía capitalina, tales como: promoción

de bienestar social, aumentar la infraestructura económica y social especialmente. Por lo consiguiente se le dio prioridad al gasto público social y una mayor participación del gasto de inversión dentro del gasto programable del Departamento del Distrito Federal.

"La racionalización del gasto público, su riguroso apego a la disciplina presupuestal en un contexto de mayor generación de ingresos públicos, permitieron un incremento moderado del gasto programable con la reducción de un ritmo compatible con la reducción en el servicio de la deuda y el fortalecimiento de las finanzas públicas."⁶⁴

El instrumento fundamental que el Departamento del Distrito Federal ha utilizado para vincular las acciones de gobierno y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, ha sido el gasto público, constituyendo las inversiones el elemento más dinámico y de mayor influencia en el gasto programable

Durante el periodo estudiado los niveles reales del gasto del Departamento del Distrito Federal fueron los más bajos de la década pasada, el gasto programable observó un crecimiento real del 15 por ciento con respecto a dicho periodo.

Por otro lado el gasto de capital se vio un tanto favorecido al incrementarse en un 30 por ciento comparado con un 6 por ciento real del crecimiento del gasto corriente, a pesar de ello, ha sido mayor en términos absolutos. Durante 1989 el gasto público del D.F., se orientó a partir de cinco ámbitos fundamentales: transporte; seguridad pública y justicia; ecología; bienestar social; y urbanización.

"... en la década pasada el gasto total del D.F. aumento sólo 1.2% en términos reales por año, esto es, crecimiento muy por abajo del gasto total del sector público; esto es, pasó de 61 mil millones de pesos en 1980 a 69 mil millones en 1990 alcanzando un máximo de 79 mil millones en 1985."⁶⁵

De 1980 a 1993 la composición del gasto varió. El gasto financiero del Departamento del Distrito Federal alcanzó 6 4 millones de nuevos pesos en 1980 y 85

⁶⁴. PND Informe de Ejecución 1990 pág. 29.

⁶⁵. Economía Metropolitana Vol. 5 No. 30 pág. 24.

millones en 1985 se redujo a 500 mil en 1989-93, como consecuencia de la asunción de la deuda del Departamento del Distrito Federal por parte del Gobierno Federal; es decir, el gobierno asume la deuda del D.F. casi en su totalidad reduciéndose así considerablemente el gasto destinado al rubro de la deuda pública destinándose a otros programas con una orientación social.

La política del gasto del D.F. se orientó fundamentalmente a la asignación de recursos para propiciar el equilibrio en el bienestar de los diversos sectores que conforman la sociedad capitalina, ofreciendo servicios básicos e infraestructura urbana a las zonas con mayores carencias; redoblar esfuerzos de coordinación con los diferentes sectores de la sociedad para reducir los niveles de contaminación en el aire, agua y suelo; continuar el programa de acciones estrictas de control de uso del suelo y del crecimiento de la ciudad; reorganizar y modernizar los medios de transporte público bajo un enfoque metropolitano; y hacer más eficientes las instituciones de seguridad pública y de impartición de justicia para garantizar los derechos y patrimonio de la ciudad.

"... el presupuesto general del Departamento del Distrito Federal (DDF) pasó de 5 mil 992 millones de nuevos pesos en 1984 a 15 mil 451 que fueron ejercidos en 1993. Del total del gasto, las sumas canalizadas a los programas prioritarios pasaron de 3 mil 607 millones de nuevos pesos - 66.2 por ciento del total del gasto en 1993 - a 9 mil 361 pesos en 1993, lo que representó 60.6 por ciento del total."⁶⁶

Como se puede notar a pesar de haberse incrementado las cantidades de egresos destinados a los programas prioritarios de 1984 a 1993 se disminuyeron en cantidades porcentuales, es decir en realidad la asignación de recursos a los programas prioritarios, fue menor. Esto debido a la implementación de los programas de racionalización del gasto público programable lo cual jerarquiza los gastos conforme a la urgencia e importancia para dar solución a las demandas sociales.

⁶⁶ . La Jornada 09 - jun - 1994 pág. 45.

La programación del gasto público del Departamento del Distrito Federal, a través de su presupuesto por programas de 1989 a 1994 se dirigió esencialmente hacia los rubros de:

1. Seguridad Pública
2. Transporte Público
3. Agua Potable
4. Drenaje y Alcantarillado
5. Abasto y Comercialización
6. Medio Ambiente
7. Finanzas Públicas Sanas
8. Desarrollo Social
9. Inversión Pública
10. Obra Pública
11. Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física para la Educación.

Dichos programas se han agrupado en siete ámbitos de acción a fin de facilitar la exposición de los objetivos, líneas de acción para su ejecución. Estos ámbitos son los siguientes:

- Justicia y Seguridad Pública
- Ecológico
- Bienestar Social
- Transporte
- Administrativo
- Abasto y comercialización y
- Urbanización.

Estos programas así como los subprogramas que lo integran son considerados como prioritarios, los cuales coadyuvan al mejoramiento de la vida de los habitantes del Distrito Federal, a través de una mejor relación entre gobierno y sociedad esto garantizarla en cierta forma una mejor y oportuna atención a las demandas sociales gracias a una amplia comunicación entre las autoridades responsables de la prestación de los servicios públicos y la población de los demanda y recibe. Dándosele al gasto una orientación estrictamente social, llevando como propósito mitigar los efectos de la crisis

sobre las grandes mayorías del país y avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas.

La línea de política para la asignación del gasto dirigido a la atención de las demandas sociales básicas, se debe asegurar un amplio esfuerzo en este sentido, para ello el Plan Nacional de Desarrollo establece como acciones prioritarias las siguientes:

* Asignar al Gasto Social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos

* Concertar entre los tres niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal) la asignación de máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos.

* Asignar prioridades en la atención de las necesidades básicas de la población de acuerdo con el carácter y vigencia de las demandas sociales detectadas en la consulta popular, a saber: agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud y seguridad social, pavimentación, electricidad para autodomésticos, y transporte urbano.

En lo referente a la estructura programática del gasto público del Distrito Federal, se ha logrado un gran avance, pues se han incrementado los ámbitos de acción, así como también se han definido más concretamente las prioridades para mejorar la calidad de vida de los capitalinos. Hasta 1988 se atendían únicamente cuatro ámbitos de acción: el de seguridad pública, ecología, transporte, y el de bienestar social. En el siguiente periodo fueron integrados otros tres ámbitos los cuales ya han sido mencionados volviéndose el aspecto administrativo y de urbanización prioritarios, instrumentándose un amplio programa de modernización administrativa para facilitar la función del gobierno capitalino en cuanto a la atención de necesidades y la administración eficiente de los recursos asignados a través de un uso racional del gasto público. Fueron implantadas nuevas políticas de urbanización, para regularizar el uso del suelo evitando los excesivos asentamientos humanos lo que provoca una gran explosión demográfica, consecuentemente un aumento en las demandas sociales, lo cual dificulta una pronta respuesta por parte del gobierno capitalino pues se incrementan sus gastos en tanto sus ingresos no crecen al mismo ritmo que los problemas y prioridades del gobierno y la población del Distrito Federal.

Los problemas y prioridades se definen a partir de cuatro importantes consideraciones que permiten lograr una mejor programación del gasto público, cubriendo el mayor número posible de necesidades básicas para el desarrollo de la sociedad.

A) La relación jurídica, administrativa y funcional del Distrito Federal con el Estado de México.

B) El crecimiento desmedido de la mancha urbana metropolitana

C) La difícil situación económica que vive el país en su conjunto que lógicamente se ve reflejado en las finanzas del Distrito Federal.

D) La impostergable atención a las necesidades de alimentación, salud, educación, recreación, protección a los menores de escasos recursos y de trabajo productivo para los ancianos, las mujeres y los jóvenes.

Finalmente la evolución de las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal de 1983 a 1993 muestra los siguientes resultados:

1.- el gasto total llegó a crecer a una tasa promedio anual de 8 por ciento en términos reales, lo que permitió mantener el nivel de prestación de servicios públicos y ampliar la infraestructura para el bienestar social y las actividades económicas del Distrito Federal.

2.- El comportamiento de los ingresos propios, incluyendo impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos que registraron un crecimiento anual promedio de 15 por ciento en términos reales.

3.- A lo largo de dicho periodo se ha utilizado la capacidad de endeudamiento sólo como complemento del financiamiento de la expansión del sistema de transporte colectivo, Metro, o, en menor medida, para programas sociales asociados al combate contra la contaminación. El saldo de la deuda del Departamento del Distrito Federal al 31 de

diciembre de 1993 se formó por 339 millones de nuevos pesos del sector, organismos y empresas. Cabe destacar que para finales de los ochenta el monto de la deuda había bajado considerablemente dejando de ser una fuente considerable de ingresos del Distrito Federal, recurriéndose a él únicamente en casos extremos para financiar las obras de infraestructura, lo mismo que el subsidio federal. Por otro lado,

" Durante este periodo el Departamento del Distrito Federal ha mantenido una estructura de gasto que ha permitido destinar el 60 % en promedio a los programas definidos como prioritarios por la Honorable Cámara de Diputados, y el 40 % del gasto programable se ha podido destinar al gasto de capital."⁶⁷

En tanto a los objetivos de la Administración del Departamento del Distrito Federal son fundamentalmente y en materia de gasto los siguientes:

- a) Elevar el bienestar de los habitantes de la ciudad de México
- b) Orientar las acciones y programas a la resolución de los problemas que más preocupan a la población
- c) Plantear y propiciar un desarrollo urbano más equilibrado.

Por otro lado las prioridades del Distrito Federal son:

- a) Dar solución a los asentamientos humanos irregulares
- b) Impartir justicia
- c) Mejorar la seguridad pública
- d) Ampliar, conservar y mantener la infraestructura vial y de transporte.
- e) Ampliar, conservar y mantener la infraestructura de captación y distribución del agua potable
- f) Ampliar, mantener y conservar la infraestructura de conducción y desalojo de las aguas residuales.
- g) Atención al abasto y Distribución de productos básicos
- h) Proteger el medio ambiente.⁶⁸

⁶⁷. Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal 1992. Pág. 20.

⁶⁸. Economía Metropolitana Vol. 2 pág. 24.

En relación a los programas contenidos en la política del gasto público del Departamento del Distrito Federal, son los antes mencionados considerados como fundamentales e indispensables para el desarrollo de la ciudad capital y sus habitantes. A continuación tratare de dar una explicación un poco detallada de cada uno de los programas mencionados.

- Transporte, se busco una mayor eficiencia en el sistema integral de transporte urbano, se amplia la red del metro hacia las zonas don mayores problemas de transporte. Se puso en marcha el programa de reestructuración de Ruta 100 a través de una eficiente coordinación entre los distintos sistemas de transporte colectivo, la previsión de su impacto ecológico y satisfacción de la creciente demanda del servicio de transporte así como mejorar su calidad.

Para 1991 fue concluida la línea A del metro (Pantitlán - los Reyes la Paz) beneficiándose a más de tres millones de habitantes. en cuanto al autotransporte urbano de pasajeros Ruta 100 se amplió el parque vehicular en un 93 por ciento con motor anticontaminante, se ampliaron las redes viales para facilitar la transportación de los habitantes.

- Seguridad pública, se llevó a cabo un programa de modernización y moralización que abarca la depuración y profesionalización de los elementos activos, en conjunto con la mejora de sueldos y prestaciones. La seguridad pública merece una atención urgente, para ello se modifica la infraestructura vehicular para facilitar el traslado, por lo cual el índice delictivo se llegó a reducir en un 2 por ciento aproximadamente.

Mientras tanto la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se reorganiza y desincorpora, mediante la revisión de métodos y procedimientos jurídicos. La Secretaría General de Protección y Vialidad proporcionó servicios de vigilancia y vialidad por medio de campañas de apoyo a la seguridad de la población capitalina. Así como también mediante importantes reformas realizadas en materia de seguridad pública.

Por un lado están las reformas realizadas en el Tribunal, se suprimió la calidad de mixtos a los juzgados de paz de la ciudad para quedar especializados en una sola

materia, civiles o penales, en respuesta a la modernización. Por otro lado el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal contribuyó a la preservación del Estado de Derecho mediante la solución de las controversias de naturaleza administrativa y fiscal suscitadas entre los particulares residentes de la capital de la República. En tanto se desarrollo un programa integral de seguridad, estableciéndose los subcomités de zona de seguridad pública como parte de las actividades de coordinación para enfrentar a la delincuencia.

- Agua potable,, en este ámbito se establecieron políticas para evitar la sobre explotación de mantos acuíferos e implantar una nueva cultura de tratamiento del agua, se dieron cambios en la política del uso del agua potable para reducir la dependencia de fuentes externas, así como para evitar el desperdicio e iniciar la sustitución de agua potable por obras para mejorar el suministro de agua

• El Distrito Federal tiene un sistema de agua potable en 1993 con las siguientes características.

- A) Una captación total de 353m³/ seg.
- B) Una red Primaria de 720 Km.
- C) Una red secundaria de 10.506 Km.
- D) Todo el caudal suministrado en la Ciudad de México es potabilizada mediante 5 plantas potabilizadoras y los 326 dispositivos de desinfección.
- E) El volumen de agua potabilizada es de 16800 miles de m³.
- F) El Numero de pozos en operación es de 865.
- G) El reparto de agua en pipas es de 149,480m³ / min.
- H) En este año se reparan un total de 37000 fugas.⁶⁹

- Infraestructura de conducción y desalojo de las aguas residuales en este aspecto las prioridades fueron: suministrar los servicios en la calidad y cantidad que requiere la población que ya cuenta con ellos y aumentar la cobertura en zonas sin suministro para 1987 se invirtieron más de 275 mil millones de pesos en este rubro.

⁶⁹ . Economía Metropolitana Vol. 2 No. 10 pág. 5.

Se adecuaron las tarifas cobradas por abastecimiento de agua potable, considerando los costos reales de operación de infraestructura hidráulica y los recursos necesarios para ampliar su cobertura. Para mejorar el abastecimiento y la calidad del agua se avanzó en la construcción de la red de drenaje y de plantas de tratamiento de aguas residuales, se amplió la infraestructura para el control y desalojo de aguas negras.

- Abasto y comercialización de productos básicos, se establecieron programas de abasto y comercialización para regular los mercados y garantizar el abasto de productos de primera necesidad a los habitantes de la ciudad México. En 1989, el Sistema de Abasto y Comercialización en el D.F. se componía de 306 mercados públicos en operación

Se le dio una adecuada atención al comercio ambulante iniciando la construcción de mercados y pasajes comerciales, permitiendo ordenar la presencia de dicha actividad en la zona del Centro Histórico y diversas áreas conflictivas de las delegaciones, reubicándose a 10 mil vendedores ambulantes en 28 plazas comerciales, por otra parte se modernizaron los mercados públicos existentes.

- Ecología, el principal objetivo es abatir la contaminación de la atmósfera y mejorar la calidad de aire, como acciones inmediatas está la verificación vehicular, reforzándose las tareas de recuperación y rescate ecológico en el Ajusco y Cerro de la Estrella; ordenar el crecimiento urbano de la ciudad y zona conurbada, evitando la concentración de asentamientos humanos irregulares. Se implanta El Programa Invernal y el Programa Integral de lucha contra la contaminación Atmosférica en la zona Metropolitana de la ciudad de México, participando dependencias, y entidades federales, PEMEX introdujo la gasolina Magnasin, se instaló el programa " Hoy no Circula ", se realizó un extenso programa de reforestación se avanzó en la recolección, transferencia y depósito final de basura, así como en la recuperación de zonas lacustres como: Xochimilco, se llevó a cabo el Programa de Control de Emisiones Industriales.

- Urbanización, se mantiene la rectoría del Estado sobre el destino y uso del suelo, se ejecutan acciones para detener la expansión horizontal de la ciudad, habilitando terrenos abandonados o subutilizados, para construir viviendas y proporcionar servicios urbanos básicos que la ciudad demanda, se avanzó en la regularización de lotes o predios, aumentó la reserva territorial del DDF en 1991 con la adquisición de 4849 hectáreas de predios destinados a cubrir diversos programas de vivienda y aumentar la reserva ecológica. Se definió una zona especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC), se promuevan y proyectan nuevas áreas para el desarrollo económico y social de la metrópoli.
- Finalmente tenemos el desarrollo social, en este aspecto las acciones son orientadas para elevar el nivel de bienestar social de los habitantes de la ciudad, especialmente a los grupos sociales de menores ingresos, entre las principales acciones se encuentran: en cuanto a salud, se avanza en la realización de programas permanentes de atención preventiva y curativa, se concluyeron las obras de construcción hospitalaria, en educación se prosiguió con la construcción de nuevas escuelas en los tres niveles básicos, vivienda a través de fideicomisos de vivienda. Desarrollo Social y Urbano (FVIDESU) y la caja de previsión de la política preventiva del Distrito Federal y organismos coordinados por el DF, se concluyó la construcción de 3627 casas habitación se adquirieron nuevas viviendas y se apoyo el programa de autoconstrucción para facilitar a la población la obtención de una vivienda.

En síntesis la problemática de la Ciudad de México durante el periodo estudiado presentaba las siguientes características: en cuanto a vivienda se estimó que en 1982 el déficit acumulado rebasaba las 700.000 unidades, en 1984 llegó a 800.000 incrementándose por los efectos de los sismos en 1985.

En salud la Ciudad de México ha concentrado las principales unidades hospitalarias del país, sin embargo la infraestructura médica ha cubierto sólo una parte reducida de la demanda de los servicios de salud.

Durante este periodo la situación financiera del gobierno del D.F. mostraba un grave deterioro, un elevado endeudamiento y estrangulamiento económico del gobierno

de la ciudad, en detrimento de la prestación de los servicios que demandan sus habitantes, sin embargo a partir de 1982 se establecieron medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, para sanear las finanzas del DDF

Ante dicha situación, el gasto público total de la capital disminuyó en más de la mitad, en términos reales, de 1982 a 1987. De esta manera, las causas del deterioro de las condiciones de niveles de vida de la población, la fragilidad financiera del gobierno del D.F. por los altos niveles de endeudamiento utilizados fundamentalmente para ampliar las obras de infraestructura (tal es el caso del Metro).

Por otro lado la Ciudad de México en los últimos cuarenta años ha experimentado un proceso anárquico y desordenado de crecimiento, lo cual incide negativamente en el nivel de vida de la población, dando origen a una enorme mancha urbana que trasciende los límites del D.F. hacia los municipios conurbados del estado de México. Debido a esto se presenta una ineficiencia en los mecanismos de distribución del gasto social y una inequidad estructural en los sistemas de acceso al bienestar, dando como resultado serios problemas como: un grave deterioro ecológico y ambiental, escasez en las fuentes de recursos naturales; anarquía en el intercambio de bienes urbanos y ausencia de planificación en la creación de espacios vitales; inadecuado uso y destino del suelo, y una permanente problemática financiera, producto de una baja generación de recursos propios y una alta demanda de bienes y servicios

CAPITULO IV. RECOMPOSICIÓN SECTORIAL DEL GASTO PROGRAMABLE

4.1. Clasificación Económica del Gasto Programable

La clasificación del gasto es según el tipo de cuenta presupuestal (ordinaria, extraordinaria, corriente y de capital), tal y como se menciona en el primer capítulo del presente estudio. El presupuesto tiene diversas clasificaciones, las cuales ayudan a una mejor y oportuna programación del gasto para cumplir con las acciones establecidas, también son útiles para la evaluación de los objetivos planteados en el presupuesto.

En lo que respecta a la clasificación económica permite la identificación de cada rengión del gasto e ingreso según su naturaleza económica, esto hace posible la investigación de la influencia de las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional.

Esta clasificación permite la evaluación de los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, en la medida que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de los precios; sobre la ocupación de los factores productivos en tanto mide los volúmenes de mano de obra que paga el sector público y la demanda que está ejerciendo sobre los bienes y servicios que produce la economía; y permite de algún modo conocer la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso al mostrar la incidencia de la tributación por una parte y la orientación de los gastos corrientes y de transferencia por otra. Se ocupa fundamentalmente de ordenar las transacciones gubernamentales según la naturaleza económica de los efectos que produce en la vida nacional.

Aquí los gastos se clasifican con base en objetivos establecidos de antemano, especificando hacia dónde se dirigen los gastos, gasto corriente, de capital y la amortización de la deuda. Dentro de esta clasificación los gastos se presentan como a continuación se muestra:

1. Gastos Corrientes

- a) servicios personales
- b) compra de bienes para administración
- c) servicios generales

2. Gastos de Capital

- a) adquisición de bienes para fomento y conservación
- b) obra pública e inversión

3. Gastos de Transferencia

- a) subvenciones y subsidios al consumo
- b) ayudas culturales y sociales
- c) otras transferencias

4. Deuda Pública

- a) capital
- b) intereses
- c) gasto

La clasificación económica adoptada en 1955 por el gobierno federal, el presupuesto general de la federación clasifica sus gastos desde el punto de vista económico, en los siguientes capítulos.

10 00 servicios personales

20 00 compra de bienes para administración

30 00 servicios generales

40 00 transferencias

50 00 Adquisiciones de bienes para fomento y conservación

60 00 Obra pública y construcciones

70 00 Inversiones financieras

80 00 Erogaciones especiales

90 00 Cancelación de pasivos.

" La clasificación económica por capítulos tiene por objeto mostrar la demanda de bienes y servicios ... que consumen durante un año, o sea los gastos de la administración durante el ejercicio."⁶

Por otro lado la clasificación económica en cuenta doble adoptada en 1957, tiene por objeto separar los gastos corrientes de los gastos de capital. Dentro de los primeros se incluyen los servicios personales, las adquisiciones, y los servicios generales, los gastos por servicios e intereses de la deuda pública, las transferencias para consumo y las erogaciones especiales. Todos estos gastos no representan ningún aumento en los activos del Estado. Dentro de la cuenta de capital se incluye a la inversión física, ya sea directa o indirecta, y la inversión financiera propiamente dicho, o sea la adquisición de activos existentes. Se incluyen en los gastos de capital los subsidios para inversión y las aportaciones de capital destinadas a inversión física incluidos en el capítulo de inversiones financieras.

Con base en lo antes mencionado, la clasificación económica del gasto expresa claramente hacia dónde se dirige el gasto público, ya sea a la creación de capital productivo o únicamente a la creación de demanda, así como el porcentaje de las erogaciones absorbido por la deuda pública, de ahí su importancia, para el análisis y la evaluación económica del presupuesto.

" La clasificación económica hace posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel y composición del producto nacional, así como su distribución. En suma permite evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, en la medida en que está mediando la inversión pública; sobre la estabilidad monetaria en la medida que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de precios; ... permite conocer la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso, al mostrar la incidencia de las tributaciones, por una parte y la orientación de los gastos corrientes por otra."

⁶ Anguiano Equihua, R. Las Finanzas Públicas del Sector Público en México, Editorial UNAM, 1966, PAG. 27.

⁷ Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas, Editorial, Siglo XXI, Pag. 136.

Por ello se podría considerar a esta clasificación como una herramienta útil para el análisis sobre la distribución del ingreso para el nivel de decisión y planificación. Para los organismos de decisión es una herramienta fundamental para el estudio de la composición de los ingresos y gastos públicos, así como también para la adopción de políticas concretas en materia de remuneraciones, subsidios, formación de capital, tributación, endeudamiento, tarifas y demás. A través de esta clasificación se hace posible proyectar las transacciones del gobierno integrados dentro del conjunto de las proyecciones socioeconómicas determinando el esfuerzo de inversión que debe hacer el gobierno para obtener determinada tasa de crecimiento de la economía y fijar el financiamiento necesario.

Esta clasificación muestra la parte del gasto que el Departamento del Distrito Federal destina a sus operaciones corrientes y la parte de los gastos que canalizan a la creación de bienes de capital para ampliar su capacidad instalada de producción desglosándose de la siguiente manera:

Gasto Corriente

Servicios personales

Servicios generales

Materiales y suministros

Transferencias otorgadas a unidades administrativas

Intereses y comisiones de la deuda

Erogaciones extraordinarias

Erogaciones por cuenta de terceros.

Gasto de Capital

Inversión física

Obras públicas

Bienes inmuebles y muebles

Inversión financiera

Transferencias otorgadas a las entidades administrativas.

ADEFAS ⁷²

⁷² ADEFAS, Aduenos de ejercicios Fiscales Anteriores.

Clasificación tomada de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal.

4.2. Gasto de Capital

El gasto de capital o también conocido como gasto de inversión, es aquel que genera una utilidad económica que permite el financiamiento de las actividades del gobierno del Distrito Federal. Estos gastos comprende todas aquellas erogaciones traducidas en aumentos de los activos fijos o financieros de las entidades gubernamentales.

Este tipo de gasto es primordial en el presupuesto de egresos aún cuando su participación en el gasto total ha mostrado un comportamiento errático. La modalidad del desarrollo económico del país a partir de los años cuarenta hizo necesaria la construcción de grandes obras en el Distrito Federal tales como: vivienda; obras de vialidad; infraestructuras de transportes; infraestructura de salud; infraestructura educativa; infraestructura para fomentar la cultura y el deporte; así como edificios administrativos, procurando que en su financiamiento contemplen una cobertura estrictamente capitalina

“ Durante los sesenta el gasto de capital total a precios de 1990 alcanzó un monto acumulado de 83 billones de pesos. Entre 1980 y 1989 alcanzó los 49.5 billones de pesos de 1990 representando más del doble de los hechos en los sesenta y 6.5 % más de lo realizado los 20 años anteriores.”³³

El gasto de capital en parte determina el funcionamiento de la ciudad a través de la creación de infraestructura, sin embargo a pesar de su importancia, se observa que este gasto es el que tradicionalmente absorbe en mayor medida los ajustes presupuestales derivados de la evaluación de la economía, en su mayoría el gasto corriente supera al gasto de capital.

Uno de los rubros del gasto de inversión en el Distrito Federal considerado como uno de mayor importancia el rubro dedicado a obra pública, pues es uno de los rubros que absorbe un mayor porcentaje del gasto asignado. La obra pública se redujo a más de dos terceras partes durante los años ochenta con respecto a 1990, como resultado de la caída de ingreso de los órganos de transporte, de la reducción substancial de los ingresos

³³ *Economía Metropolitana*, Vol. 2, No. 15, Pág. 6.

propios del sector central de la baja en las participaciones entre 1985 - 1986 así como la reducción de las transferencias federales a partir de 1987.

En relación a esto, en el periodo que va de 1988 a 1990 se llevo a cabo un redimensionamiento de los ingresos propios así como una recomposición del gasto programable hacia el gasto de capital. Por lo cual el gasto de capital se vio más favorecido al incrementarse un 30 % en términos reales comparado con un 6 % real de crecimiento del gasto corriente ... no obstante es a partir de 1988 y hasta la fecha que el gasto corriente ha sido mayor en términos absolutos que el de inversión.⁷⁴

A pesar de esto, en el renglón del gasto de inversión es donde se advierte un mayor cambio en la estructura de ingresos totales pues. " Mientras en 1988 estos representaron el 29.7 por ciento para 1993 llegaron al 36.6 por ciento. ⁷⁵ Se ve un notable avance en dicho renglón lo que muestra que se convirtió en un aspecto prioritario.

Durante este periodo en 1990 subieron hasta un 41 por ciento los gastos de inversión. La inversión real del gobierno pasó de 1696 millones de nuevos pesos en 1988 a 2337 millones en 1993, es decir, tuvo un crecimiento del 87.8 % con una tasa promedio anual de 5.6 por ciento.

El gasto de inversión ejercido por el departamento del Distrito federal durante la pasada administración (1989 a 1994) implicó un gran esfuerzo, pues a este respecto las cifras se encuentran por encima de las inversiones a nivel nacional, aunque se presenta un proceso de desaceleración y de una caída real de la inversión en obra pública.

Mientras tanto en 1991 - 1992 tal inversión creció en un 5.2 por ciento, para 1992 - 1993 decreció en un 40.5 por ciento, lo cual refleja la magnitud del proceso de desaceleración económica que experimentó el país el año previo, en el que la producción de riquezas queda prácticamente estancado al crecer en tan sólo el 0.4 por ciento.

⁷⁴ Ibid. pag. 10.

⁷⁵ La Jornada, 12-mayo-1994, Pág. 44.

En 1988 se canalizaron a los programas prioritarios el 74.7 por ciento del gasto de inversión, para 1993 dicha proporción fue reducida aproximadamente al 60.6 por ciento, hubo un decrecimiento del 3.2 por ciento con una tasa promedio anual negativa del 0.0 por ciento. En lo relativo a la caída real de la inversión en obras públicas, en 1991 a 1992 esta inversión creció en un 5.9 por ciento, para 1992 - 1993, decrece en un 4.5 por ciento.

En el transcurso de la pasada administración la mayor concentración del gasto fue en el sector central, llegando a alcanzar el 77.2 por ciento, mientras que al inicio del sexenio (1988 - 1994) equivalía al 64.5 por ciento, es decir, pasó de 3 mil 476 millones de nuevos pesos a 4 mil 933 millones.

Durante 1990 el gasto de capital ascendió a 918.0 miles de millones de pesos de los cuales 845.0 correspondían a inversión física. De ésta, los bienes muebles e inmuebles participaron con 67.5 por ciento y 32.5 por ciento fue de obra pública habiendo rebasado su participación la primera en 29.7 puntos porcentuales, respecto a la cifra programada inicialmente, cuyo gasto alcanzó 570.5 millones de pesos, destinados principalmente al Programa de Modernización de Ruta 100 y a la adquisición de carros para el metro férreo.

Posteriormente el gasto de capital ejercido alcanzó 3808 por ciento del gasto total, destinándose 1 por ciento para obras públicas y el 17 por ciento para bienes muebles e inmuebles. Se resalta que el gasto de capital es primordial para lograr el bienestar social, por lo cual se debe poner mayor énfasis a dichos gastos en cuanto a su programación, definiéndolos según el orden de importancia para destinar el gasto, procurándose la mayor inversión posible logrando por un lado el bienestar social, a través de la satisfacción de sus demandas de más y mejores servicios, y por otro lado se procura una redistribución del gasto realizado por el gobierno, dirigiéndolo hacia los sectores que más lo requieran y convenga para una mejor utilización y evaluación de dicho gasto.

4.3 Gasto Corriente

* Gasto Corriente son los gastos que representan el gasto directo de la administración del Estado, así como las transferencias a los particulares que no tienen una implicación directa en la producción, pero sí en la demanda de bienes y servicios.⁷⁰

Los gastos corrientes son aquellos que significan una disminución en las existencias de numerarios que no aumentan el activo fijo del Gobierno (mantenimiento de servicios públicos tradicionales y transferencias), es contrario al gasto de capital el cual incrementa el patrimonio del gobierno (obras públicas e inversión financiera).

El componente fundamental del gasto corriente había sido el capítulo 1000 (servicios personales). A partir de los ochenta los capítulos 2000 y 3000 de materiales y suministros, y de servicios generales respectivamente, adquirieron especial importancia dentro del total del gasto corriente pues de representar el 6.6 por ciento del total y 46 por ciento de los servicios personales durante 1982 pasó a 30 por ciento de las erogaciones totales del Departamento del Distrito Federal en 1989 y el 25 por ciento del capítulo de servicios personales.

Los capítulos 2000 y 3000 absorben gran parte del gasto de mantenimiento de infraestructura y de servicios que presta el Departamento del Distrito Federal, el alumbrado público (de calles y oficinas especialmente); servicio telefónico y de agua en las dependencias oficiales, la papelería y los materiales para equipo de cómputo, las refacciones, accesorios, herramientas y combustibles, los materiales de seguridad pública, los materiales de construcción y de servicios de control a terceros para mantenimiento y conservación de bienes inmuebles, los servicios de arrendamiento y los servicios de difusión; información y espectáculos culturales. Estos son algunos de los componentes del gasto del Departamento del Distrito Federal para seguir manteniendo el nivel de infraestructura y servicios públicos existentes.

⁷⁰ Belle Maldonado, Rafael. El Gasto Público en México, Pág. 10

En la década de los sesenta el gasto corriente llegó a tener una proporción cercana al 50 por ciento del gasto total, en cambio el gasto de capital representó en promedio el 44 por ciento del gasto total del Departamento del Distrito Federal.

De 1980 a 1984 el gasto corriente se incrementó del 1.7 por ciento de lo que produce el Distrito Federal a 2.8 por ciento, mientras tanto la inversión tuvo una reacción contraria, pues disminuyó de 32 por ciento del PIB (Producto Interno Bruto) del Distrito Federal a 2 por ciento del mismo.

A partir de 1990 la estructura del gasto fue modificada de manera importante al pasar las erogaciones de inversión de 35.4 por ciento a 42.8 por ciento en su participación dentro del presupuesto original y del ejercicio, respectivamente; y en forma inversa, el gasto corriente se redujo en 7.5 puntos porcentuales al pasar de 64.6 por ciento a 57.1 por ciento. El gasto corriente superó lo estimado solamente en 6.1 por ciento debido a los incrementos en los capítulos de servicios personales (9.1%), servicios generales (14.7%) y transferencias a las unidades administrativas (171.6%), y disminuyeron los rubros de materiales y suministros (16.0%), intereses y comisión de la deuda (11.0%) y erogaciones extraordinarias (85.2%).

En 1990 los egresos corrientes fueron de 1649.6 miles de millones de pesos, cantidad menor en sólo 2.9 miles de millones a la cantidad original, debido a que en el rubro de materiales y suministros no fue necesario adquirir relaciones y combustibles de Ruta-100 a que se definió la entrega de diversos materiales en STC y a que en IDA tampoco fueron necesarios los insumos provistos por la desincorporación durante el año, de varias de sus divisiones.³⁷

En 1992 el gasto corriente ejercido representa el 61.2 por ciento del gasto total y fue de 6,658.6 miles de millones de pesos, integrándose fundamentalmente por servicios personales con un monto de 3,653.5 miles de millones de pesos (14%) y servicios generales 1,889.2 miles de millones de pesos (28%).

³⁷ Debate y Legislación 1990 Revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Pública del D.D.F. de 1990, pag. 23.

Durante la pasada administración (1989 a 1994) se mantuvo la importancia del gasto corriente en el total de los egresos del Distrito Federal, sin embargo entre 1992 - 1993 se inicia una tendencia hacia la baja en el ritmo de crecimiento de este tipo de gasto del Departamento del Distrito federal, mientras en 1991 - 1992 crece en un 12.7 por ciento, entre 1992 - 1993 desciende hasta alcanzar únicamente un crecimiento del 1.9 por ciento, lo cual refleja una nueva situación de la economía nacional.

Esta reducción considerable del gasto corriente podría reflejar por un lado una eficiente asignación de los gastos de administración de las dependencias y entidades, en el cumplimiento de sus funciones, para la realización oportuna de los programas a su cargo. Esto implica un avance de racionalización de los gastos del gobierno para el mantenimiento de la administración pública evitando gastos excesivos e innecesarios así como los aumentos exuberantes en los capítulos y partidas que forman el gasto corriente fomentando una nueva cultura en la asignación del gasto y aprovechando al máximo los recursos disponibles mediante una administración profesional y transparente.

El Departamento del Distrito federal adoptó un programa de reorganización de las finanzas públicas estableciendo un plan de ajuste, teniendo como principal objetivo reducir el gasto corriente para poder cumplir con los servicios de la deuda, implica destinar la mayor parte del presupuesto de egresos a los programas prioritarios y únicamente un 30 por ciento al gasto corriente.

Posteriormente tal vez con la puesta en marcha de un plan de gasto corriente disminuirá considerablemente al congelar cierto número de plazas vacantes (especialmente las verdaderamente innecesarias), reducir en un treinta por ciento el pago de tiempo extra innecesario, en un 15 por ciento la contratación de eventuales y en un 20 por ciento la adquisición de muebles e inmuebles. Lo anterior muestra que se trata de dar mayor prioridad al gasto de capital y reducir al máximo el gasto corriente sin perjudicar con ello la oportuna actuación de la administración pública, sin que se interrumpan sus funciones.

4.4. La Política de Gasto para 1993

La política de gasto del Departamento del Distrito Federal se orienta fundamentalmente a la asignación de recursos para propiciar el equilibrio en el bienestar de los diversos sectores que conforman la sociedad capitalina, proporcionando servicios públicos e infraestructura urbana a las zonas con mayores carencias, por otro lado se deberá aumentar los esfuerzos en coordinación con los diferentes sectores de la sociedad para reducir los niveles de contaminación en el aire, agua y suelo; continuar el programa de acciones estrictas de control de uso del suelo y del crecimiento de la ciudad; reorganizar y modernizar los medios de transporte público bajo un enfoque metropolitano; y hacer más eficientes las instituciones de seguridad pública y de impartición de justicia para garantizar los derechos y patrimonios de la ciudadanía.

4.4.2. Objetivos

Los objetivos que se propusieron en el presupuesto de egresos del departamento del Distrito Federal para 1993 son: continuar dotando de más y mejores servicios a la ciudad principalmente a las zonas donde se registran mayores carencias, tratando de lograr un equilibrio social y una mejor forma de vida para los pobladores de esta gran ciudad.

En cuanto a los servicios otorgados a la sociedad es necesario seguir con su crecimiento, y un buen funcionamiento, en lo referente a derechos humanos se quiere continuar preservando las garantías individuales a través de una mejor prestación del servicio de seguridad, procuración e impartición de justicia.

Profundizar en la aplicación de medidas necesarias para controlar la contaminación ambiental fomentando la participación de la población; asegurar el equilibrio de las finanzas públicas de la ciudad, mediante la eficiente recaudación y aplicación transparente y racional de los recursos de que se disponga.

Seguir ampliando la cobertura del sistema hidráulica, procurando una más adecuada utilización y su aprovechamiento racional. Hacer más eficiente la prestación del

servicio de transporte al usuario continuando con el proceso de ampliación de la infraestructura del metro, modernizar los equipos de las distintas líneas del metro existentes, y coordinar su operación, manteniéndolo como eje principal del transporte.

Para la consecución de dichos propósitos, el DDF proporcionó para 1993 un presupuesto del orden de 14'535,915.1 miles de nuevos pesos, de los que 11'179,204.0 miles se destinaron a cubrir actividades del sector central y 3'356,711 miles a las empresas y organismos coordinados que incluye aportación por 1'330,065.4 miles de nuevos pesos.

Será financiado en \$ 170,09997.6 miles de nuevos pesos con ingresos propios del DDF y entidades coordinadas, 5784,635.6 miles con la participación de ingresos federales, 200,000.0 miles con transferencias del gobierno federal, 195,000.0 miles de ADEFAS y 245,981.9 miles de financiamientos.

4.4.2. Presupuesto de Egresos

En cuanto al Presupuesto de egresos del Distrito Federal, para 1993, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 y los Criterios Generales de Política Económica, planteando como propósito fundamental apoyar el desarrollo económico y sostenimiento de la ciudad mediante una distribución más equitativa del ingreso, asegurando la continuidad de obras de infraestructura y la prestación de servicios. Los ámbitos en los que se empleó el presupuesto primordialmente fueron:

<u>ÁMBITO</u>	<u>PORCENTAJE</u>
Transporte	26.2
infraestructura Urbana	17.2
Bienestar social	16.2
Justicia y seguridad pública	15.7
Administrativo	14.1
Ecológico	10.0
Abasto y comercialización	1.3
Total sector DDF	100.0

En cuanto a la asignación del presupuesto por sector para seguridad pública se asignaron 2'278,449.3 miles de nuevos pesos, con lo que se llevaron a cabo los siguientes programas:

<u>PROGRAMA</u>	<u>IMPORTE</u>
CG Seguridad pública	1 539,920.1
OK Promoción de la justicia	655,416.5
CI Imparcialidad de la justicia y la vigilancia de la legislación laboral fiscal.	30,112.7

Ecológico a este ámbito se le asignaron recursos por un monto total de 1'456,941.3 miles de nuevos pesos, distribuidos equitativamente y por orden de importancia en los siguientes programas.

<u>PROGRAMAS</u>	<u>IMPORTE</u>
3Z Regularización y preservación ecológica	1'241,191.0
01 Regularización y procuración de la contaminación del aire	10,661.2
02 Preservación y reforestación del ecosistema	460,652.1
03 Prevención de la contaminación del agua	35,199.7
04 Control de residuos sólidos	625,417.5
FA Silvicultura	17,012.4
8F Fomento producción y aprovecha- miento para la producción y produc- tividad primaria y agroindustrial.	15,392.4
5M Infraestructura ecológica	183 345.5
• Verificación vehicular	
• Acuerdos del pacto ecológico	
• Saneamiento del lago de Texcoco	
• Cuidado de áreas verdes de la ciudad	

Bienestar social, protección de seguridad social atención a la vejez, infraestructura educativa, así como actividades culturales y deportivas, por ello se

previó el ejercicio de 2'300.097,0 miles de nuevos pesos, los cuales distribuyó en los siguientes proyectos.

PROYECTO	IMPORTE
DG Educación para adultos	15,0
DJ Atención preventiva	10.492,4
DK Atención curativa	369.638,9
DM Recreación, deporte y esparcimiento	254.090,6
DN Protección económica	156.515,5
SD Operación del Sistema Nacional Hidráulico	69.016,7
SE Vivienda	266.134,7
SI Edificios para servicios de salud y seguridad social	43.256,7

En cuanto al transporte, se proporcionaron recursos por un monto de 3'656.397,7 miles de nuevos pesos, los cuales se destinaron primordialmente a los siguientes programas de acción.

PROGRAMAS	IMPORTE
EP Transporte colectivo metro y tren ligero	2.272.916,8
01 Construcción	1.136.861,0
02 Conservación y mantenimiento.	1.136.055,8
EQ Servicio de transporte urbano e interurbano	1.266.578,4
- Operar R-100	716.282,3
- Operar trolebús y tren ligero	70.032,0
- Operar metro y metro férreo	478.466,4
- Operar cajones de estacionamiento	1.596,0
EK Regularización y organización de los transportes	117.096,5

En cuanto a infraestructura urbana, el alumbrado público, dotación de agua y drenaje, la preservación de sus áreas verdes y parques recreativos. El total de recursos que se asignaron para este ámbito ascendió a 2'500,731.1 miles de nuevos pesos que se distribuyeron de la siguiente manera:

PROGRAMAS	IMPORTE	
EC	Construcción y adecuación	
	de agua potable	251,403.3
01	Construcción y ampliación	122,400.2
02	Conservación y mantenimiento	128,923.1
FD	Drenaje y tratamiento de aguas	
	negras	772,700.2
01	Construcción y ampliación	501,767.2
02	Conservación y mantenimiento	270,933.0
SD	Urbanización	1'181,611.6
01	Construcción y conservación	
	de calles y jardines	763,593.1
02	Urbanización para uso	
	habitacional	418,018.5
3Y	Registro de los asentamientos	
	humanos	103,773.0
EH	Industria y petróleo	48,606.2
BR	Edificios administrativos	112,296.2
SS	Servicios de arrendamiento	30,479.8

En cuanto al abasto y la comercialización se le asignan recursos por 121,617.0 miles de nuevos pesos, los cuales se distribuyeron en los siguientes programas:

PROGRAMAS	IMPORTE	
GM	Almacenamiento	17,859.2
JL	Fomento y regularización del comercio	
	exterior e interior	29,156.1
SA	Construcción de establecimientos de	
	acopio y comercio	63,419.1
PG	Producción de papel, impresos y	
	publicaciones	71,233.2

En cuanto al ámbito administrativo, se contemplo dirigir, coordinar y controlar las actividades realizadas por el sector Departamento del Distrito Federal para brindar un mejor servicio se asigna a este ámbito un total de 2'098,137.1 miles de nuevos pesos distribuidos en los siguientes programas.

PROGRAMA	IMPORTE	
HA	Administración	1'377,988.6
	08 Administración Central	950,306.0
	09 Administración paraestatal	363,186.8
	10 Operación de la Asamblea de Representantes del DF	64,419.8
BB	Planes de Política Financiera	234,076.6
BM	Política y Planeación de Desarrollo de la Educación	35,861.8
60	Captación de recursos financieros	7,075.1
6R	Canalización de recursos financieros a los trabajadores	68,696.2
DR	Apoyo a la educación	6,765.6
BI	Política de Desarrollo y Planeación de la ciudad de México	24,852.2
SU	Fomento y regularización de programas nacional de capacitación para los trabajadores.	253,573.5*

Dichas erogaciones presupuestales fueron cubiertas a través de las siguientes fuentes de financiamiento e ingresos propios del sector central cuyo monto fue de 6'637,846.9 miles de nuevos pesos; ingresos propios de las entidades coordinadas 1'472,250.7; participación de impuestos federales, 5'784,835.6; transferencias del gobierno Federal, 20,000.0; Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) 195,000.0 y financiamientos netos, 245,981.9, respecto al total estos montos significaron el 45.7, 10.1, 39.8, 1.4, 1.3, y 1.7 por ciento respectivamente.

Como se puede observar se redujeron considerablemente las transferencias federales o subsidios incrementándose del mismo modo los ingresos propios del DDF

* FUENTE DE LOS CUADROS. Decreto aprobatorio del presupuesto de egresos del D.D.F. para el ejercicio fiscal de 1993

alcanzando una relativa autonomía financiera lo cual le permitió cubrir la mayor parte de sus gastos con los ingresos propios. Esto gracias a los enormes esfuerzos de programar el gasto así como el incremento de algunos impuestos (tal es el caso del impuesto sobre la renta) para allegarse más recursos y por otro lado esta la reducción de la deuda pública del DDF gracias a que el gobierno federal la asumió en gran parte.

A un pesar de los esfuerzos realizados para la programación del presupuesto de egresos dándosele mayor importancia a los programas considerados como prioritarios sin embargo es descuidado un aspecto relevante, el de la inversión del Departamento del Distrito Federal, decreciendo en un 018 por ciento el gasto asignados, como consecuencia de la desaceleración de la economía, tal como se había mencionado anteriormente al hablar del gasto de capital. En principio el gasto del sector central pasó de un crecimiento de 9.9 por ciento en 1991-1992 al 1.2 por ciento en 1992-1993, lo que significa una severa caída en la tasa de crecimiento del gasto, lo que va de la mano del proceso macroeconómico que experimenta el país.⁷¹

Esto conlleva a una disminución en la asignación del gasto canalizado a los programas prioritarios durante dicho periodo (1989-1994), en tanto que en 1988 se canalizó a dichos programas 74.7 por ciento del gasto de inversión, para 1993 dicha proporción se redujo al 60.6 por ciento.

A pesar de dicha tendencia se ha continuado con los avances en la programación del gasto mostrándose oportunamente las prioridades tanto del gobierno como de la población del Distrito Federal y ser contempladas en el presupuesto de egresos dándole una orientación social, apoyándose la inversión en infraestructura urbana básica, reduciéndose cada vez más el gasto corriente innecesario o excesivo, mediante la racionalización del uso de los recursos, de esta forma se podrá canalizar más recursos a los programas prioritarios.

⁷¹ La Jornada, 12 - mayo - 1994, pág. 49.

4.5. Acciones Estratégicas

Si bien es cierto que se ha avanzado en la asignación del ingreso dirigido a los programas mas importantes, con el fin de lograr una racionalización del gasto programable, en atención a las demandas mas urgentes de la sociedad, sin embargo aún faltan varios aspectos por atender y muchos problemas que solucionar. Para ello es necesario un cambio que garantice una mejor calidad en los servicios prestados por el gobierno del Distrito Federal, así como una reforma de fondo en la política tributaria y la distribución del ingreso procurándose de esta forma una distribución equitativa del mismo.

En relación a lo anterior considero importante dicha reforma la cual deberá abarcar aspectos de suma importancia, entre los cuales se pueden resaltar los siguientes:

A) Aumentar la eficiencia del gobierno del Distrito Federal y de los municipios conurbados en la dotación de los servicios, es decir se tendrá que acabar con la centralización que hasta ahora ha caracterizado a nuestro gobierno.

Ante la carencia de recursos disponibles, es fundamental mantener una coordinación con los gobiernos de los municipios conurbados del estado de México para eliminar duplicidades; de igual forma, deberán hacerse más eficientes las inversiones y alentar la coinversión, esto facilitará la dotación de los servicios básicos que demanda la población, el descentralizar dichos servicios llegarán más oportunamente a su destino cumpliendo con los objetivos planteados

B) Incrementar los recursos canalizados al desarrollo de la ciudad incluyendo los provenientes del sector privado, mediante una mejor redistribución de los recursos disponibles para lograr un mejor resultado.

De acuerdo a lo anterior es importante resaltar que el Distrito Federal requiere de un nuevo modelo político, económico y administrativo, a través del cual se llegue a ejercer democráticamente el poder y se aplique una distribución justa de la riqueza mediante una eficaz administración, que permita lograr mejores condiciones de vida para los capitalinos en general. Pero esta solución no sería solo de carácter técnico sino también implica una respuesta de carácter político-económico que da soluciones a los problemas y no se

queda únicamente en el intento de solución. Volviendo de esta forma más factible la toma de decisiones políticas.

Sin embargo para lograr el cambio deseado es necesario realizar diversas acciones, conjuntándose en una reforma de tipo Administrativa-Presupuestal para lo cual se propone lo siguiente:

En materia financiera aunque relativamente se alcanzó un equilibrio presupuestal en los últimos años sin embargo se requiere y se puede seguir avanzando para lo cual se propone:

- Un aumento en la inversión a fin de aumentar la capacidad y la calidad de los servicios públicos, es decir debe darse mayor prioridad al rubro de inversión, pues por un lado se cubren las necesidades de la población y por otro se retribuye parte de la inversión al gobierno del Distrito Federal. Es necesaria una mayor eficiencia en el gasto corriente que este se traduzca en más y mejores servicios, no únicamente en un gasto superfluo, sino en un gasto eficiente para lograr que los gastos sean más efectivos y oportunos, fomentándose al ahorro corriente. Deberá reducirse el gasto corriente para continuar con la inversión en obras de infraestructura tanto física como social
- Para tal efecto deberá haber una definición precisa de las prioridades del gasto corriente y de inversión. Pues cualquier esfuerzo para la obtención de mayores ingresos no redundará en beneficio de la población si no se tiene precisión y claridad respecto en dónde ejercer estos recursos.
- Se deberá controlar el crecimiento del gasto corriente y establecer un vínculo operativo entre la planeación, programación y la presupuestación procurando que los recursos fiscales dedicados a la inversión se ajusten con oportunidad, eficiencia y honradez a partir de una visión global de las necesidades de la capital.

Es necesario y urgente llevar a cabo una reforma Administrativa-Presupuestal que amplíe las opciones de financiamiento de la capital, por lo tanto debe combinarse privatización y descentralización, coordinación fiscal y apoyo federal, esto será posible mediante:

1.- Fomentar la participación del sector privado en los servicios en los que tenga ventajas competitivas y que a la vez requieran recursos para modernización, tales como recolección y tratamiento de desechos sólidos; redes secundarias de agua potable, el transporte público, y tratamiento de aguas residuales para uso industrial

Es decir se deberá reducir el concesionamiento de algunos servicios públicos parcial o totalmente, habrá que perderse de vista aquellas actividades donde el sector privado puede ser más eficiente y cuya concesión podrá significar recursos importantes para financiar el gasto de la ciudad.

2.- Descentralización de los servicios y fuentes de ingreso así como el gasto, para logra una mejor administración y prestación de servicios y el usuario permitiendo la eficiencia y oportunidad en la dotación del servicio, y al mismo tiempo se identifica al responsable de la prestación del servicio.

3.- El Departamento del Distrito Federal deberá reservarse el control central de aquellos servicios en los que se presentan economías a escalas, tal es el caso de la pavimentación de vialidades primarias y los que no sean factibles determinar el origen de los derechos de propiedad.

4.- Finalmente en otro aspecto los subsidios federales no podrán desaparecer en su totalidad. Sino que debe hacerse un uso eficiente de ellos orientándose esencialmente hacia las grandes obras de infraestructura, pues el costo de algunas de ellas es demasiado elevado que el Departamento del Distrito Federal no cuenta con la capacidad financiera para cubrirlos en su totalidad, pues en caso de hacerlo se tendría que descuidar e incluso hasta desechar algunos de los programas más importantes contenidos en el presupuesto de egresos del D.F.

Por ello es una necesidad continuar con los subsidios federales siempre y cuando no se pondrá en peligro la autonomía financiera de la capital hasta ahora alcanzada, pues de ser eliminados totalmente habría de compensar la falta de recursos mediante un incremento considerable en los impuestos afectándose de esta forma la economía de la

población. Por ello es importante la conservación de la autonomía financiera del Distrito Federal siempre y cuando no se afecte su "estabilidad financiera".

Considerando que es menester la implantación de nuevas políticas en materia de distribución de los ingresos así como la necesidad de una reforma política para el Distrito Federal, en el futuro las finanzas públicas del Distrito Federal deberán contener las siguientes características.

- Mantener unas finanzas públicas equilibradas, mediante el ajuste del renglón de egresos antes que el de los ingresos como principio sano de administración, pues no es posible cargar el precio de los desequilibrios económicos en las personas y empresas sin ignorar el grave riesgo social que traería como consecuencia, pero de ningún modo se deberá comprometer el crecimiento de las empresas generadoras de empleo, pues al disminuir el número de causantes por el cierre de empresas o por desempleo, el DDF se verá obligado a incrementar los ingresos vía impuestos y modificaciones a las tarifas de los servicios para mantener un equilibrio financiero lo cual fracturaría el bienestar social.

Para ello multiplicar y mantener activas empresas y empleos deberá convertirse en una prioridad financiera del DDF pues es la única fuente estable y ordenada de financiamiento para los servicios públicos. La eficiencia será el medio óptimo para lograr unas finanzas públicas equilibradas.

- En materia de ingresos es urgente una mayor eficiencia en la recaudación mediante la incorporación de sistemas electrónicos para facilitar y simplificar el pago de impuestos, para ello se debe contar.
 - Con una nueva y mejor administración tributaria, es necesario continuar con el esfuerzo para tener un mejor control de los contribuyentes y cobro de los impuestos. Debe dar especial atención a los procedimientos administrativos encaminados al cobro de los derechos por el uso de los servicios públicos básicos que son una importante fuente de ingresos. Por otro lado en cuanto a los productos se deberá poner énfasis en aquellos por el uso, aprovechamiento y enajenación de bienes de dominio privado y los productos cuya recaudación se asocia a un gasto presupuestal.

Deberá establecerse una estructura fiscal que propicie el oportuno y correcto cumplimiento del pago de las contribuciones y permita corregir los casos de evasión fiscal. La viabilidad de esta estrategia es posible, pues el DDF cuenta desde 1990 con mayores recursos técnicos y humanos para desarrollar esta tarea, únicamente faltaría la creación de un plan de trabajo bien estructurado que abarque los principales puntos en cuanto a la recaudación y administración de las contribuciones (impuestos).

Por otro lado deberán buscarse nuevas fuentes de tributación en virtud de las limitaciones costo-beneficio de las contribuciones, es necesario que las pocas alternativas viables se juzguen con criterio de rentabilidad tributaria cuidando los efectos relativos que su instrumentación pudiera producir en los distintos sectores económicos de la población. No deberán buscarse ni administrarse contribuciones que demanden mucho y generen pocos ingresos. Se requerirá reevaluar los componentes de la Ley de Ingresos del DDF (actualmente incluida en el Código Financiero del Distrito Federal decretado en 1994) a efecto de limitar la administración tributaria sólo a aquellas contribuciones que verdaderamente ayuden a financiar las necesidades y demandas de la población.

- Debe existir cierta equivalencia entre el cobro por derechos, servicios e impuestos y la cuantidad de los servicios que se prestan, por lo cual deberá llevarse a cabo un estudio de los costos reales de los bienes y servicios públicos, pues no es aceptable que se tengan costos de primer mundo cuando los servicios otorgados en ocasiones son demasiado ineficientes, deben ser equitativos el costo con el servicio.

Para ello se plantea una revisión y actualización de costos y tarifas, pues actualmente existe un rezago en los precios y tarifas de los servicios públicos y contribuciones y para eliminar esto, es menester la creación de una cultura de actualización que redunde tanto en una buena salud financiera del DDF así como en la posibilidad de incrementar la cantidad y calidad de los servicios y obras, se prevé la necesidad de montar un aparato de difusión y concientización al respecto, pero evitando caer en una excesiva presión o amenaza, en esencia lo relativo al costo del agua y del transporte del D.F. Dicha alternativa podría ser viable siempre y cuando no se dañe la economía de la sociedad, es decir el crecimiento financiero del gobierno capitalino deberá

ir a la par con el de la población, atendiendo el aspecto socioeconómico, pues de no ser así dicha medida provocará un fuerte desequilibrio económico, político y social.

Por otro lado está el gasto público, preferentemente de carácter redistributivo en servicios, para esto es necesario realizar una minuciosa revisión de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos -tal como se mencionó anteriormente- y buscar nuevas formas de coparticipación y corresponsabilidad de los sectores social y privado, para la provisión de servicios públicos con un carácter eminentemente social. Esto puede ser logrado mediante.

a) Una modificación del papel del gobierno de la ciudad de México en los procesos económicos y financiera, a fin de convertirse en un ente solidario de la sociedad y promotor de la corresponsabilidad de los sectores productivos para cumplir con su función de proveedor de los servicios que el D.F. requiere.

b) Contar con una mejor administración pública que haga fluido el interés y la iniciativa de los ciudadanos, de las empresas por proveer servicios o bien proveer de bienestar social, del mismo modo, la administración pública deberá hacer participe a la sociedad para el diseño y la aplicación de las políticas públicas, es decir debe haber una nueva y mejor relación entre gobierno-sociedad lo cual facilitará la detección y solución de las demandas más apremiantes de la sociedad

c) Finalmente se deberá hacer un gran esfuerzo para la capacitación y preparación de los servidores públicos en materia técnica, para cumplir adecuada y oportunamente con sus funciones y responsabilidades encomendadas. Mientras más profesionalizado esté el servidor público, más óptimos serán los resultados, pues su acción se orientará hacia la consecución de sus funciones en beneficio de los capitalinos y no con el fin de alcanzar un beneficio personal.

Pero no únicamente se trata de la responsabilidad de los servidores públicos; otro aspecto y podría decir que uno de los más importantes es fomentar la conciencia ciudadana para impulsar una cultura fiscal interna, proporcionándose una mayor información a los contribuyentes para conocer hacia dónde se dirigen las contribuciones que paga, para ello se tomará en cuenta.

- La descentralización para facilitar la administración de los ingresos y gastos acortando la distancia entre el usuario y el prestador de los servicios públicos, así como entre el gobierno y los contribuyentes.
- La desincorporación y concesión de algunos servicios públicos para hacer más fácil su ejecución y más oportuna su dotación, contando con una mejor estructura que garanticen la calidad de los servicios existentes, poniéndolos al alcance de los usuarios a costos no muy elevados.
- Una nueva política de financiamiento, identifique y se sujete a las fuentes de ingresos que generarían las inversiones mediante el financiamiento para amortizarla de una manera sana y que no signifique en el futuro una carga para las finanzas públicas.
- La política de precios y tarifas, adecuándolas de tal modo que se acerquen lo más posible a los costos reales de los servicios, siempre y cuando no se afecte la economía de la población, ni perder de vista el carácter redistributivo que tiene el gasto público como ya se mencionó con anterioridad.

Si se desea que los ingresos y gastos públicos no vayan en declive cada día, se deberá establecer esencialmente una nueva y mejor administración tributaria que especifique claramente las fuentes de ingreso, su origen, destino y administración, de igual forma con respecto al gasto se deberá continuar con la planeación, programación y presupuestación definiendo claramente las prioridades del gasto del DDF evitando los excesivos gastos extraordinarios y la mala distribución de los ingresos

Se deberá continuar saneando las finanzas públicas del DDF reduciéndose el monto de los subsidios federales que se llegaron a recibir en determinado momento para cubrir el presupuesto de egresos de la capital de la República, se deberá pensar en una compensación al gobierno capitalino por los altos costos que implica ser la sede de los tres poderes de la unión. Pues esto implica costos financieros y presupuestales por:

- Un alto porcentaje de la base catastral se exenta del pago del impuesto predial-
Los costos administrativos y de logística.

- Impacto de la economía y productividad de la ciudad provocado por mítines y marchas.
- Presiones de la burocracia federal por la demanda de transporte, seguridad pública, servicios urbanos, etc.

Por ello el gobierno capitalino deberá reclamar una compensación por los costos netos que implica ser la sede de los tres poderes federales. Esta podría ser una manera de contrarrestar la baja de ingresos por la sustitución de las transferencias federales lo cual servirá de apoyo al programa de autonomía financiera que ha impulsado el gobierno del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal requiere un nuevo modelo político económico a partir del cual se desempeñe democráticamente el poder y se aplique una distribución justa del ingreso que permitan alcanzar mejores niveles y condiciones de vida para los capitalinos, la solución no es solamente de carácter técnico, implica también y substancialmente respuestas de carácter político y económico.

El objetivo primordial del gobierno deberá ser en cuanto a presupuesto, la programación del gasto, es decir se deberá asignar el ingreso a aquellos rubros que tienden a mejorar el bienestar así como también deben garantizar productividad, tal es el caso de los servicios públicos e infraestructura urbana. Se deberá dar prioridad a los gastos de capital o de inversión (gastos que reditúan ganancias) pues al ampliarse este gasto se incrementa la capacidad financiera del Distrito Federal. Por otro lado se deberá reducir lo más posible el gasto corriente sin afectar con ello el buen funcionamiento de la administración pública del DDF, esto será posible mediante una nueva y mejor administración de los ingresos asignados al rubro del gasto corriente utilizándose de manera racional y eficiente evitando cualquier gasto innecesario.

Es por ello que se deberá continuar con una política de gasto público orientada a la autosuficiencia financiera evitando perjudicar la realización de los programas prioritarios establecidos en el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, tomándose en cuenta los de mayor interés para el desarrollo de la población en general

pues a través de un mejor nivel de vida de la población, la ciudad ira creciendo día con día con una economía más sana y equitativa.

CONCLUSIONES

El Distrito Federal ha ido modificando su organización económica, política y social pasando de una economía basada esencialmente en la prominencia de actividades industriales a una economía de servicios, que genera nuevas opciones de empleo y modifica esencialmente el padrón de crecimiento de la urbe metropolitana. Por otro lado en materia financiera el Distrito federal ha ido transitando de una excesiva dependencia financiera con respecto a la federación a una moderada autonomía financiera incrementándose notablemente los ingresos propios del DDF provenientes de sus fuentes locales de tributación y de los esfuerzos significativos de programar y administrar el gasto, a través del empleo de la técnica del presupuesto por programas. Dotándose de elementos de juicio suficientes para evaluar los beneficios o repercusiones de un gasto público determinado y facilitar de este modo la toma de decisiones de manera clara (decisión política), gracias a la aplicación de dicha técnica como un instrumento de acción gubernamental.

En base a la investigación realizada se llegó a las siguientes conclusiones. En primer instancia en México la importancia del presupuesto por programas se ha visto reflejada en el último lustro ya que tiene poco de haberse implantado en algunos organismos gubernamentales, se han hecho una serie de modificaciones a los presupuestos existentes hasta la fecha. Las modificaciones realizadas se han hecho con el fin de buscar cambios armónicos entre los programas y actividades de acuerdo a la realidad administrativa mexicana, para lograr la racionalización y aplicación de los recursos materiales, financieros y humanos, y lograr así una eficiencia en sus rendimientos. El presupuesto por programas constituye un instrumento de gobierno, para mejorar la administración a través del desarrollo de la planeación, programación, una adecuada presupuestación y el control de la evaluación, de las acciones realizadas, por otro lado el presupuesto por programas permite ser la expresión real y el medio ejecutor de las políticas económica y sociales para influir decisivamente en la marcha, composición y orientación de la economía mediante apreciaciones sectoriales y unitarias de ámbito geográfico y de duración. Se constituye en un instrumento, integrado de información y análisis de las acciones que realiza el gobierno para programarlas, fijando los objetivos y jerarquizando las acciones a realizar así como su coordinación y análisis a modo de evitar

una duplicidad de acciones, de esta forma se tendrán los elementos necesarios para una oportuna e inteligente toma de decisiones.

En cuanto al futuro económico del D.F. a pesar de la implantación de la técnica del presupuesto por programas puede no ser viable debido a las fuertes presiones de gasto previstas de acuerdo a la situación vivida en el periodo estudiado mostrándose en cierto momento un grave deterioro de las finanzas, así como un elevado endeudamiento, y un estrangulamiento económico del gobierno del DF, esto en detrimento de la prestación de los servicios públicos que demandan los habitantes de la ciudad capital; de esta forma se deberán desarrollar nuevos esquemas para financiar las obras de infraestructura de alto costo social y económico cada día más demandadas, mediante el establecimiento de nuevas medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria.

Por otro lado, un acelerado crecimiento urbano trae consigo una serie de problemas los cuales no pueden ser resueltos en el corto plazo dificultando la gestión administrativa del D.F. haciéndose necesario un cambio en la organización de la Administración Tributaria considerado como el órgano encargado de administrar, recaudar, determinar, cobrar, imponer, autorizar, registrar, y ejercer las facultades específicas, cumplir con las funciones inherentes a la política fiscal del DDF. Anteriormente la administración tributaria se encontraba organizada por impuestos y centralizada posteriormente queda organizada por funciones y queda desconcentrada centrada en grandes contribuyentes, 20 administraciones tributarias locales y 21 oficinas auxiliares, además se encuentra a la disposición la red de sucursales bancarias localizadas en el D.F. para facilitar y agilizar el pago de las contribuciones, si bien es cierto que se logró un avance en materia tributaria aún falta seguir avanzando para eliminar en su totalidad la evasión fiscal por parte de los contribuyentes, considerado como uno de los principales problemas en la falta de recursos financieros, así como para lograr una mejor administración de los recursos disponibles para darles un uso eficiente. Por otro lado otro factor que influye en este aspecto son las reformas fiscales, en especial las reformas al Código Fiscal de la Federación, siendo este el que hasta 1994 rige la política fiscal del DDF junto con la Ley de Hacienda del DF fomentando una cultura fiscal tanto en el gobierno como en la sociedad, procurando una simplificación administrativa en cuanto a los trámites para el cobro y pago de las contribuciones, acercándose a los contribuyentes

para facilitar su pago de impuestos, por otro lado se vuelven más equitativos el cobro de los servicios otorgados por el gobierno del DF tal es el caso del predial y del agua implantándose aquello de que "quien tiene más que pague más y quien causa más que pague más", aunque claro existen todavía algunas deficiencias al respecto, como la falta de colocación de medidores así como la falta de mantenimiento de los existentes.

Con respecto a las finanzas públicas del DDF se plantea una reestructuración de ellas permitiéndose la ejecución de programas de alto beneficio social y la ampliación de la infraestructura básica, sin necesidad de recurrir a otra fuente de financiamiento que no fueran los ingresos propios, llegando un momento en que el 95 por ciento del gasto de inversión se financió con ingresos propios en conjunto con las participaciones en impuestos federales. De igual forma crecieron los niveles de eficiencia en el ejercicio fiscal, en los sistemas de coordinación interna, el control de las compras y en general, sobre el proceso de obra pública, complementándose con la reorganización de la administración tributaria, la racionalización y uso eficiente del ingreso dirigiéndolo hacia las zonas y programas estratégicos existiendo mayor flexibilidad en el diseño de la política fiscal y programación de las finanzas públicas.

Durante los ochenta Las finanzas del Distrito Federal tuvieron: enfrentaron déficit financiero debido a un fuerte endeudamiento y permanentes transferencias, de gran volumen para la ciudad estas dos fuentes aportaban más del 30 por ciento del total del los ingresos del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo a pesar de ello en 1985 se inicia un cambio en la economía nacional, la economía de la ciudad creció sin dificultades, pues se encontraba sostenida por un gobierno intervencionista y una industria orientada al mercado doméstico, sin embargo a partir de 1985 se suscita un cambio radical, provocándose al adelgazamiento del Estado, se dejan de crear empleos y cambia el modelo de desarrollo económico mantenido hasta entonces provocándose el traslado de las industrias hacia los estados de los República, pues las condiciones en el DF ya no eran óptimas para seguir estableciéndose ahí. Debido a la creciente incertidumbre financiera lo que trajo como consecuencia un fuerte desequilibrio financiero, recurriéndose entonces al endeudamiento y los subsidios para equilibrar la situación existente un Programa de Fomento Económico que favorezca las condiciones de crecimiento de la economía del distrito Federal estable y sostenido, que de alguna forma

permite la desconcentración del ingreso logrando una distribución racional y equitativa de los recursos. Dicho programa deberá abarcar los siguientes aspectos:

1. La política fiscal, lo cual implicaría finanzas sanas, en materia impositiva se deberá trabajar para mejorar las contribuciones y una distribución más equitativa de las cargas impositivas. Se espera conseguir que los contribuyentes aporten de acuerdo a sus condiciones y posibilidades.
2. La desregulación, es necesario cambiar la reglamentación existente a fin de terminar con el gran rezago que tiene, estableciéndose una simplificación administrativa para el comercio permitiendo de esta forma que más comerciantes estén dentro del esquema formal. Evitándose así la fuga de ingresos del D.F. debido al establecimiento clandestino de negocios o el crecimiento de la economía informal ((vendedores ambulantes) quienes no contribuyen con los impuestos establecidos al comercio.
3. La política de infraestructura y servicios, debido a que la ciudad de México se caracteriza por ser una ciudad de servicios, los cuales en su mayoría son buenos así como una infraestructura básica adecuada pero aún a pesar de ello se debe seguir trabajando en este aspecto, para de esta forma ofrecer más y mejores servicios y cubrir las demandas de la sociedad que mientras siga creciendo requerirá de más servicios.

Por otro lado a pesar de la situación financiera existente, se ha incrementado la capacidad financiera del D.F., recientemente los impuestos locales de la ciudad capital constituyen la principal fuente de financiamiento (de ahí que se busque la creación de nuevos impuestos), en tanto el endeudamiento llegó a representar un centavo en promedio de los ingresos de la ciudad, sin embargo, a pesar de ello su deuda pública aumento considerablemente en los últimos tres años (hasta llegar a 4 mil 500 por ciento) cubriendo el límite de su capacidad de endeudamiento -no pudiéndose volver a endeudar sino hasta después del año 2000, lo que limita en cierta forma la capacidad financiera del gobierno actual del DF-. la experiencia reciente en el manejo del presupuesto del DDF, pasa de una crisis financiera en los ochentas al discurso del saneamiento financiero, a costa de un desmedido incremento en las contribuciones y un creciente endeudamiento, a principios de los ochentas el gobierno capitalino llegó a pagar más del 21 por ciento de su gasto total al servicio de la deuda, lo que obligó la intervención del gasto federal

mediante el Convenio para la Rehabilitación Financiera del DDF asumiendo por única vez el 95 por ciento de la deuda transfiriendo la carga financiera asumida al ramo 24 "Erogaciones para el Saneamiento Financiero". Esto benefició a las finanzas públicas capitalinas, pues se redujo el servicio de la deuda considerablemente lográndose un incremento importante de los ingresos propios, a pesar de que la deuda continúa, se ha ido reduciendo gradualmente, en 1986 hubo un desendeudamiento importante. Sin embargo en los últimos dos años el gobierno capitalino ha dejado atrás el discurso de las finanzas públicas sanas para cubrir con deudas el déficit presupuestal siempre y cuando se justifique el endeudamiento), por otro lado se mantienen las transferencias federales dirigidas esencialmente a las obras de infraestructura donde los ingresos propios asignados no son suficientes, evitando en la medida de lo posible que se vuelva a caer en una excesiva dependencia económica con respecto a la federación, pues el D.F. a un pesar de su situación financiera cuenta con una relativa autonomía financiera a diferencia de otros estados de la República, pues si bien es cierto que aún se siguen obteniendo algunos subsidios estos ya no constituyen una importante fuente de ingresos como lo fue en cierto momento, su recepción y utilización se encuentra restringida únicamente para las grandes obras de infraestructura en los cuales los recursos proporcionados por el D.F. no son suficientes.

En cierto sentido es importante la existencia de las transferencias federales, pues de ser eliminadas en su totalidad se afectarían las finanzas públicas del DDF, por un lado se tendría que reducir el presupuesto asignado a los programas prioritarios para cubrir otras de sus funciones, o se descuidarían algunas obras de infraestructura básica y por otro se tendría la necesidad de ajustar drásticamente el costo de las contribuciones y tarifas de los servicios públicos básicos, lo cual afectaría fuertemente la economía de la población. Entonces se buscaría una autonomía financiera a costa de los programas sociales, por ello es necesario implantar nuevas políticas dirigidas al saneamiento financiero y al crecimiento social y económico de la población del D.F.

Por otro lado en lo que respecta a la Coordinación Fiscal se muestra un considerable incremento de las participaciones federales recibidas por el gobierno capitalino al ser introducido el factor población en el esquema de reparto de impuestos federales, debido a esto el subsidio llegó a ser únicamente de 2 a 1 por ciento. Aun a

pesar de las modificaciones hechas, el DDF durante los ochentas de cada 100 pesos que recaudaba la federación del DF únicamente recibía 5 pesos porción que es injusta considerando que el Distrito Federal es una de las entidades federativas que capta más recursos para la federación y de los cuales recibe menos de la mitad de los recursos que genera.

Mientras tanto en relación al gasto público se avanza gracias a la implantación de la técnica del presupuesto por programas, se ha conseguido hacer más eficiente la programación del gasto mediante una considerable reducción en el rubro de gasto corriente, promoviéndose el ahorro corriente, el monto total de dicho gasto llegó a ser de un 30 por ciento de las erogaciones totales. El gasto corriente se elevó de manera constante aunque a finales de los ochentas el capítulo 1000 (servicios personales) perdió peso relativo frente al gasto de servicios generales y suministros, por otro lado en lo que respecta a los gastos de capital este obtuvo solamente un 2 por ciento respecto al PIB, este gasto fue el que en su mayoría absorbió casi totalmente el impacto de las restricciones presupuestales. Siendo este el gasto de mayor importancia pues aquel que genera una ganancia, por ello se le deberá de dar una mayor atención procurando un incremento a dicho gasto.

En cuanto a la política de gasto establecida durante el periodo estudiado se orienta a realizar las acciones necesarias para lograr la recuperación económica para lograr el control de la inflación; incrementar la producción y la defensa del empleo; el de alentar a la inversión; la atención a las necesidades básicas y el fortalecimiento del Estado, por otro lado se fomenta la descentralización mediante la coordinación de las entidades federativas, conjugándose recursos federales, estatales y municipales, en la realización de programas prioritarios en cuanto a gasto social se incrementa el beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones, se dirige una política de gasto público de beneficio social.

Hasta 1980 el Distrito Federal contaba con una estructura tributaria compleja, lo cual dificultaba el entendimiento por parte de los contribuyentes, haciendo en este sentido más viable la evasión fiscal que el pago de sus contribuciones debido al exceso de trámites, con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal se inicia una nueva

etapa del federalismo fiscal fomentándose la descentralización tanto de los ingresos como de los gastos para lograr una administración más eficiente de los mismos.

A partir de 1989 se inicia la reconfiguración de las finanzas públicas del Distrito Federal caracterizadas por un crecimiento extraordinario de los ingresos propios, la estabilidad del aumento de las participaciones y la contracción de las transferencias del gobierno federal.

El Distrito Federal enfrenta varias dificultades en torno a sus finanzas públicas.

- Un costo creciente de los costos de mantenimiento de la ciudad en el gasto total lo que reduce la capacidad de generar obras nuevas.
- Una carga financiera significativa de la administración y operación hidráulica de la ciudad con grandes necesidades de obra y mantenimiento, muy bajo nivel de recuperación del costo total y menos alternativas de recuperación que en el transporte.
- Un subsector transportes con enormes requerimientos de inversión, una costosa estructura operativa y laboral, un fuerte rezago en sus tarifas y la expectativa casi nula de recibir apoyo federal.
- El agotamiento relativo de las fuentes tributarias locales y su creciente complejidad administrativa.

El gobierno capitalino opta por el sistema de simplificación administrativa y centralización en primera instancia procurando reducir trámites obsoletos y brindar mayor asesoría al contribuyente en el pago de impuestos, para estimular el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, mediante un esfuerzo conjunto entre gobierno y sociedad.

El DDF deberá encontrar la forma de obtener los recursos suficientes y estables, fortaleciendo su capacidad recaudatoria en lo que concierne a ingresos propios particularmente derechos y aprovechamientos, de igual forma se debe actualizar la política de precios y tarifas existente la cual se encuentra alejada de la realidad económica de los servicios que otorga el Distrito Federal. Con respecto a esto el gran dilema al que se enfrenta el DDF es, que al sanear las finanzas públicas conlleva un impacto social muy fuerte, una política sana supondría elevar las tarifas para lograr la autosuficiencia y la

ampliación de la cobertura de los servicios públicos que presta, en contrapartida, en tanto los precios y tarifas se mantengan bajos no es posible proporcionar servicios adecuados.

En este sentido el gasto público del D.F. corre el riesgo de deprimirse si no se enfrenta con imaginación, eficiencia y responsabilidad el reto de conservar una estructura recaudatoria y crear nuevas fórmulas de ingreso y financiamiento del gasto público que cada vez es mayor y difícil de cubrirlo, conforme crece la urbe metropolitana, se incrementan las demandas sociales por lo consiguiente aumenta el porcentaje del gasto.

Concretamente en relación a lo anterior para evitar la depresión del gasto público así como lograr el saneamiento financiero se considera indispensable llevar a cabo lo siguiente.

- Incrementar los ingresos tributarios, actualmente sólo se aportan 20.8 por ciento del total del ingreso, a través de la ampliación de la base de contribuyentes y una mayor eficiencia en la recaudación fiscal (reducción de trámites innecesarios), es vital la creación de políticas de fiscalización que eviten al máximo la evasión fiscal.
- La adecuación de las tarifas en los servicios públicos, deberán ajustarse a los costos en condiciones de eficiencia, es necesaria la actualización de las tarifas de algunos servicios públicos tales como el transporte público y el agua, es conveniente la actualización las tarifas del transporte urbano, para que las empresas encargadas de dicho servicio en el DF sean autónomas con posibilidades de ofrecer un servicio de calidad sin necesidad de recurrir al subsidio en gran medida y ponerlo al alcance de las posibilidades de los usuarios. En cuanto a las tarifas del agua estas deberán representar el costo del servicio, deberá ser más equitativo realizándose una política de precios y tarifas que contemple la realidad económica tanto del gobierno capitalino como de la población, haciendo efectivo aquello de "quien tenga más que pague más".
- Es necesario brindar mayor apoyo a programas de acción considerados como prioritarios contemplados en el presupuesto público del DDF y que además sean autofinanciables. Para ello se requiere de la participación de la sociedad con el aporte de sus recursos y su trabajo en la realización de los programas que le beneficien

directamente, lográndose un mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad mediante los órganos locales de participación ciudadana.

- Por otro lado el marco macroeconómico sobre el cual se mueve actualmente las finanzas públicas del DDF y son formuladas las iniciativas de ingreso, y el presupuesto de egresos del DDF es en su mayoría inverso a las condiciones reales de la economía por lo cual el ejercicio presupuestal del gobierno de la ciudad de México deberá ser congruente con los objetivos de la política macroeconómica nacional, es decir deberá ir acorde con los lineamientos de los planes de desarrollo teniendo correspondencia con el total de los ingresos disponibles como un instrumento de racionalización administrativa en cuanto a los ingresos, permitiendo un estudio preciso de las necesidades más urgentes de la capital programándola y especificando las actividades que se realizarán. debido a la importancia de dicho aspecto no se ha logrado concretar eficientemente, esto gracias al alto costo de los programas sociales que en su mayoría superan el monto de los ingresos propios del DDF, por lo cual se tiene la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento, tal es el caso de los subsidios federales y el endeudamiento público llegando en ocasiones a los extremos. Por esto es necesaria una reestructuración de las finanzas públicas del Distrito Federal teniendo como principal objetivo cumplir al máximo con los programas sociales más importantes así como la creación de nuevas fuentes de tributación para allegarse mayores recursos propios siempre y cuando no se afecte la economía de la población y buscando siempre un beneficio social. En este aspecto es importante recordar que mientras más mejore el nivel de vida de la población capitalina más sanas serán las finanzas del Distrito federal pues se podrá implantar una cultura fiscal que no afecte la situación económica de la población y le facilite cumplir con sus obligaciones fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

1. ADAM, Alfredo y Guillermo Becerril Losada. La Fiscalización en México. México. Editorial. UNAM, Coordinación de Humanidades 1986 258 pp
2. ABUELA Peza, Alfredo. El Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Federal, su ejercicio y Control Legislativo. México. Editorial. INAP.
3. BELLO Maldonado, Rafael. Gasto Público. México. Editorial, CIDE. 1980. 85 pp.
4. BELLO Maldonado, Rafael. Esquema General para el Estudio de las Finanzas Públicas: (un enfoque sistemático). México. Editorial. CIDE. 1960
5. BLANCAS Nona, Andrés - "Finanzas Públicas y Gasto Social" en ZMCM, Complejo Geográfico, socioeconómico y político, qué fue, qué es y qué pasa. México Instituto de Investigación Económica del DDF, 1993 (pag. Variada)
6. CAMPERO Gildardo, Hector. La Modernización de la Administración Pública. San José Costa Rica. Editorial INAP Instituto Centroamericano de Administración Pública. 1976. (paginación variada)
7. CARRILLO Batalla, Tomas. Introducción a las Finanzas públicas y Anotaciones sobre reforma fiscal. Caracas Venezuela. Editorial. INAP, Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. 1973. 194pp.
8. CERVANTES Delgado, Alejandro. Aspectos del Gasto Público y de la Tributación en México. Tesis de licenciatura (UNAM) Escuela Nacional de Economía. México 1958. El autor.
9. CIBOTTI, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector Público en la Planificación del Desarrollo. 2a. edición. México. Editorial. siglo XXI y Editorial, Universitaria de Santiago de Chile, México 1973. 271pp. (Tecnología y Democracia).

10. CONGRESO Décimo 2o seminario Internacional de Presupuesto por Programas Seminario Internacional de Presupuesto. Asociación Mexicana de Presupuesto por Programas DEA. 1981. (10. 1981 mayo 25 - 29 Mexico D.F.).
11. CONTRERAS, Alberto Mecanismos y Procesos del Presupuesto y Gasto Público Federal. México. Editorial INAP. 1986, el autor Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración UNAM 297 pp
12. MEXICO, Presidente (1962 - 1988 Miguel de la Madrid Hurtado) Las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982 - 1988 sexto año, Presidencia de la República. Editorial F.C.F. México 1984, 671 pp.
13. MÉXICO, Cámara de Diputados LIV y LV Legislatura 1989 - 1993 Debates y Legislación sobre el D.F.
14. FERREIRO Santana, Luis Alberto. Introducción a la técnica del Presupuesto por Programas. 3a. edición. México. UNAM - Dirección General de Presupuesto por Programas. México 1980. 111 pp.
15. Fianzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1976 - 1986. INEGI. México. 150 pp.
16. GONZÁLEZ, Ramírez, Adalberto. El Presupuesto por Programas en el Sector Público de México. México. Editorial. INAP. 1984. 265 pp.
17. HERA Belchez, Guillermo Javier. Principios Elementales de Finanzas Públicas Mexicanas. México. Editorial. INAP.
18. HERRERA Zauza, Santiago. Técnicas Presupuestarias en la Administración Pública. Madrid. Editorial INAP. 1980.

19. El Ingreso y Gasto Público en México. Edición 1991. INEGI, México. 285 pp
20. JONES Reginald, L. Presupuesto Clave de la Planeación y Control: orientaciones prácticas para la administración. (Traductor. Fernando Garza Quiroz) México. Editorial CECSA. 1974. 311 pp.
21. JUÁREZ Aragón, José Ánge Los Presupuestos y los Puntos de Equilibrio como Principales Métodos de Planeación y Control Financiero. México. Editorial. INAP. 1975. 211pp.
22. JIMÉNEZ Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. 2a. edición. México. Editorial. LIMUSA. 1987. 469 pp.
23. LINDEN, Fremont J. Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control México. Editorial. TRILLAS. 1983. 509 pp.
24. MARTNER, Gonzalo. Programación y Presupuestos por Programas. 18a edición México. Editorial. Siglo XXI. 1991. 511 pp
25. MÉXICO. Los Sistemas de Administración Presupuestaria en América Latina. Reseña de una investigación. Asociación Mexicana de Presupuestos Públicos. México 1982. 320 pp.
26. MOLINA López, Guillermo E. Planeación, Programación y Presupuestación. México. Editorial UNAM-Dirección General del Presupuesto por Programas 1980. 104 pp.
27. PARDO María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. México. Editorial INAP. Colegio de México Centro de Estudios Internacionales. 1982 157 pp

28. RÍO González Cristóbal Teoría Presupuestal. 4a edición. México. Editorial Contables y Administrativas 1972 (pag. varia). (Administración)
29. ROBERT D. Lee Jr. Ronald W. Johnson El Gobierno y La Economía. (Traducido por Agustín Barcenás) México. Editorial. F.C.E. 1977. 363 pp.
30. Reestructuración de las Finanzas Públicas (Gasto Público). Editorial F.C.E Cuadernos de Renovación Nacional. México 1988.
31. SAI DAÑA, Adalberto Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México: un caso concreto. México. Editorial INAP, 1977. 173 pp.
32. SANCHEZ Guzmán, Francisco Administración del Presupuesto por Programas. México. Ediciones Contables y Administrativas. 1982. 84 pp.
33. SEMINARIO El Presupuesto Frente a los Nuevos Retos de la Planificación y Coordinación de Presupuesto Público.. 1991, agosto 27 - 28. México D.F 1991. INAP.
34. SEMINARIO El Presupuesto Frente a los Nuevos retos de la Planificación. México. Editorial INAP. Secretaria de Programacion y Presupuesto. México 1991. 478 pp.
35. STEISS Alan Walter. Administración y Presupuestos Públicos. México. Editorial. DIANA. 1975.432 pp. (presupuestos públicos)
36. Temas de Presupuesto por Programas. Antología selección /Hernández Guzmán, y et al UNAM-Dirección General de Programación Presupuestaria. México 1988.

37. VARIOS Autores. Elementos de Administración Presupuestaria. Editorial. DGPP UNAM. México.
38. VÁZQUEZ Arrollo, Francisco. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. 4a. Edición. México UNAM. 1982 325 pp
39. WILLIAMS. Alan. Finanzas Públicas y Política Presupuestaria. Buenos Aires. Editorial Amorrortu. 1971. 286 pp.
40. WRAUTENSTRAUCH y R. Villers. El Presupuesto en el control de las empresas industriales. Editorial. F.C.E. México. 1969. 335 pp. (Obras de Economía)
41. YAÑEZ Ruiz, Manuel. El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política. México Editorial. Taller de Impresión de Estampas y Volantes 1958.

HEMEROGRAFIA

1. ROMANO Mussoli, Emilio. " La Coordinación Fiscal en México. " en Revista Examen No. 51. Agosto 1993 Año 5
2. REYES Heroies Jesús " Hacia la Reforma Política por Via de la Reforma Administrativa Presupuestal del D.F." en Ideas Políticas. Año. 2, mayo 1993. No. 4. Cambio XXI.
3. " El Distrito Federal en los Informes de Gobierno ", en Revista Economía Metropolitana. Vol. 2, No. 9 y 10. Noviembre - Diciembre, 1993.
4. BERISTAIN Iturbide, Javier " Objetivos y Estrategias de la Administración de las Finanzas Públicas del DF " en Revista Economía Metropolitana Vol. 6, No. 12. Octubre 1995. Pág. 19.

5. CERVERO Gómez, Ernesto " Alternativas para el Financiamiento del Distrito Federal " en Revista Economía Metropolitana Vol. 5, No. 30 Agosto 1995. Pág. 24
6. BETTINGER Barrios Herbert. "El Federalismo Fiscal. En Revista Economía Metropolitana Vol. 5, No. 30. Agosto 1995. Pág. 7.
7. VÁZQUEZ, Pedro, Coimenes, Germán. " *Desafío de las Finanzas Públicas* " en Revista Economía Metropolitana, Vol. No. 15, mayo 1994, Pág. 4
8. IGLESIAS, Patricio. " *Administración Tributaria y Finanzas Públicas* " en Revista Economía Metropolitana, Vol. 2, No. 11, enero 1994, Pág. 1.
9. MÉNDEZ Rodríguez, Alejandra. " *Presupuesto del D.F. para 1985: 5% menos que en 1984* " en Revista, Momento Económico, Diciembre de 1984 - Enero 1985, No. 13.
10. ASTUDILLO Moya, Marcela. "1987 ¿ Nueva Reforma Fiscal ?" en Revista Momento Económico No. 27 febrero - marzo 1987, Pág. 3.
11. PÉREZ Morales, Constantino " *El Presupuesto Para 1987* " en Revista Momento Económico No. 27. Febrero - marzo, 1987 pág. 6.
12. NAVARRETE B. Bernardo y Rodríguez Jesús. " *El Presupuesto de la Ciudad de México o el Subsidio de la Nación* " En Revista Momento Económico, No. 4 marzo 1984.

13. Revista INDETEC.

No. 26 Febrero - marzo 1983.

No. 52 Diciembre 1987 - enero 1988.

No. 63 Enero - febrero 1990.

No. 69 Febrero - marzo 1991.

No. 75 febrero - abril 1992.

No. 78 Septiembre - octubre 1992.

14. Periódico LA JORNADA.

10 - Diciembre 1993

13 - Diciembre 1993. Pág. 30.

06 - Mayo - 1994. Pág., 55

11 - Mayo - 1994. Pág. 45.

12 - Mayo - 1994. Pág. 42

09 - Junio - 1994. Pág. 45.

17 - Julio - 1994. Pág. 5.

13 - Noviembre - 1994. Pág. 47.

14 - Noviembre - 1994. Pág. 46 Y 60

02 - Diciembre - 1994 Pág. 22.

12 - Diciembre - 1994. Pag. 43.

21 - Diciembre - 1994. PÁG. 36 Y 56.

24 - Diciembre - 1994. Pág. 60 y 42.

12 - Enero - 1995. Pág. 39.

28 - Enero - 1995. Pág. 41.

22 - Febrero - 1995. Pág. 41.

21 - Noviembre - 1995 Pág. 47.

17 - Febrero 1995. Pág. 50.

15. " *Se Incremento la Deuda Pública del DDF en 3 por ciento* " en La Jornada, 2 de Julio de 1995. Pág. 42.

16. URRUTIA, Alonso y Ballinas, Victor " *Debate sobre el Presupuesto 1996 críticas de la oposición y celebración de Fiestas.* " en *La Jornada*, 01 de diciembre de 1996 Pág. 51
17. URRUTIA, Alonso y Ballinas, Victor. " *La Polemica por la fecha de Firma de los ajustes Fiscales* " en *La Jornada*, 30 de noviembre de 1996. pág. 36.
18. URRUTIA, Alonso y Ballinas, Victor." *A Bienestar Social, 17% del gasto del DDF en 1997* ". En *La Jornada*, 30 de noviembre de 1996. Pág. 36.
19. URRUTIA, Alonso y Ballinas, Victor." *Dejará la Gestión de Espinosa Villareal una deuda de \$ 13 mil 500 millones.*" En *La Jornada*, 29 de noviembre de 1996, pág. 42.
20. MORGUE, Raúl. " *Una Poblacion Empobrecida pero una ciudad autosuficiente en sus Finanzas.* " en Revista *Proceso* No. 682. 01 - enero - 1990.
21. MORGUE, Raúl. " *Camacho Solís planea una Capital como ciudad sólo para los turistas* ". En Revista *Proceso*, No. 692. 05 - enero - 1990.
22. PÉREZ Becerril, Alonso. " *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* " En Revista *Prontuario de Actualización Fiscal*, 2a. Quincena de Octubre de 1995. No. 145. Pág., 36.
23. " *Departamento del Distrito Federal* " en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 61 - 62 enero - junio 1985.
24. GEGENECHÉ, Egegeneche Sánchez, Tomás B. " *Análisis de la Actual Forma de Gobierno del D.F. y Propuesta para su Reforma Político-Administrativa* " en *RAP* No. 83.

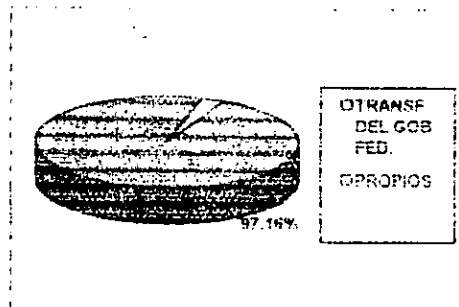
25. ORTIZ Mena, Raúl " *La Política Fiscal Moderna* " en RAP, No. 88, Febrero de 1995.
26. LÓPEZ Munguía. " *El Proceso Presupuestal en México* " en RAP No. 9 julio - septiembre 1992.
27. Periódico REFORMA
- 10 - Diciembre - 1994, Pág. 5B
 - 19 - Diciembre - 1994, Pág. 4B
 - 24 - Diciembre - 1994, Pág. 3B
 - 01 - Enero - 1995, Pág. 3
 - 05 - Febrero - 1995, Pág. 46.
 - 21 - Diciembre - 1995, Pág. 1B.

DOCUMENTOS

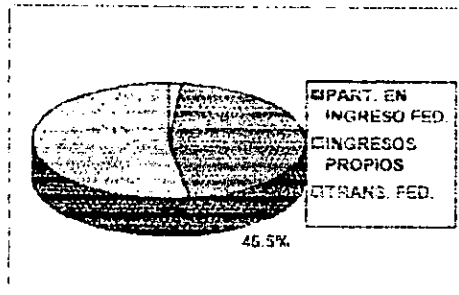
1. ARDF. *Primer Período del Segundo año. Crónica y Memoria 1990*, Noviembre 1989 - enero 1990.
2. ARDF: Segundo Período Ordinario de sesiones. *Crónica y Memoria*, 1989 julio.
3. Carpetas del SIID, Cámara de Diputados 1983 - 1993. *Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos del DDF*
4. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Código Fiscal de la Federación 1983 - 1993*.
5. México, ARDF. *Código Financiero del DF: 1995 - 1996*, *Diario Oficial de la Federación*.
6. México, ARDF. *Cuenta Pública del DDF 1983 - 1993*.
7. México, ARDF. *Estatuto de Gobierno del D.F. 1995*.

9. México, SHyCP. *Ley de Coordinación Fiscal 1980 a 1993*
9. México, SHyCP. *Ley de Contabilidad y Gasto Público Federal*
10. México, Cámara de Diputados y ARDF. *Ley de Ingresos del D.D.F. 1983 - 1993.*
11. México, ARDF. *Ley Organiza de la Administración Pública del DDF. 1983 - 1993.*
12. México, ARDF. *Presupuesto de Egresos del DDF. 1983 - 1993.*
13. México. Secretaría de Gobernación. *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*
Secretaría de Gobernación
14. México. SECOGEF. *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1993*. SECOGEF. 1993
15. *Memorias: Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo año de Ejercicio*
Noviembre - Diciembre 1989 Cámara de Diputados LV Legislatura

ORIGEN DE LOS INGRESOS DEL DDF (1991)

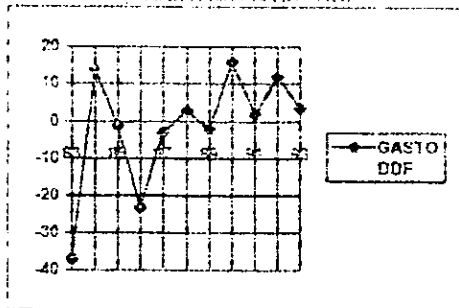


FUENTE: REVISTA DE ECONOMIA METROPOLITANA



FUENTE: REVISTA DE ECONOMIA METROPOLITANA

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO DEL DEPARTAMENTO DISTRITO FEDERAL 1983-1993 (VARIACION % ANUAL)



NOTA: LOS VALORES SE DEFLACTARON CON BASE EN EL INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS DEL PRODUCTO BRUTO.

FUENTE: INEGI

Cuadro 1.

INGRESOS Y EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1980 A 1986

MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos	68 259	96 242	100 322	329 067	450 602	640 952	853 762
Impuestos	7 332	10 269	32 376	15 730	24 626	38 248	60 485
Derechos	5 300	4 730	8 021	6 825	10 532	24 586	50 619
Productos	470	670	1 552	14 015	12 402	10 673	35 394
Aprovechamientos	3 730	2 866	3 701	2 310	4 692	1 526	199 327
Participaciones	25 178	34 125	49 976	121 376	194 051	277 793	393 247
Deuda Pública	28 236	35 804	52 473	66 831	161 505	239 691	117 468
Déficit Presupuestal	-	7 467	62 243	-	-	-	-
Egresos	68 239	96 242	190 322	329 067	415 657	648 957	858 762
Gastos de Admon.	12 341	15 896	25 490	51 970	138 338	217 474	343 213
Intereses de la Deuda	6 334	8 241	47 823	4 146	19 706	-	33 385
Transferencias	1 484	174	2 124	25 506	50 654	46 180	48 713
Erogaciones Especiales	330	296	2 635	48	-	-	-
Inversión Física	29 672	62 578	85 672	121 002	166 983	224 622	300 705
Inversión Financiera	2 817	1 379	3	-	-	-	70 065
Amortización de la Deuda	14 500	7 728	25 075	26 127	41 038	159 779	62 753
Superávit Presupuestal	402	-	-	-	-	-	-

FUENTE: INEGI. FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MÉXICO, 1980 A 1986.

Cuadro 2.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1982 A 1988.

(Millones de pesos)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	190 322	229 007	416 807	546 952	366 762	2 018 933	6 139 070
Impuestos	12 376	15 730	24 625	30 248	60 489	98 705	526 533
Derechos	8 021	8 825	10 532	24 585	51 019	114 893	207 461
Productos	1 532	14 015	12 402	10 573	36 394	175 068	848 596
Aprovechamientos	3 701	2 310	4 692	56 062	190 327	463 759	26 656
Participaciones	49 976	121 376	194 051	277 793	393 247	1 029 414	2 677 356
Deuda Pública	52 473	66 031	161 505	239 691	117 486	137 064	53 356
Resultados de Operación	62 243	0	0	0	0	0	0

FUENTE: INEGI, FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MÉXICO, 1978-1987

Dirección de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas. Registros Administrativos.
1988.

Cuadro 3.

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

SEGÚN CONCEPTO

1989 A 1993

(Miles de nuevos pesos)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993
Total	5 108 654	7 707 276	9 562 655	12 251 074	13 914 493
Impuestos	726 574	1 424 891	2 314 401	3 047 763	3 622 683
Derechos	292 711	569 165	778 063	1 106 206	1 281 195
Productos	1 167 947	1 441 106	1 375 369	1 858 456	1 910 937
Aprovechamientos	80 752	245 325	208 106	325 629	406 355
Participaciones	2 806 702	3 512 455	4 819 879	5 500 331	6 263 654
Deuda Pública	13 721	101 419	53 576	147 214	395 305
Por Cuenta de Terceros	19 157	8 906	13 189	266 477	131 132

FUENTE: INEGI, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989 - 1993".

Cuadro 4.

GASTO PÚBLICO EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

SEGUN CONCEPTO

1982 A 1988

(Millones de pesos)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	190 322	220 087	416 807	646 952	858 762	2 918 933	4 139 976
Gastos de Admón.	25 490	31 970	138 335	217 474	343 213	837 610	1 792 146
Intereses de la Deuda	47 023	4 046	19 736	0	28 085	77 367	0
Transferencias	3 124	25 594	50 654	40 100	48 713	132 647	356 312
Proyecciones Esp.	2 535	46	0	0	0	0	0
Inversión Física	85 672	121 002	166 982	224 522	268 706	696 346	1 203 529
Inversión Financiera	3	0	0	0	76 993	180 471	211 793
Amortización de la Deuda*	25 675	26 127	41 038	158 776	82 753	94 772	222 920
Superavit Presupuestal	0	0	0	0	0	0	351 270

* En 1985 y 1988 incluye los intereses de la deuda.

FUENTE: INEGI, FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MÉXICO, 1976 - 1987.

Dirección de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas. Registro administrativo, 1988.

Cuadro 5.

GASTO PÚBLICO EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

SEGUN CONCEPTO

1989 A 1993

(Miles de nuevos pesos)

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993
Total	5 108 654	7 707 275	9 562 655	12 251 078	13 914 494
Gastos de Admón.	2 567 079	1 234 749	5 644 722	7 202 312	5 532 720
Transferencias	562 822	965 328	1 274 616	1 821 741	2 351 141
Inversión física	1 394 362	2 065 954	2 523 748	3 145 097	3 168 173
Deuda Pública	58 064	57 892	91 037	60 928	162 457
Disponibilidades	126 327	383 352	28 842	0	0

FUENTE: INEGI, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989 - 1993"

INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1980 - 1990

(Millones de pesos de 1980)

Año	Total	Impuestos	Dezcalos	Productos	Aprovecha- mientos	Participa- ciones	Endeuda- mientos	Transferen- cias	Contribu- ciones	Contribu- ciones	Contribu- ciones	Asesores
								de las	de las	de las	de las	
								clases	clases	clases	clases	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	
								de	de	de	de	
								las	las	las	las	

Cuadro 7

GASTO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL, 1930-1989
 (Millones de pesos de 1980)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	77 049	50 505	53 264	36 931	52 617	41 264	27 606	75 696	36 537	34 384	54 562
Gasto cuenta	11 237	5 610	17 593	1 233	3 534	8 919	2 445	1 710	1 473	373	469
Gasto capital	21 444	25 261	23 531	22 115	24 656	21 144	15 099	16 019	23 189	20 950	20 570
Transferencia	156	160	242	444	651	625	469	415	978	601	396
Subsidio	1 239	771	313	656	881	910	544	656	1 311	854	1 210
Transferencia	1 596	689	307	113	651	749	379	455	549	1 163	1 427
Reservación	1 066	571	573	513	938	--	--	--	--	--	1 092
Transferente	4 430	19 283	18 463	14 456	15 055	11 835	8 570	7 396	11 514	9 912	6 590
Financiamiento	2 171	2 052	1 370	1 352	1 878	1 181	1 175	834	1 003	1 763	2 550
Comercio	3 259	647	1 0	586	1 391	1 081	1 268	1 044	1 132	1 202	1 748
Al Abasto	1 693	1 061	803	1 483	474	765	569	595	2 193	1 279	256
Educación	1 216	465	344	815	1 133	747	606	747	1 203	1 127	1 488
Saqueo	2 431	1 032	1 172	1 048	774	1 19	1 551	1 230	1 855	2 151	1 165
Protección	194	71	63	50	127	--	--	--	--	--	--
Otros gastos	42 260	19 512	12 340	12 553	14 607	11 8	9 563	7 857	10 755	13 061	13 646

FUENTE: 1930-1989: Cuenta Pública del DDF, 1990, Presupuesto de Egresos del DDF.