



---

---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**“Evolución y manejo de la deuda pública del Distrito  
Federal en el periodo 1997-2015: Su papel en los  
ingresos locales”**

**Tesis**

**Que para obtener el Título de:**

**Licenciado en Economía**

**Presenta:**

**Orlando Álvarez Quiroz**

**Asesor: Dr. Nicolás Mandujano Ramos**



**Ciudad de México, Ciudad Universitaria, Octubre de 2016**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



## Agradecimientos

*A mi madre, Adela Quiroz Vega, por estar en mi vida, por sus valiosas enseñanzas, por ser quien ha sido, por todo lo que ha tenido que pasar para llegar hasta donde estamos... pues, aunque en lo superficial no lo parezca, siempre lo tengo y lo tendré presente.*

*A mis abuelos maternos, Manuel y Concepción, por su invaluable e incondicional apoyo durante tantos años, y contando, eso nunca lo olvidaré.*

*Al resto de mi familia materna, la que ha estado ahí, ya saben quiénes son.*

*Al Doctor Nicolás Mandujano Ramos, por haber aceptado dirigir este proyecto y por sus valiosas horas de atención y paciencia.*

*Al resto de los sinodales, quienes también desempeñan un importante papel para la culminación de esta etapa en mi vida.*

*Al CCH Vallejo, por todo lo que pasó y empezó ahí.*

*A la Facultad de Economía, por los conocimientos y experiencias que he acumulado durante mis años en ella, donde experimenté diferentes facetas y conocí a valiosas personas con quienes compartí inolvidables momentos, pues todo eso me será de gran utilidad en mi existencia, no sólo en el campo laboral, sino en la vida misma.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, por su importante labor en la construcción de un mejor país y en la formación de mejores ciudadanos.*

*A la Ciudad de México, pero a la verdadera, a esa que pocos reconocemos.*

*A todo lo que ha contribuido a lo que soy, a lo que se ha presentado a lo largo de mi vida, tanto en los momentos gratos como en los amargos, ya que todo ha dejado algo en mí, lo cual sólo puede ser visto por uno mismo y nadie más.*



## Contenido temático

Introducción.....	9
Capítulo I. Marco teórico y jurídico-institucional de la deuda pública del Distrito Federal.....	12
1. Deuda pública.....	12
i. Definiciones.....	12
ii. Clasificación.....	16
iii. Razones de su contratación y funciones.....	22
iv. Formas de contratación.....	25
v. Amortización.....	26
vi. Consecuencias.....	27
2. Escuelas de la Hacienda Pública: Visiones Clásica y Moderna.....	28
i. Fundamentos.....	29
1. Hacienda Pública Clásica.....	29
2. Hacienda Pública Moderna.....	30
ii. La deuda como un ingreso público.....	32
iii. Papel de la deuda pública y su manejo.....	34
3. Legislación vigente en México y la Ciudad de México a Agosto de 2016.....	36
i. Un ingreso extraordinario.....	36
ii. Legislación Federal.....	37
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	37
2. Ley de Coordinación Fiscal.....	40
3. Ley Federal de Deuda Pública.....	43
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental.....	45
5. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.....	47
iii. Legislación del Distrito Federal (Ciudad de México).....	51

1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	52
2. Código Fiscal del Distrito Federal.....	54
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	56
4. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.....	58
5. Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.....	60
iv. Manejo legal de la deuda pública de la capital.....	61
4. Conclusiones.....	64
Capítulo II. Antecedentes de la deuda pública del Distrito Federal: 1980-1997.....	66
1. Del Departamento del Distrito Federal al Gobierno del Distrito Federal.....	66
2. Aprobación y contratación de la deuda.....	71
3. Evolución del saldo de la deuda y sus indicadores: 1980-1997.....	76
i. Saldo de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal.....	76
ii. Variación real del saldo de la deuda.....	80
iii. Saldo de la deuda respecto al PIB local.....	81
iv. Saldo de la deuda respecto a los ingresos ordinarios.....	82
v. Saldo de la deuda respecto a los gastos ordinarios.....	83
vi. Saldo de la deuda respecto a las Participaciones Federales.....	84
vii. Saldo de la deuda respecto a la recaudación tributaria.....	85
viii. Saldo de la deuda por usuario.....	86
ix. Saldo de la deuda por origen.....	90
x. Servicio de la deuda.....	91
xi. Servicio de la deuda respecto al PIB local.....	93
xii. Servicio de la deuda respecto a los ingresos totales.....	94
xiii. Ingresos totales del Distrito Federal: Integración porcentual.....	96
xiv. Destinos de la deuda.....	101
4. Conclusiones.....	103

Capítulo III. Evolución y manejo de la deuda pública del Distrito Federal: 1997-2015.....	106
1. Solicitud, aprobación y contratación de la deuda.....	106
2. Evolución de la deuda pública y sus indicadores: 1997-2015.....	110
i. Saldo de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal.....	110
ii. Variación real del saldo de la deuda.....	113
iii. Principales variables de influencia en la deuda: Tasa de Interés, Tipo de Cambio (Pesos mexicanos por dólar estadounidense) e Inflación.....	114
iv. Saldo de la deuda respecto a la deuda pública subnacional.....	117
v. Saldo de la deuda por usuario.....	119
vi. Saldo de la deuda por acreedor.....	122
vii. Emisiones bursátiles.....	129
viii. Fideicomisos de pago.....	133
ix. Registro de Obligaciones y Empréstitos ante la SHCP.....	136
x. Indicadores de endeudamiento público.....	139
1. Indicadores financieros.....	140
a. Tasa de interés promedio ponderada.....	140
b. Plazo promedio ponderado de vencimiento.....	141
c. Calificaciones crediticias.....	142
2. Indicadores de vulnerabilidad.....	145
a. Saldo de la deuda respecto al PIB local y al PIB nacional.....	145
b. Saldo de la deuda respecto a las Participaciones Federales.....	148
c. Saldo de la deuda respecto a los ingresos garantizables.....	150
d. Saldo de la deuda respecto a los ingresos disponibles.....	152
e. Saldo de la deuda respecto a los ingresos netos.....	153
f. Saldo de la deuda en tasa de interés fija y en tasa variable.....	154
g. Saldo de la deuda respecto a los ingresos propios.....	156
h. Intereses de la deuda respecto a los ingresos garantizables.....	158

i. Costo financiero de la deuda respecto a los ingresos netos.....	159
3. Indicadores de sostenibilidad.....	161
a. Servicio de la deuda.....	161
b. Amortización de la deuda.....	166
c. Costo financiero de la deuda.....	168
d. Servicio de la deuda respecto a las Participaciones Federales.....	170
e. Servicio de la deuda respecto a los ingresos propios.....	171
f. Servicio de la deuda respecto al balance primario presupuestal.....	172
g. Servicio de la deuda respecto al gasto neto.....	174
h. Servicio de la deuda respecto a los ingresos disponibles.....	176
i. Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard.....	177
j. Capacidad de pago de la deuda.....	181
4. Otros Indicadores.....	187
a. Inversión física respecto al saldo de la deuda.....	187
b. Distribución del gasto programable.....	189
c. Ingresos netos respecto al gasto corriente.....	191
d. Inversión física respecto a los ingresos netos.....	193
e. Inversión física respecto al gasto neto.....	195
f. Dependencia financiera del Distrito Federal.....	196
5. Ingresos netos del Distrito Federal: Integración porcentual.....	197
6. Perfil de amortizaciones de la deuda: 2016-2021.....	204
3. Destinos de la deuda y su relación con la legislación.....	205
4. Conclusiones del periodo de estudio.....	232
Conclusiones y recomendaciones.....	236
Fuentes bibliográficas.....	241

## Introducción

El tema del endeudamiento público subnacional en México ha cobrado especial importancia en los últimos años, debido al gran ritmo al que se han incrementado las obligaciones financieras de varias entidades federativas. El caso del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, es de los más relevantes, no sólo por ocupar el primer lugar en endeudamiento, sino porque, a pesar de ser así desde hace décadas, el crecimiento de su pasivo se ha mantenido en niveles que pueden considerarse aceptables, pues, incluso en el año 2015, apenas superó el saldo real que se había registrado en el año 2003.

En este sentido, la presente tesis consistió en verificar la siguiente hipótesis: “La deuda pública del Distrito Federal, en el periodo 1997-2015, a pesar de no haber representado un porcentaje alto dentro de los ingresos públicos locales ni como proporción del PIB local, fue manejada de diferente manera de 1997 a 2003 y desde 2003 hasta el 2015, con el fin de utilizarla de forma más eficiente y procurar su sostenibilidad financiera en estos años”. La razón de haber considerado el año 2003 se debió a que durante éste las finanzas públicas locales mostraron características importantes con relación a sus ingresos y al saldo del pasivo.

Aunado a esto, el objetivo general fue el siguiente: “Describir, explicar y analizar la manera en la que ha evolucionado y se ha manejado la deuda pública del Distrito Federal en el periodo 1997-2015, considerando su proporción dentro de los ingresos públicos”. Por su lado, los objetivos particulares fueron los siguientes:

1. Elaborar un marco teórico y jurídico-institucional de la deuda pública, considerando diferentes autores del tema, las visiones clásica y moderna de la hacienda pública y la legislación federal y local vigente en México, con el fin de entender qué es este ingreso, su clasificación, su aprobación, su contratación, su liquidación, visiones al respecto y la situación jurídica e institucional particular de la deuda pública de la capital del país.
2. Conocer los antecedentes del endeudamiento público del Distrito Federal, específicamente, la situación de 1980 a 1997, para identificar sus características fundamentales, tales como su forma de contratación, aprobación, su monto, el manejo que se le daba y su amortización, considerando la situación jurídica de la capital del país en ese entonces y su posterior cambio que culminó en 1997 con la elección del Ejecutivo local.
3. Analizar la situación de la deuda pública con los gobiernos locales, en el periodo 1997-2015, para conocer su contratación, su aprobación, los rubros a los que la han destinado y su evolución hasta convertirse en la mayor deuda subnacional del país, considerando su proporción dentro de los

ingresos públicos, elaborando diversos indicadores relacionados con la materia para conocer sus cambios en este periodo.

De esta manera, se desarrollaron tres capítulos para cumplir con estos objetivos y para la comprobación de la hipótesis. A continuación se detalla su contenido.

En el Capítulo I, se abordaron conceptos básicos sobre la deuda pública para contextualizar el tema, así como la discusión entre los teóricos de la Hacienda Pública Clásica y la Hacienda Pública Moderna, con el fin de resaltar sus posturas contrarias. Por último, se analizó la legislación vigente en México y en el que fue, hasta inicios del año 2016, el Distrito Federal, ya que es importante conocer lo que han marcado y cuáles fueron los principales cambios que registraron en el último año, pues se promulgó la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios, la Reforma Política de la Ciudad de México, así como se reformaron disposiciones ya existentes de vital importancia para el tema de estudio.

En el Capítulo II, por su lado, se analizó el proceso de cambio jurídico y político que registró el entonces Departamento del Distrito Federal para convertirse en el Gobierno del Distrito Federal, ya que estas modificaciones fueron relevantes. Después, se abordaron las principales características de su modo de aprobación y de contratación de deuda pública, para determinar si ha habido diferencias o no con el modelo que predominó después. Posteriormente, se evaluó la evolución del pasivo entre 1980 y 1997, para identificar sus principales características y tendencias, elaborándose importantes indicadores de endeudamiento, de manera que fuera más ilustrativo su estudio en este periodo de antecedentes.

En el Capítulo III, se realizó un amplio análisis de la evolución y manejo de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, abarcando desde 1997, dependiendo de la disponibilidad de los datos, hasta el año 2015. En primer lugar, se abordó el proceso de solicitud, aprobación y contratación del pasivo, para conocer su comportamiento y sus diferencias, pues, como es demostrado, no siempre fueron iguales estos montos, ya que mostraron tendencias particulares en algunos años.

Después, se analizó la evolución del pasivo, la de las principales variables que influyen en su saldo, las emisiones bursátiles, los fideicomisos de pagos, el Registro de Obligaciones y Empréstitos existente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sus acreedores, sus usuarios y su relación con el total de la deuda subnacional registrada. Se recurrió a la elaboración de indicadores financieros, de vulnerabilidad, de sostenibilidad, algunos de otra naturaleza, así como un análisis de los ingresos netos desde 1998 y el perfil de amortizaciones próximo (2016-2021) para visualizar su tendencia futura.

Más adelante, con base en la información disponible, los pocos detalles y, en ocasiones, la poca claridad en ésta, se realizó un análisis de los destinos de la deuda, considerando la clasificación funcional y la clasificación económica del gasto público para identificarlos mejor y contrastarlos con lo marcado en la legislación con el objeto de emitir un juicio relacionado con su cumplimiento y conocer las tendencias en su manejo.

Finalmente, a partir de la información analizada, de los resultados observados y de los objetivos y la hipótesis planteados, se elaboraron las principales conclusiones sobre el tema, señalándose que, con relación a la hipótesis planteada, la deuda pública del Distrito Federal, en el periodo 1997-2015, a pesar de no haber representado un porcentaje alto dentro de los ingresos públicos locales ni como proporción del PIB local, fue manejada de diferente manera de 1997 a 2003 y desde 2003 hasta el 2015, con el fin de utilizarla de forma más eficiente y procurar su sostenibilidad financiera en estos años. Cabe agregar que se destacaron las principales razones para sostener esta postura.

En esta parte, además, se formularon importantes recomendaciones al respecto, tales como: La necesidad de contar con mayores detalles sobre los destinos de la deuda, de la homologación y actualización de leyes vigentes en la materia; La importancia de la publicación de las Cuentas Públicas del Distrito Federal anteriores a 1999; Seguir incrementando los ingresos públicos, principalmente, los ordinarios; Considerar los indicadores en los que la deuda representó una situación de riesgo en 2015; Seguir estudiando la tendencia de este endeudamiento en el futuro para conocer sus cambios y características, principalmente, por la situación de menor crecimiento económico que se ha registrado en México desde hace algunos años.

En general, se pretendió contribuir con el estudio y análisis del proceso de endeudamiento público de la entidad federativa denominada ahora Ciudad de México, ya que, desde hace décadas, ha registrado las mayores obligaciones financieras a nivel subnacional, ha sido la que más ha aportado al Producto Interno Bruto del país y la que ha sido administrada por gobiernos con la misma tendencia política, de izquierda, desde 1997, por lo que se trata de un caso de estudio único en el país con una gran relevancia para las finanzas públicas.

## **Capítulo I.**

### **Marco teórico y jurídico-institucional de la deuda pública del Distrito Federal.**

#### **1. Deuda pública.**

En este primer apartado se abordan algunas de las definiciones más importantes de este término con el fin de conocer sus dimensiones, algunas de sus formas de clasificación, qué razones llevan a su contratación y cómo se realiza, cuáles son sus principales funciones, para el caso de México y del Distrito Federal, así como en qué consiste la amortización y qué consecuencias puede tener este tipo de financiamiento.

##### **i. Definiciones.**

Ante la complejidad de un tema como el de la deuda pública y su importancia dentro del ámbito de las finanzas públicas, el intento de su definición puede resultar una tarea no sencilla, en especial cuando se trata de un tipo de ingreso complejo. Sin embargo, diversos autores e instituciones enfocados al estudio de las finanzas públicas han brindado algunas aproximaciones que, a pesar no ser completamente iguales entre sí, permiten construir una idea que puede servir para comenzar a comprender el tema.

En este sentido, Retchkiman (1972) visualizó más allá de la deuda pública como un concepto para intentar definir una teoría, indicando que "(...) puede definirse la teoría de la deuda pública como aquella parte de la economía pública que estudia los métodos por medio de los cuales los gobiernos obtienen poder de compra entregado voluntariamente por quienes lo poseen, que pueden ser entidades gubernamentales nacionales y extranjeras, instituciones privadas organismos y personas, recibiendo a cambio un instrumento o promesa de pago, y con todos los aspectos conexos, que incluyen emisión, amortización, refundición, conversión y pago de intereses" (p. 235).

Este primer acercamiento brinda un amplio panorama de la materia, pues menciona que el endeudamiento público no es un tema que le compete sólo al gobierno, sino que hay otros agentes participantes implicados que hacen más complejo el proceso. Además, el hecho de intentar construir una teoría sobre la deuda pública significa que no hay una sola forma de explicarla y concebirla, sino

muchas de ellas y que no son siempre compatibles entre sí, aunque esta situación se analiza con mayor detalle en el siguiente apartado.

El mismo autor, además de su intento por teorizar, brinda una definición compleja del término, al que considera como “(...) un medio técnico, basado en el principio de que no hay coincidencia entre (...) la corriente de gastos y la de ingresos en un tiempo dado. Esto se observa mejor si se considera una necesidad pública de gran envergadura y se acepta la imposibilidad de obtener recursos en corto tiempo, caso (...) similar a la adquisición de bienes durables que no son divisibles o que requieren una erogación que el consumidor no está en condiciones de hacer en forma inmediata, y recurre a entregas parciales que (...) pagan intereses, réditos y principal; este método es (...) usado para liquidar el empréstito o préstamo gubernamental, cobrando impuestos y dotando a la economía como un todo de un medio más practicable y equitativo de realizar gastos y hacerles frente (...)” (Retchkiman, 1972, p. 236).

Sin duda, el elemento principal que considera este autor es que la deuda pública surge como un recurso no ordinario, es decir, que tiene lugar en situaciones en las que no se cuenta con los suficientes recursos para financiar algo o ante una situación no prevista, lo cual hace necesario buscar fuentes extraordinarias de ingreso, como ésta, adquiriéndose el compromiso de pagar amortizaciones e intereses en un determinado plazo de tiempo. Lo importante es considerar que no todos los autores consideran que el empréstito deba surgir de esta forma, lo cual ha dado paso a un debate muy largo e importante al respecto.

Por otro lado, Corona (1991), de una manera breve y precisa, expresa que “la deuda pública es un ingreso por cuenta de capital que ayuda a financiar las actividades del Estado” y que “la deuda pública interior obtiene fondos del mercado de dinero o de capitales dentro del país, pagándose la devolución e interés en moneda de éste” (p. 219). Esta visualización comparte con la anterior el hecho de indicar que se trata de un compromiso de pago en el futuro, que puede darse con acreedores nacionales, aunque no generalmente, y que le permite al gobierno el cumplimiento de sus objetivos por ser un tipo de ingreso.

Con una visión más general y, puede considerarse, ajustándose más a la realidad, Ayala (2005) define a la deuda pública como “(...) la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación” (p. 309). Nótese que esta definición es válida, pero se ajusta más a la deuda pública de un país, el cual tiene posibilidad de buscar recursos tanto dentro o fuera del mismo y con diferentes acreedores, lo cual no pasa con los gobiernos locales en México si se considera la legislación existente.

Existen muchos otros autores que han definido el término y han dado más elementos, pero todos, en esencia, expresan la misma idea, por lo que ahora se procede a mostrar y analizar las definiciones de algunas instituciones importantes en México, con la finalidad de nutrir de mejor manera la construcción de una definición que pueda ser útil y adecuada con los propósitos de la presente tesis.

El Banco de México, en su “Glosario de términos y definiciones”<sup>1</sup>, define a este pasivo como la “suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente. Total de préstamos que recibe el Estado para satisfacer sus necesidades”.

Debe notarse que la primera parte de la definición corresponde a lo enunciado por Ayala, aunque se agregan otros elementos importantes como los adeudos fiscales de ejercicios previos, las obligaciones autorizadas por los legisladores federales y el hecho de que el pasivo puede ser utilizado para financiar diversas necesidades, lo cual hace más complejo el ámbito de la deuda pública al referirse a elementos que se han relacionado con este ingreso en los últimos años en nuestro país y que son relevantes para las finanzas públicas.

Además, debido a que este recurso puede ser externo o interno, se define a la deuda pública interna como la que “comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes nacionales y pagaderas en el interior del país, tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago no debe implicar salida de fondos del país”. Esta concepción sólo alude a un pasivo de carácter federal, pero no refleja la situación de las entidades federativas.

Por otro lado, la SHCP, en el glosario de “Transparencia presupuestaria, Observatorio del gasto”<sup>2</sup>, concibe a la deuda pública como el “total de préstamos, en moneda local o extranjera, que recibe el Estado para cumplir con sus funciones. Puede ser interna o externa dependiendo de su origen”, mientras que se define a la deuda interna como “parte de la deuda que es adquirida con acreedores dentro del propio país con moneda nacional”, siendo esta última parte la que debe ser tomada en cuenta desde ahora.

---

<sup>1</sup> Disponible en <<http://www.banxico.org.mx/>>.

<sup>2</sup> Disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>>.

Esta definición se acerca más a la situación de los gobiernos subnacionales, los cuales tienen la única posibilidad de endeudarse en moneda nacional y en el país. Además, debe ser apreciado el hecho de que la SHCP no indica que deba contratarse en situaciones no ordinarias, sino sólo la visualiza como un recurso que contribuye con el cumplimiento de las funciones gubernamentales, pues es un detalle importante.

Adicionalmente, hay leyes federales que brindan elementos relevantes para la definición del endeudamiento público y que se ajustan mejor a la situación del país y del Distrito Federal, por ser vigentes, tal como establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental en su Artículo 4, que la deuda pública se trata de “las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal o municipales, en términos de las disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento”.

Sin duda, esta legislación ofrece elementos importantes para tomar en consideración en la definición de deuda pública, pues, a diferencia de las anteriores, no indica que el empréstito público tenga relación sólo con la nación, puesto que establece la participación de los tres niveles de gobierno en las obligaciones y con diferentes propósitos, sin que tenga que haber condiciones inusuales o extraordinarias, término reiterado por muchos autores, como requisito indispensable para su contratación, por lo cual es una definición más abierta y apropiada a la realidad del país.

Finalmente, cabe agregar que el Artículo 1 de la Ley Federal de Deuda Pública establece que la deuda pública se integra por las obligaciones de pasivos, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, del Gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de banca de desarrollo, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las otras entidades mencionadas, las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

A pesar de que esta ley es analizada con más detalle en el apartado de “Legislación Vigente en México” es importante tener presente lo que se considera como deuda pública, pues se trata de una de las referencias oficiales más relevantes en el país con relación al tema.

Retomando la variedad de concepciones sobre el endeudamiento público por parte de diversos autores, instituciones y leyes, se puede afirmar que, en general,

éste consiste en las obligaciones financieras contraídas por un gobierno, nacional o local, o por instituciones del sector público, ya sea con acreedores nacionales o extranjeros y en moneda nacional o extranjera (en el caso del Gobierno Federal), por las cuales se tendrá que pagar un capital y un monto de intereses en determinados plazos hasta cumplir con su liquidación, siendo el objeto de su contratación el cumplimiento de funciones gubernamentales.

Debe tenerse presente que las diferencias teóricas se presentan, en primer lugar, en la determinación de las situaciones en las que cuales tiene lugar la contratación de empréstito público, ya que algunas concepciones afirman que corresponde a situaciones de emergencia o imprevistas, cuando no hay recursos suficientes, mientras que otras consideran que no es así. En segundo lugar, como se verá más adelante, se establece que debe usarse en rubros que produzcan sus propios ingresos y cubran sus costos, mientras que otras afirman que su objetivo es financiar actividades y funciones gubernamentales, sin especificar cuáles.

## **ii. Clasificación.**

Así como existe una gran variedad de definiciones, dependiendo del autor y la institución, ocurre lo mismo en la forma de clasificar a la deuda pública, pues no hay sólo una forma de visualizarla, por lo que en esta parte se procede a presentar las propuestas de clasificación de algunos de los autores mencionados.

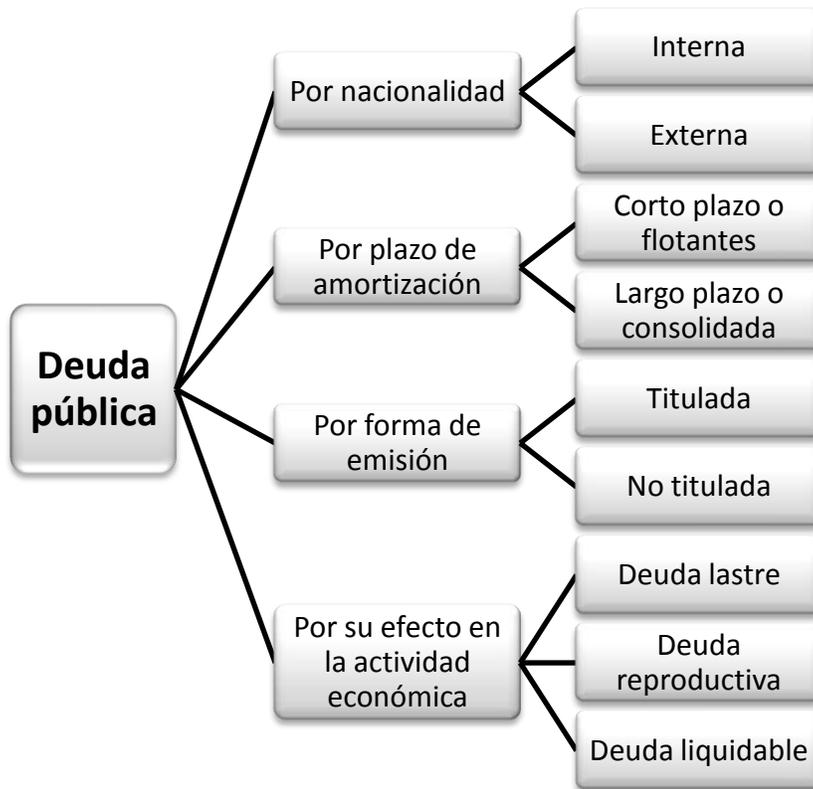
En primer lugar, puede dividirse a la deuda pública en función de su nacionalidad, plazo de amortización, forma de emisión y por su efecto en la actividad económica (Retchkiman, 1972, p. 255-256), tal como se aprecia a continuación:

En el primer criterio, por su nacionalidad, la deuda puede ser interna o externa, lo cual se refiere a que depende de la nacionalidad de los tenedores de los bonos.

En el otro criterio, por su plazo de amortización, el autor considera que puede ser, por un lado, de corto plazo o flotante o, por otro lado, de largo plazo o consolidada.

Finalmente, por su forma de emisión, indica que pueden ser tituladas o no tituladas. Las primeras son documentos con una gran variedad de valores que pueden ser adquiridos por todo tipo de ahorradores, mientras que los segundos son documentos no divisibles de grandes montos que sólo pueden ser adquiridos por determinadas instituciones.

### Esquema 1. Clasificación de la deuda pública.

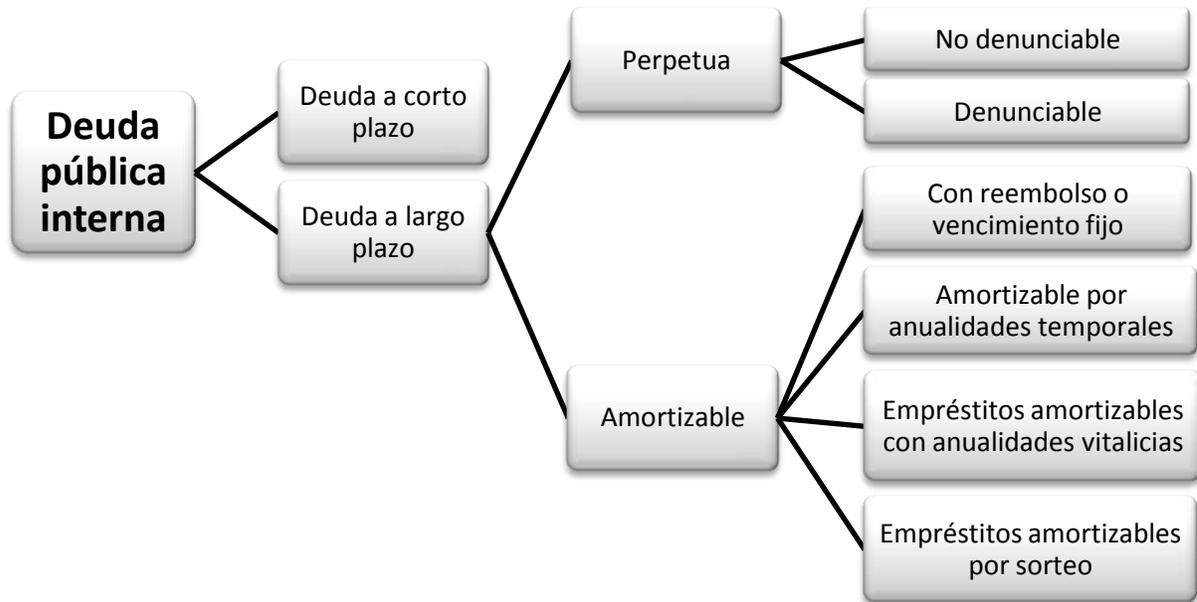


**Fuente: Elaboración propia con base en Retchkiman (1972).**

Respecto a su efecto en la actividad económica, su clasificación es más compleja, ya que la deuda puede ser de tres tipos:

- Deuda lastre, si su gasto no aumenta la capacidad productiva de la sociedad; Deuda pasiva, si se destina a servicios públicos que no producen ingresos ni incrementa la productividad económica; Deuda activa, cuando se eroga en rubros que contribuyen a elevar la productividad.
- Deuda reproductiva, si los intereses y el principal se pagan con los ingresos que genera; Deuda de “peso muerto”, que corresponde a cuando se paga con otras fuentes de ingreso público.
- Deuda Liquidable, si se invierte donde se producen ingresos monetarios; Deuda no autoliquidable, si se usa en rubros que no los generan.

## Esquema 2. Clasificación de la deuda pública.



**Fuente: Elaboración propia con base en Corona (1991).**

Una segunda clasificación puede considerar la deuda pública interna en la que sólo considera el plazo del pasivo en corto y largo (Corona, 1991, p. 219-221):

La deuda pública de corto plazo se compone por las letras emitidas por el Estado y pagaderas en un plazo inferior a un año. Su función es la de cubrir el déficit de caja cuando los ingresos y los pagos no van sincronizados.

Posteriormente, se divide la deuda de largo plazo en dos grandes apartados, que son la deuda amortizable y la perpetua. Ambos tipos se explican a continuación:

La deuda amortizable es aquella en la que el capital debe ser devuelto en la fecha de su vencimiento. Se divide en los siguientes tipos:

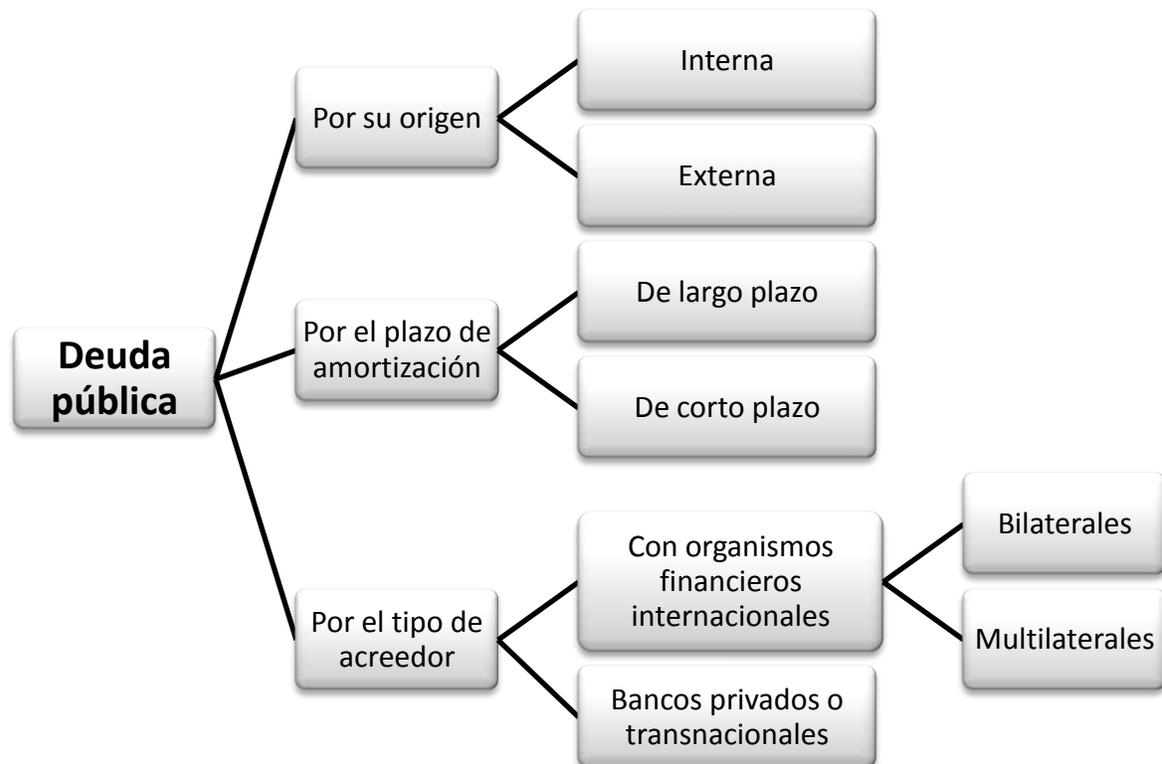
- Deuda con reembolso o vencimiento fijo: Mientras dure el empréstito, el Estado debe pagar sólo intereses, pues el capital será cubierto en una sola emisión a la fecha de su emisión, lo cual representa un inconveniente y, por ello, es posible preferir renovar o consolidar la deuda en esta fecha.
- Deuda amortizable por anualidades temporales: Consiste en el abono de intereses y parte de capital anualmente por parte del Estado, con el fin de evitar los problemas del tipo de deuda anterior.
- Empréstitos amortizables con anualidades vitalicias: El Estado paga una renta al acreedor durante la vida de éste.
- Empréstitos amortizables con sorteo: La anualidad que se establece en el presupuesto para hacer frente a las obligaciones de la deuda se

descompone en una cuota de intereses y una cuota de amortización de capital, la cual se aplica anualmente a un número de títulos designados mediante un sorteo.

La deuda perpetua es aquella en la que la anualidad se destina al pago de intereses, pues el Estado no tiene la obligación de amortizar. Se divide en:

- Deuda no denunciada: Su perpetuidad es estricta, es decir, ni los acreedores pueden pedir la devolución del capital ni el Estado puede realizarla.
- Deuda denunciada: Tiene perpetuidad unilateral, es decir, el Estado puede denunciar el préstamo y reembolsar el capital sin que los acreedores lo soliciten.

### Esquema 3. Clasificación de la deuda pública.

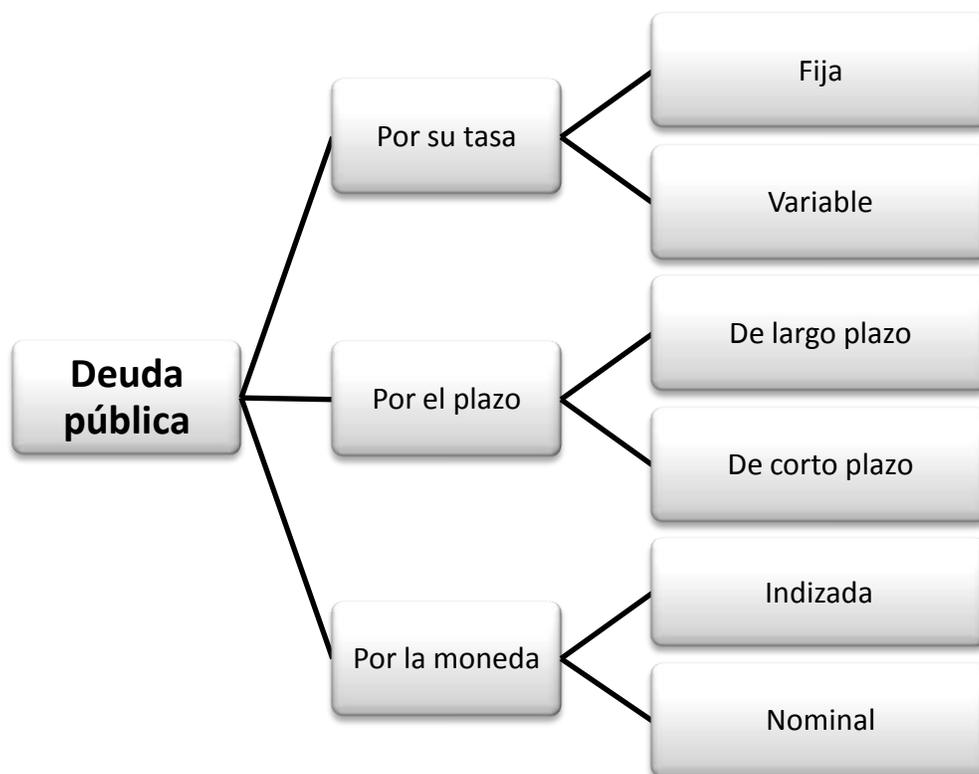


**Fuente: Elaboración propia con base en Ayala (2005).**

Desde otra perspectiva, también puede considerarse que la deuda pública puede ser dividida en función de su origen, de su plazo de amortización (el proceso de cancelación paulatina del empréstito) y del tipo de acreedor (Ayala, 2005, p. 316-317). Debido a que se considera que es más usado el criterio de origen, se explica de manera más detallada.

En este sentido, indica que la deuda pública interna se constituye por recursos provenientes de los particulares nacionales, siendo su recaudación realizada por medio de instrumentos financieros, tales como los CETES y demás bonos gubernamentales. Por su lado, la deuda pública externa es contratada con diversos acreedores internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

#### Esquema 4. Clasificación de la deuda pública.



**Fuente: Elaboración propia con base en Cuamatzin (2006).**

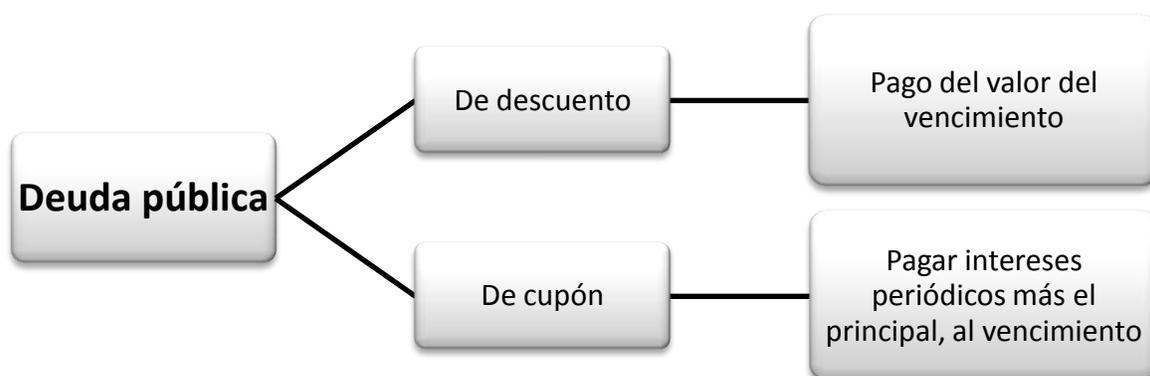
Por su lado, Cuamatzin (2006) propone otras clasificaciones de la deuda:

- De corto y largo plazo: “Si el gobierno emite títulos de largo plazo, obtiene liquidez por un lapso mayor, pero la prima de riesgo a pagar también es mayor; por otro lado, si emite documentos de largo plazo, debe enfrentar las variaciones de la tasa de interés y la necesidad de refinanciar vencimientos” (p. 246).
- A tasa fija o variable: “Si la deuda se emite con una tasa de interés fija, el gobierno se enfrenta ante la incertidumbre del comportamiento futuro de la tasa de interés; por otro lado, si la tasa de interés es variable, el costo aumenta ante una tendencia ascendente” (p. 246).

- Indizada o nominal: “El gobierno puede decidir indicar la emisión de títulos a alguna variable macroeconómica, por ejemplo, el tipo de cambio o la inflación interna, ello con el propósito de ofrecer certidumbre a los inversionistas y enviar señales sobre el compromiso para absorber riesgos en caso de cambios bruscos en estas variables” (p. 246).

Finalmente, el mismo autor anota que “en general, existen dos categorías de valores gubernamentales, de descuento y de cupón (...) La diferencia entre ellos radica en la forma del flujo de pago recibida por quien lo posee, los primeros pagan solamente una cantidad fijada en el contrato al vencimiento, denominada valor de vencimiento; éstos son emitidos por debajo de su valor de vencimiento, con lo que el rendimiento del inversionista es resultado de la diferencia entre el precio, al momento de la emisión, y su valor en el momento del vencimiento. Por su parte, los valores de cupón pagan intereses cada cierto periodo más el principal, al vencimiento” (p. 242).

**Esquema 5. Clasificación de la deuda pública.**



**Fuente: Elaboración propia con base en Cuamatzin (2006).**

Ante la diversidad de autores dedicados al estudio del tema, el hecho de seguir buscando más propuestas de clasificación puede hacer esta tarea más larga, puesto que cada uno mostrará una forma particular de analizarlo. Sin embargo, con las fuentes consultadas hasta ahora, es posible inferir la esencia de la manera en la que se clasifica la deuda pública, es decir, por su origen y su plazo, aunque no se descartan otras formas de dividir este tipo de pasivo debido a sus características particulares.

Así, es comprensible que una forma relevante en la que se puede visualizar a la deuda pública es en consideración de sus tipos de acreedores, por lo cual el empréstito puede ser interno o externo, es decir, si se contrata dentro o fuera del país. Además, debe tenerse presente el plazo de su amortización, por lo cual

puede ser concebida como de corto o largo plazo, cuyo periodo de tiempo determinado suele variar entre autores e instituciones, aunque, al final, se refiere al plazo para cubrir el pasivo en su totalidad.

### **iii. Razones de su contratación y funciones.**

En el primer apartado del capítulo se hizo mención de algunas definiciones de la deuda pública, en las cuales fue posible identificar que, entre varios aspectos, se destacaba que cumplía el papel de completar el gasto público en situaciones en las que no había recursos suficientes, aunque no era el único requisito. Esta puede ser considerada como la principal causa que lleva a cualquier orden de gobierno a buscar este tipo de financiamiento, sin embargo, no es la única, por lo que en esta parte se procede a indicar algunas razones de su contratación y sus funciones más relevantes.

Para Retchkiman (1972) “existen situaciones que inducen a los Estados a recurrir a los empréstitos públicos; tradicionalmente se han escogido tres (...) la conducción de una guerra, la construcción de obras públicas y hacer frente a un déficit presupuestal” (p. 248). De inmediato, los tres elementos anteriores indican que la contratación de este pasivo obedece a situaciones difíciles y complejas para la economía, es decir, cuando no se tienen recursos suficientes para algo o se enfrenta una situación imprevista, lo que permite asumir que deben ser calificados como especiales o extraordinarios los episodios en los que puede ser buscado este tipo de financiamiento.

Con relación a lo anterior, “algunos autores, al considerar la importante cuestión de cuándo se endeuda (...) un gobierno, aceptan como norma la existencia de razones extraordinarias o de emergencia en primer término, y en segundo, para financiar proyectos que directa o indirectamente se “cubren a sí mismos”, (...) los indirectos son aquel tipo de gastos que tienden a aumentar la productividad en general, con lo que se incrementa el ingreso nacional y necesariamente los impuestos, que a su vez servirán para liquidar el préstamo” (Retchkiman, 1972, p. 252). Ahora aparece otro elemento importante, pues se asume que la deuda tiene lugar cuando se destina a fines que promueven la productividad y generan los ingresos para pagar sus propios costos, ya que se trata de una idea que ha sobrevivido hasta la actualidad y está plasmada en la legislación del país.

Sin embargo, no todo tipo de endeudamiento público debe ser tratado de la misma forma, ya que no siempre se cumplen las condiciones anteriores en su manejo y no siempre se contrata en situaciones de necesidad, pues hay otros tipos de objetivos, así lo señala el autor al establecer que “(...) es posible incurrir en deuda

en una época de empleo completo, que evidentemente no es el campo más fértil para que florezca este proceso; esto se acepta y de acuerdo con las razones que impelen al Estado a endeudarse, por tres circunstancias: a) para hacer frente a una emergencia; b) para transferir fondos de un sector al otro de la economía; y c) para mantener empleo completo con estabilidad (combatir la inflación)” (Retchkiman, 1972, p. 252).

Las líneas anteriores indican que no hay una o varias situaciones específicas que sirvan como referencia para establecer en qué situaciones sí y en cuáles no es preferible recurrir a la contratación de este tipo de empréstitos, ya que, como se analizará posteriormente, no necesariamente tiene que cumplirse con las “causas tradicionales” para que se pueda hacer uso de estos recursos, pues en muchos casos no se trata de un ingreso adicional, aunque esto no significa que la deuda no deba manejarse con precaución en su contratación y manejo.

Por otro lado, se puede agregar una lista de las principales funciones del endeudamiento público, las cuales dan cuenta del gran impacto que tiene en la economía, pues no sólo está comprendida dentro del gobierno, sino también influye en las condiciones y elecciones de los individuos respecto a sus decisiones de consumo, ahorro e inversión (Retchkiman, 1972, p. 254-255):

1. “Al no existir coincidencia-temporal en los procesos económicos, entre el consumo y el ingreso, la deuda puede ser compensatoria;
2. (...) canalizar recursos hacia usos productivos;
3. (...) se da oportunidad a los ahorradores de invertir en valores seguros y de gran liquidez;
4. (...) dar mayor movilidad a la utilización de recursos productivos;
5. (...) producir una mayor igualdad en el consumo que hacen los individuos;
6. (...) su papel en el incremento de la oferta monetaria”.

Luego de analizar las funciones anteriores, se aprecia que la deuda pública cumple funciones relevantes dentro de la economía, por su influencia, y esto puede tener muchos objetivos, los cuales no sólo se engloban en brindar los recursos necesarios para cubrir el presupuesto o determinado proyecto, lo que debe ser tomado en cuenta desde ahora.

Ayala (2005), al considerar que la deuda pública es un tipo de ingreso extraordinario, es decir, que “(...) es una parte de aquellos recursos financieros que percibe el sector público de manera irregular o complementaria (...)” (p. 309-310), la analiza como un recurso que sólo tiene participación en las finanzas públicas en pocas ocasiones, es decir, que no debe ser contratada comúnmente, sino en episodios como los siguientes:

- Situaciones de emergencia.
- Construcción de obras públicas.
- Hacer frente al déficit presupuestal.
- Para pagar deuda.

Ante tal visión, el autor parece tener una inclinación, en cierto grado, conservadora con relación al endeudamiento público, pues su definición sólo contempla su uso en situaciones irregulares, sin considerar que estos recursos pueden destinarse a rubros benéficos para la economía en lugar de utilizarse para cubrir otro tipo de gastos, lo cual no necesariamente fomenta el crecimiento económico.

Más adelante, parece que este autor reafirma su postura al enunciar que “en general (...) la deuda pública tiene como función la de compensar la insuficiencia de ingresos gubernamentales...” (Ayala, 2005, p. 309-310).

Sin embargo, reconoce que el recurso puede tener otras funciones importantes, las cuales pueden impactos económicos positivos, tales son:

- Canalizar recursos para usos productivos de aquellas áreas que tienen excedentes hacia aquellas que no los tienen.
- Proporcionar valores libres de riesgo y de gran liquidez, atrayendo así diferentes tipos de ahorradores por medio de la emisión de instrumentos financieros gubernamentales diversos.
- Incrementar la utilización de recursos productivos mediante mecanismos financieros de ahorro e inversión.
- Expandir la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores económicos.
- Manejo de la oferta monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

Ayala (2005) también reconoce que el endeudamiento público cumple otras funciones esenciales, las cuales no necesariamente pueden calificarse como extraordinarias, lo cual da cuenta de la importancia que tiene el buen manejo de este recurso, ya que pueden tenerse buenos resultados sin que se trate de limitar su adquisición y manejo en unos cuantos rubros.

Siguiendo con la exposición de ideas de los autores mencionados previamente, Corona (1991) establece que “el sector público puede obtener fondos mediante la venta de títulos en los mercados de dinero y valores de un país...” (p. 219) además que “la deuda pública es un ingreso por cuenta de capital que ayuda a financiar las actividades del Estado, (...) es un activo importante dentro de la economía nacional, que permite su utilización al servicio de la política monetaria

para cumplir los objetivos de estabilización o desarrollo económico que esta política desempeña” (p. 219).

A pesar de que su aportación para este apartado es muy limitada, pues sólo considera las funciones del pasivo como una fuente de ingresos gubernamental para el financiamiento de proyectos y como un instrumento de política monetaria, en ninguna parte indica que existan situaciones determinadas para contratarla, sino que el Estado puede recurrir a su contratación con el objeto de financiar actividades, la cuales tampoco se especifican, lo cual nutre el debate al mostrar otra postura sobre su gasto.

De acuerdo con las ideas presentadas, no hay una concepción precisa sobre las razones y funciones del endeudamiento público, pues, aunque varias posturas consideran que su participación en los ingresos públicos es extraordinaria, se alude que también cumple con funciones que son más bien ordinarias, es decir, que no sólo su utilidad consiste en brindar recursos faltantes, sino que incluso funciona como un instrumento de política económica o, más bien, monetaria. Aunque existen posturas que afirman que es un ingreso normal y ordinario.

Por lo tanto, se considera que no hay una razón específica para buscar deuda pública, ya que puede deberse tanto a la falta de recursos en un momento, como por simple decisión gubernamental para ampliar sus fuentes de recursos, sin que tampoco existan rubros específicos para su destino, ya que puede ser usada en ámbitos productivos económicamente, así como en otros de diferente naturaleza.

#### **iv. Formas de contratación.**

En México, menciona Ayala (2005), “la SHCP es la única dependencia que está habilitada jurídicamente para emitir deuda pública en nombre del gobierno federal, y el intermediario financiero es el Banco de México; las empresas paraestatales también pueden hacerlo bajo estricto control del gobierno central. (...) La emisión de deuda interna para financiar el déficit público consiste en la colocación de títulos, cuyo agente es el Banco de México, entre las instituciones financieras nacionales” (p. 334).

Es importante mencionar que no es el mismo proceso de contratación de deuda pública en todo el mundo, incluso dentro de México hay diferencias entre las entidades federativas y las instituciones y organismos que forman parte de la Administración Pública Federal y del sector público. Adicionalmente, debe mencionarse que el proceso de contratación de deuda es posterior al de su

aprobación, por lo que es necesario mostrar en qué consiste este último para dar lugar a la explicación sobre la contratación de los recursos.

Para el caso del Distrito Federal, la contratación de deuda no ha sido un proceso libre como el de los Estados de la Federación, sino que, en este periodo de estudio, ha estado subordinado a la aprobación anual de la Cámara de Diputados, como se establecía en el Artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública, ahora Ley Federal de Deuda Pública, pues su deuda pública sigue comprendida en el artículo 1 de esta ley, en la que se establecen, además, las facultades que tiene la SHCO y el Ejecutivo Federal al respecto. Incluso, como se analizará en su momento, con la Reforma Política de la Ciudad de México, en 2016, y la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios, en este mismo año, esta manera de contratar financiamiento no ha cambiado en lo sustancial.

Sin embargo, el proceso no termina en esta parte, ya que, según el Artículo 12 de esta legislación, incluso con su reforma y con lo marcado en las otras leyes, una vez que se aprueba el monto de endeudamiento podrá procederse con la contratación de los créditos requeridos para el financiamiento del presupuesto, para lo cual habrá una calendarización y otras previsiones acordadas, además de la obligación para transparentar el uso de estos recursos públicos.

Es relevante mencionar que esta contratación de deuda pública no necesariamente puede llevarse a cabo con créditos de un mismo tipo, como indica la legislación previa, sino que puede recurrirse, por un lado, a créditos con bancos comerciales y bancos de desarrollo y, por otro lado, a través de colocaciones de certificados bursátiles en el mercado de capitales, como se ha realizado desde el 2003 en el Distrito Federal, lo cual significa que se han incrementado las fuentes de financiamiento por deuda pública, como se analiza más adelante.

#### **v. Amortización.**

Como se mencionó antes, la contratación de deuda pública no es el único momento importante al buscar fuentes de financiamiento, pues esta implica una promesa futura de pago con el fin de liquidarla, lo cual consiste en la amortización, la última fase del proceso de endeudamiento, que, según Corona (1991), "consiste en el reembolso del capital por parte del Estado, produciendo como consecuencia la reducción de la deuda pública en circulación, lo cual tiene dos efectos favorables para el Estado: por una parte, disminuir la carga financiera de la deuda, ya que pagará intereses respecto de un capital menor, y por otra parte, aumentar

el crédito de que el Estado merece, pues su balance de inventario presentará un aspecto más saneado” (p. 222-223).

Para cumplir lo anterior, el mismo autor menciona que existen diferentes formas de liquidar la deuda, las cuales son las siguientes:

- Amortización pública: Es la operación normal y tradicional según la cual llegada la fecha, el Estado devuelve el capital.
- Amortización privada: Operación mediante la cual una persona suscribe títulos cuyo interés equivale a los impuestos que paga para financiar la carga de la deuda.
- Inflación: (...) perjudica a los acreedores y beneficia a los deudores que ven disminuir el valor real de las deudas (...).
- Repudio: El Estado repudia la deuda cuando declara, de forma unilateral, que no va a pagar, en parte o en su totalidad, los intereses o el capital de la deuda.
- Renuncia voluntaria de los acreedores, normalmente por motivos patrióticos.

Una vez analizado el listado anterior, es posible comprender que hay muchas y muy variadas maneras para amortizar la obligación que representa una deuda gubernamental, sin embargo, no todas ocurren en todo el mundo y no todas tienen las mismas consecuencias. En este sentido, para los fines de la presente tesis, y para el caso de México y del Distrito Federal, la amortización pública corresponde a la manera en la que se paga un compromiso de este tipo.

## **vi. Consecuencias.**

Una vez mencionado el proceso que lleva implícito la deuda pública, es decir, sus formas de contratación, los muy variados rubros en los que tiene lugar su gasto, sus formas de clasificación y cómo se puede amortizar, es preciso destacar qué consecuencias pueden tener su adquisición, pues, si su manejo no se realiza con las debidas precauciones, sus efectos en la economía pueden ser negativos.

Un aspecto importante al respecto es el hecho de que el gobierno contrate empréstitos de manera excesiva, ya que esto puede traer grandes problemas en el futuro, como menciona Faya (1981), quien, citando a otro autor, menciona que “(...) Duverger señala el inconveniente de que el Estado recurra con exceso al empréstito, (...) El Estado (...) restringe su libertad para redistribuir la riqueza debido a que tiene que (...) para pagar la deuda (...)” (p. 151).

Esta visión se relaciona con la ideología clásica de la deuda pública, con relación a las consecuencias negativas que puede tener este recurso en una economía, pues su mal manejo y excesiva adquisición pueden ocasionar serios problemas en lugar de brindar soluciones, si ese fuera el caso, lo cual es cierto, pero no implica que siempre ocurra, ya que los efectos que tenga el endeudamiento en un país dependen de la forma en la que se administren estos recursos y los rubros a los que se canalicen, pero no es negativo por el simple hecho de adquirirse.

Por tratarse de un activo financiero, enfrenta cierto tipo de riesgos, como destaca Cuamatzin (2006):

- “El primero es el riesgo de poder de compra o de inflación, este consiste en el hecho de que el flujo de pagos considerado, puede verse deteriorado en términos reales por una reactivación de la tasa de inflación, que no haya sido considerada en el momento de hacer el contrato.
- El segundo tipo es el llamado riesgo de crédito o por incumplimiento, consiste en la posibilidad de que el emisor o prestatario no cumpla con sus obligaciones determinadas en el contrato.
- Finalmente, se encuentra el riesgo de tipo de cambio o extranjero, resultante de que el contrato se establezca en moneda nacional y ocurra una devaluación o depreciación significativa de la moneda nacional con respecto a la divisa extranjera” (p. 240-241).

A partir de los puntos mencionados anteriormente, es factible considerar que la deuda pública es una forma de financiamiento que puede ser benéfica para la economía, tal y como lo han señalado diversos autores mencionados, aunque esto implica que su manejo debe ser realizado con prudencia y responsabilidad, pues, ante todo, representa un compromiso futuro de pago. Sin embargo, el hecho de que otros autores consideren que su contratación y manejo deben ser limitados significa que también tiene implícito un riesgo, lo cual es cierto, pero no necesariamente debe traducirse en serios y graves problemas económicos.

## **2. Escuelas de la Hacienda Pública: Visiones Clásica y Moderna.**

Previamente, fue posible comprender que no hay una sola forma de entender y visualizar a la deuda pública, lo cual no es una situación que sólo corresponda al intento de su definición y determinar sus causas y funciones, sino que el asunto ha ido más allá y ha implicado una importante y compleja discusión teórica desde hace siglos, ya que se sigue debatiendo si esta fuente debe ser considerada como un ingreso extraordinario o como uno ordinario dentro de los ingresos públicos.

Con el fin de presentar las concepciones al respecto, en esta parte se presentan, a grandes rasgos, los principales argumentos e ideas de la Hacienda Pública Clásica y la Hacienda Pública Moderna, las cuales contrastan entre sí, entre varios aspectos, por su visión del endeudamiento público, ya que la primera considera que es un tipo de ingreso perjudicial para la economía por naturaleza y que su contratación debe ser mínima o nula, mientras que la segunda propone que es un ingreso ordinario y fundamental que puede ser aprovechado para fomentar el crecimiento económico.

## **i. Fundamentos.**

### **1. Hacienda Pública Clásica.**

Su concepción puede ser relacionada con la corriente clásica del pensamiento económico, pues sus exponentes son partidarios de la idea del equilibrio presupuestal, de la limitación de los gastos públicos y de lo perjudiciales que pueden ser en la economía, de los inconvenientes de la deuda pública y de su ineffectividad para fomentar el dinamismo económico, entre otros aspectos que consideran la actividad gubernamental en la economía como algo negativo.

Con relación a esto, Faya (1981) menciona que “en la doctrina más ortodoxa de la Hacienda Clásica, la verdadera importancia de los gastos públicos estaba en su monto global, y no en su composición. Esto (...) es muy justificable, ya que la concepción clásica de la Hacienda Pública era la más fiel defensora del equilibrio presupuestario. Esta concepción condenaba cualquier exceso en los gastos que implicara un desequilibrio del presupuesto gubernamental” (p. 37-39).

En este sentido, la hacienda clásica calificaba por igual a todo gasto realizado por los gobiernos, sin importar sus rubros, lo cual no puede considerarse certero, ya que no se analiza, a detalle, en qué consiste cada tipo de erogación o cuál es su finalidad, sino que se les etiqueta como ineficientes sin tener conocimiento preciso de las consecuencias que pueda haber en la economía posteriormente, las cuales no necesariamente son negativas, como sus autores afirman.

Luego, este autor señala que “en la Hacienda Clásica, a cada categoría de gastos correspondía una de ingresos. Los gastos a cargo del Estado eran de dos tipos: ordinarios y extraordinarios. Los primeros se destinaban a cubrir los servicios normales del Estado, mientras que los segundos constituían la excepción, se aplicaban para satisfacer las necesidades de emergencia, surgidas de guerras,

problemas económicos imprevistos, la construcción de obras de infraestructura, etc. y además, podían cubrirse con empréstitos” (Faya, 1981, p. 37-39) .

Cabe destacar que, según esto, esta corriente de pensamiento de la hacienda pública sí establecía una diferenciación entre las erogaciones realizadas por los entes públicos, aunque no se consideraba que pudieran tener efectos positivos en la economía, es decir, se les calificaba como iguales a pesar de ser diferentes entre sí, lo cual muestra una visión que puede ser catalogada como conservadora sobre los ingresos y gastos públicos, razón por la que son partidarios del equilibrio fiscal, pues, según ellos, era una forma de afectar menos a las finanzas públicas.

En esta parte hay que considerar que esta concepción parece ser errónea, pues considera que las obras de infraestructura, los gastos en emergencias de carácter económico y la financiación de necesidades relevantes en la sociedad no ocupan un lugar central en la economía, cuando esto no ha sido así, por lo cual es importante no creer que todo gasto público es ineficiente. Además, recuérdese que en el apartado anterior se afirmó que no hay un consenso en cuanto a qué situaciones son “ordinarias” y cuáles son “extraordinarias”.

## **2. Hacienda Pública Moderna.**

Contrario a la concepción anterior, la visión moderna de la hacienda pública puede catalogarse como heterodoxa, ya que según Faya (1981), “(...) tiene un punto de vista diferente acerca de las erogaciones que realiza el Estado: (...) es más importante la composición de los gastos, que su suma global. (...) los gastos públicos son un instrumento – más no el único – que el Estado emplea para actuar financieramente. (...) los hacendistas modernos no menosprecian la importancia del monto de los gastos, (...) una de sus preocupaciones principales es estudiar el contenido de las erogaciones públicas y que, en consecuencia, se inclinan por el aspecto cualitativo (...)” (p. 38).

De inmediato se marca una diferencia fundamental con la hacienda clásica, ya que los teóricos hacendistas modernos retoman la importancia de los tipos de gastos públicos, lo cual es importante si se considera que, en realidad, no todas las erogaciones gubernamentales son iguales, sino que tienen diferentes objetivos y consecuencias, de ahí que su perspectiva es más amplia y realista, lo cual es importante tener presente desde ahora para analizar el endeudamiento público del Distrito Federal, pues es un caso muy especial sobre el tema.

Más adelante Faya (1981) expone que:

“Los hacendistas modernos dejaron atrás la clasificación de gastos ordinarios y extraordinarios, sustituyéndola por la de “gastos de funcionamiento” y “gastos de capital”. Los gastos de funcionamiento se destinan a los servicios públicos y al mantenimiento normal del Estado. Estas erogaciones no constituyen una transferencia del capital del sector público al privado, ni una capitalización para el Estado; se emplean para el pago de personal, mantenimiento de equipo, alquileres de bienes muebles e inmuebles, adquisición de insumos necesarios, etc. En cambio, los “gastos de capital” sí constituyen auténticas transferencias de capital de un sector a otro que afectan la riqueza de la nación; se destinan a la compra de equipo, inversiones físicas y financieras, etc. En términos generales, este tipo de gastos corresponde a la clasificación de los “gastos extraordinarios” para la Hacienda Clásica, pero no son erogaciones anormales, extraordinarias o excepcionales. Son gastos normales, y tan necesarios, que se han convertido en ordinarios, dado el papel actual que el Estado juega en la sociedad” (p. 39).

Tal clasificación en gastos de funcionamiento y gastos de capital es tan importante que por sí sola da cuenta de las actividades que realiza el gobierno, ya que éste no sólo se limita a realizar gastos que no son productivos por sí solos, lo cual es cierto, sino que también puede fomentar el crecimiento económico si canaliza los recursos a rubros específicos para ese fin, aspecto que es rechazado por los partidarios de la hacienda clásica, los cuales, como se recordará, proponen la limitación de estas actividades, como si todas fueran negativas.

Uno de los aspectos más importantes que puede ser rescatado de esta visión hacendaria es el hecho de que los rubros que son productivos para la economía, que son promovidos por el gobierno, no son extraordinarios, sino que son otra de las varias facultades que tiene un gobierno activo y participativo en la economía de un país y que pueden ser implementados cuando sea determinado por los entes públicos o por el ritmo que registre la situación económica, lo cual no se ajusta dentro del criterio ordinario-extraordinario, ya que, ante la complejidad de las sociedades actuales y por la situación económica mundial, se necesitan gobiernos con facultades a la altura de los retos actuales, de ahí la necesidad de su participación de diferentes maneras.

A partir de lo mencionado, es claro que la hacienda pública moderna tiene una visión más amplia de las facultades del gobierno y tiene presente que éste puede tener diferentes formas de participación en la economía. En este sentido, destaca su creencia de que los gastos públicos no son negativos, sino que incluso pueden llegar a tener cierta superioridad sobre las erogaciones privadas en algunos momentos, pues pueden destinarse a rubros rentables económicamente y con fines sociales, beneficiando así a gran parte de la sociedad.

## **ii. La deuda como un ingreso público.**

Ante las diferencias entre ambas escuelas de la hacienda pública, cada una mantiene una posición diferente sobre la formación de los ingresos públicos. Según Faya (1981), "(...) los hacendistas clásicos no admiten que el empréstito sea una forma normal por la que el Estado obtenga ingresos. Piensan que en todos los casos el empréstito debe atender a circunstancias de carácter excepcional y que en la mayoría de las veces causa más mal que bien. Sostienen que el pago de los recursos provenientes de un empréstito va a repercutir sobre las generaciones futuras, puesto que serán éstas quienes tendrán forzosamente que pagar lo que el Estado obtuvo como préstamo" (p. 147).

Adicionalmente, consideran que hay dos escenarios en la búsqueda de financiamiento, pues, de acuerdo con Musgrave (1968), "la elección entre financiación por préstamos y financiación por impuestos implica, pues, una elección entre detraer recursos, principalmente de la formación privada de capital, o bien del consumo privado. Una política fiscal concebida para acentuar el desarrollo se basa en la financiación por impuestos, mientras que una política cuyo objetivo sea apoyar el consumo presente se basa en una financiación por deuda" (p. 587). Bajo esta lógica, se trata de dos caminos distintos, pero su fin es el mismo, el de quitar recursos al sector privado.

Para la visión clásica, el Estado debe obtener sus ingresos de otras fuentes, no por medio del endeudamiento público, pues, aunque se sostiene que puede ser necesario en pocas situaciones, sus consecuencias nunca son las mejores, ya que reducen los recursos existentes en la economía que pueden tener mejor provecho si se destinan a otros fines. Su rechazo a este tipo de ingresos es mayor cuando afirman que las siguientes generaciones serán las afectadas al estar comprometidas con su pago, lo cual no necesariamente es verdad, ya que, según la hacienda moderna, todo depende del manejo que se le dé a estos ingresos si se convierten en un riesgo o no.

Además, según Retchkiman (1972), "(...) la oposición al (...) financiamiento por medio de deudas era mucho más acentuado que a los gravámenes (...) porque se considera que los empréstitos eran un modo fácil y sencillo de obtener recursos, y debido a esta facilidad y sencillez podía existir en el Gobierno la tendencia al gasto innecesario, dispendioso e inútil, con su efecto sobre la producción y con una carga -la deuda- gravitando sobre la economía. Por otra parte, al contratar empréstitos deben pagarse intereses, y si bien (...) son transferencias al sector privado, (...) determinan la necesidad de mayores impuestos, desembocando en presupuestos poco flexibles..." (p. 242-243).

En este sentido, no es extraño que los exponentes de la hacienda moderna consideren que la deuda sea una fuente confiable de ingresos, porque tiene la posibilidad de fomentar el crecimiento económico deseado y dotar de recursos necesarios para su liquidación, sin tener que afectar a las generaciones presentes y, mucho menos, a las futuras, para la cual es requisito indispensable su buen manejo. Cabe destacar que hay autores que consideran esto muy seriamente y creen que es conveniente mantener un endeudamiento con crecimiento constante, ya que puede ser factor para incentivar el crecimiento económico, idea que sustentan con la teoría keynesiana, aunque es bajo su propio razonamiento.

Al respecto, Faya (1981) cree que la diferencia entre las corrientes es que “los clásicos están plenamente convencidos de que todo empréstito no es una forma normal por la cual el Estado obtenga ingresos, por lo que debe recurrirse a él, el menor número de veces. Creen además que un empréstito tiene como consecuencia una reducción neta en el capital nacional. La corriente moderna siempre ha sostenido que el empréstito es una forma normal por la cual el Estado obtiene ingresos; su carácter no debe ser limitativo, pues además de que no reduce el capital nacional, por cuestiones de coyuntura y oportunidad es muchas veces más deseable y necesario” (p. 147).

Nuevamente, se hace explícita la diferente concepción que hay entre ambas corrientes de pensamiento sobre los diferentes gastos en los que pueden incurrir, ya que la visión clásica muestra una perspectiva conservadora al asumir que todo gasto emanado del Estado es igual a ineffectividad, lo cual, como se ha explicado, no siempre es cierto, mientras que los exponentes de la visión moderna, con una perspectiva más abierta, consideran que los gastos pueden tener diferente naturaleza, sin que eso les reste importancia, en este sentido, consideran que las erogaciones pueden darse en el ámbito del desarrollo social y el crecimiento económico y tener mejores resultados que si sólo el sector privado gastara recursos, lo cual puede resultar mejor económicamente.

Como se había expresado anteriormente, la clave para entender la idea anterior son los rubros específicos en los que se destina la deuda, ya que su contratación y manejo pueden ser perjudiciales, si se realiza de forma incorrecta, o positiva para la economía si se realiza con cuidado y precaución. La hacienda clásica no parece estar equivocada sobre los inconvenientes, pero sí lo está cuando asume que es una situación general. Por su lado, la hacienda moderna mantiene una perspectiva positiva al respecto, que se justifica si se sostiene el hecho de que las erogaciones son necesarias y rentables.

Otro punto relevante es la discusión que mantienen ambas corrientes con relación a la decisión de cobrar mayores impuestos o recurrir al empréstito para el

abastecimiento de recursos públicos, ya que la concepción moderna considera que la imposición tributaria afecta directamente el ingreso de los individuos de la generación presente, además de que no siempre es socialmente aceptado, mientras que el endeudamiento no afecta estos ingresos y, si es manejado correctamente, tendrá resultados positivos para las generaciones posteriores. Esto resulta en una preferencia por los empréstitos públicos, por afectar lo menos posible a los individuos y a la situación económica.

### **iii. Papel de la deuda pública y su manejo.**

Una vez que se ha abordado el hecho de que hay importantes divergencias entre ambas concepciones de la hacienda pública con relación a la naturaleza del empréstito público, es justo suponer que también existen en cuanto a sus implicaciones en la economía y en la forma en la cual deban ser manejados los recursos para su mejor utilización. En este sentido, resulta relevante conocer estas diferencias fundamentales para precisar los puntos de desencuentro entre ambas visiones de la hacienda pública.

Con relación a la visión ortodoxa, Ortiz (1995) menciona que “(...) la confianza del público en el crédito del gobierno descansa en el equilibrio del presupuesto (...) ningún individuo, empresa o gobierno pueden gastar (...) más allá de sus ingresos corrientes; las deudas contraídas deben ser pagadas y una deuda no debe ser contraída a menos que haya la intención y la posibilidad de pagarla (...)” (p. 144).

Se ha mencionado que los exponentes de la hacienda pública clásica reafirman que un equilibrio presupuestal es necesario para fomentar un mayor crecimiento económico, aunque han llegado a aceptar que recurrir al endeudamiento puede resultar conveniente esporádicamente, por lo cual su manejo debe ser moderado y no contratarse en cantidades exageradas y que representen un determinado riesgo en el futuro, es decir, que debe ser contratado en su menor cantidad y ser liquidado en cuanto antes, con tal de evitar problemas en la economía.

Entonces, para la visión clásica, la deuda es un recurso del cual no se debe depender y debe ser el menor posible o inexistente, por otro lado, su uso debe estar limitado sólo a rubros que sean productivos y generen los ingresos necesarios para su liquidación, en situaciones “extraordinarias”, además, no debe interferir con las decisiones de empresas e individuos para el mejor funcionamiento de la economía y es mejor buscar otras fuentes de ingresos públicos que no resulten negativas, lo cual, incluso, mejora la eficiencia del gobierno al evitar que malgaste recursos y administre incorrectamente.

Por otro lado, Ortiz (1995) afirma que “la teoría moderna sostiene que la política fiscal debe controlar los gastos públicos, los impuestos y los empréstitos de modo que se logre la estabilidad económica en niveles más altos de actividad” (p. 144). Esto reafirma que los ingresos públicos, no sólo la deuda, deben ser manejados de la mejor forma y ser destinados para fomentar el crecimiento económico deseado y el desarrollo social, por lo cual la intervención gubernamental en la economía no es ineficiente como establece la visión contraria y no debe verse limitada en todas sus funciones.

El manejo del endeudamiento, como los otros ingresos, debe estar en función de la situación que se esté registrando en el país o territorio, ya que no siempre es conveniente su contratación y no siempre en grandes cantidades, aunque esto no implica que no se tengan mejores opciones en otros momentos para evitar crear dificultades económicas, sólo se trata de distinguir qué tipo de políticas pueden llevarse a cabo en ciertos momentos al no poder siempre las mismas.

El objetivo que proponen varios autores de la hacienda moderna es llegar al pleno empleo, al menos, en el aspecto teórico, lo cual implica crecimiento económico y el adecuado manejo de todos los recursos, para lo cual es necesario que el gobierno cuente con varias fuentes de ingresos que le permitan diversificar sus políticas y las formas para lograr sus objetivos, sin la necesidad de que se vea privado de estas y se limite en sus instrumentos y herramientas de acción.

Debe reiterarse que los gastos públicos no sólo son integrados por impuestos, sino que comprenden otros recursos corrientes y los provenientes de empréstitos y las erogaciones privadas, por ello la deuda es una importante alternativa de recursos públicos que puede permitir dar un mejor rumbo a la economía, ya que no puede confiarse totalmente en los recursos privados como los generadores de la demanda necesaria y el crecimiento, sino que estos empréstitos pueden jugar un papel fundamental si se manejan adecuadamente, no sólo en gasto corriente, sino también en los gastos de capital, que incentivan el crecimiento económico.

Ortiz (1995) también sostiene que “una deuda interna significa que la nación ha decidido hacer algo que los nacionales no podrían efectuar individualmente y cuyo costo no era deseable o posible distribuir entre ellos, por el momento. El costo (...) tendrá que ser cubierto por los individuos. La distribución de éste (...) dependerá de quién compre los bonos representativos de la deuda y de las fuentes de las que el gobierno obtenga las sumas necesarias para pagar el interés, (...) hay sólo una redistribución de ingresos, de quien paga impuestos a quien recibe el interés, pero el país no pierde nada de sus ingresos (...)” (p. 153).

Lo más importante en esta parte es comprender que la deuda pública es un recurso confiable, siempre que se maneje debidamente, con lo cual puede ser una poderosa herramienta de política económica que puede fomentar el crecimiento económico y ser la llave para cumplir con distintos objetivos gubernamentales, por lo cual no parece correcto asumir una posición conservadora sobre la misma, ya que eso sólo implicaría ignorar la idea de utilizar nuevas fuentes de recursos públicos y desaprovechar su manejo en situaciones estratégicas.

### **3. Legislación vigente en México y la Ciudad de México a Agosto del 2016**

Luego de abordar los principales conceptos relacionados con la deuda pública y de brindar un breve panorama sobre las dos visiones de la hacienda pública al respecto, se analiza la legislación vigente en México y en el Distrito Federal, considerando las reformas del año 2015 y las registradas hasta agosto de 2016, ya que es fundamental conocer estos cambios.

Como se aprecia posteriormente, existen elementos legales importantes que deben cumplirse en el manejo de este empréstito en la capital del país, mismos que deben ser tomados en cuenta para relacionarlos, si es posible, con la visión clásica o moderna de la hacienda pública, así como para determinar si su manejo ha sido acorde con el cumplimiento de estos mandatos en el periodo de estudio.

Al respecto, Cuamatzin (2006) anota que “aun cuando en muchos países, entre ellos México, se continúa ubicando a la deuda pública como ingreso extraordinario, este mecanismo de financiamiento se ha convertido en una importante fuente de recursos para el gobierno (...)” (p. 244-245), es decir, la manera y frecuencia en cómo se ha recurrido a la deuda pública, la coloca como un recurso que no necesariamente es de tipo extraordinario.

#### **i. Un ingreso extraordinario.**

Una vez abordadas las características y contrastes de las dos escuelas de Hacienda Pública, se menciona lo referente al marco jurídico en México y el correspondiente al Distrito Federal, pues, como se podrá apreciar, hay elementos para suponer que el endeudamiento público en México, desde la perspectiva legal, ocupa un lugar como ingreso extraordinario o para fines muy específicos, lo que tiene cierta cercanía con la visión clásica, mientras que, de acuerdo con lo que ha ocurrido en la capital del país, parece que su manejo se ha apegado a la visión moderna, considerando los rubros a los que se ha destinado y su evolución.

## **ii. Legislación Federal.**

En primer lugar, es importante conocer lo que marca la legislación más importante en México con relación al tema del endeudamiento público, para lo cual es necesario mostrar lo señalado en el nivel de gobierno más importante, es decir, el Federal. En este caso, se procede mostrando y explicando, en primer término, lo que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser la normatividad con mayor relevancia en el país y, por ende, en la capital. Posteriormente, se sigue el mismo tratamiento con la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Deuda Pública, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

### **1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El contenido relativo al endeudamiento público, vigentes en agosto de 2016, comienza en el Título Tercero, Capítulo II, “Del Poder Legislativo”, en la Sección III, “De las Facultades del Congreso”, en el Artículo 73, que, en su fracción VIII, establece que le corresponde sentar las bases para que el Ejecutivo Federal celebre empréstitos y otorgue garantías sobre el crédito nacional, aprobar estos empréstitos (Que deberán incrementar los ingresos públicos, para regulación monetaria, refinanciar o reestructurar deuda o ser contratada durante alguna emergencia declarada) y ordenar el pago de la deuda nacional.

También debe aprobar el endeudamiento público anual que se incluirá en la Ley de Ingresos de la Federación, que requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, para lo cual el Ejecutivo Federal le informará al Congreso de la Unión, cada año, sobre su ejercicio, información que deberá recibir del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien, además, la brindará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) al rendir la Cuenta Pública local.

Tiene facultad para establecer cómo los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pueden contraer deuda, sus límites y modalidades para afectar sus Participaciones para cubrirla, así como la obligación de inscribir y publicar sus obligaciones de pago en un Registro Público Único, un Sistema de Alertas sobre su manejo y dictar sanciones para los servidores públicos responsables de ella.

Debe prestarse atención a que todavía se denomina como Distrito Federal a lo que, constitucionalmente, ha pasado a ser la Ciudad de México. Además, sigue plasmado que el Congreso de la Unión seguirá aprobando los montos de endeudamiento público anual para ésta, lo cual parece ser una contradicción respecto a lo que marcan los siguientes artículos abordados.

Cabe destacar que, a raíz de la Reforma Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de enero de 2016, se reformó la Carta Magna, de manera que en el mismo Título, mismo Capítulo y misma Sección, pero en la fracción XXVIII, se señala que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes de contabilidad gubernamental para la presentación homogénea de la información financiera, de ingresos y gastos, para todos los niveles de gobierno, como marca la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por su lado, en la Sección V, “De la Fiscalización Superior de la Federación”, el Artículo 79, en su fracción I, señala que le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) fiscalizar los recursos federales que manejen las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de manera directa o indirecta, o junto a las entidades locales de fiscalización.

Más adelante, en el Título Cuarto, “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, el Artículo 108 señala que las Constituciones locales deben señalar qué servidores públicos serán responsables por el mal manejo de los recursos públicos, incluyendo la deuda pública.

En el Título Quinto, “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México”, el Artículo 116, en su fracción II, que versa sobre la división de poderes locales, señala que las legislaturas locales contarán con sus propias entidades de fiscalización, que tendrán autonomía técnica y de gestión en sus atribuciones y organización interna, para fiscalizar fondos, recursos locales y deuda pública.

Es importante mencionar que el Artículo 122 sufrió importantes cambios por la reforma política, ya que, en 2015, en su apartado A, referido a las facultades del Congreso de la Unión sobre la capital, en la fracción III, se establecía que le correspondía legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal, lo que demuestra la sujeción que prevalecía de las autoridades federales.

Ahora, el apartado A señala, principalmente, que el Gobierno de la Ciudad de México estará a cargo de sus Poderes Locales, con una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y laica. Su poder público se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin poderse reunir dos o más de ellos en una misma entidad o ser el Poder Legislativo depositado en un mismo individuo.

El Poder Legislativo revisará la Cuenta Pública del año anterior, mediante su entidad de fiscalización, además aprobará el Presupuesto de Egresos anual correspondiente. Esto significa, aunque no se hace explícito, que será este poder el encargado de la aprobación de la deuda pública. El Poder Ejecutivo tendrá a su cargo la administración pública local, la cual será centralizada y paraestatal.

En el apartado B de este artículo, que trataba sobre las correspondencias del Ejecutivo Federal en el Distrito Federal, en la fracción III, se establecía como una de ellas el envío anual al Congreso de la Unión de la propuesta de endeudamiento necesario para financiar el Presupuesto de Egresos local, para lo cual, primero, el Jefe de Gobierno debía someterlo a consideración del Presidente de México.

Sin embargo, con estos cambios, ahora este apartado establece que los Poderes Federales tendrán sólo las facultades constitucionalmente establecidas sobre esta entidad federativa, misma que garantizará que desarrollen sus funciones, que el Congreso de la Unión legislará sobre la coordinación entre estos seis poderes, al igual que la Cámara de Diputados, que, al dictaminar el Presupuesto de Egresos de la Federación, determinará recursos para apoyar a la Ciudad de México.

En el apartado C, donde se establecen las bases a las que debe sujetarse el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Base Primera, respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fracción V, inciso B, se establecían como facultades, en materia de endeudamiento público, la discusión y aprobación, anual, del Presupuesto de Egresos local y la Ley de Ingresos local, no pudiendo incorporar montos de endeudamiento superiores a los aprobados.

Este artículo constitucional, que, hasta enero de 2016, englobaba lo referente al Distrito Federal, permite comprender su importante relación con los Poderes Federales, razón por la cual la aprobación de su endeudamiento la han tenido el Congreso de la Unión y el Presidente, aunque el inicio de las discusiones sobre los ingresos y el presupuesto locales han correspondido al Jefe de Gobierno y a la ALDF, encargándose esta última de su discusión y aprobación, teniendo la obligación de rendirle cuentas al Ejecutivo local para que lo remita al Presidente.

Con la promulgación de esta reforma, la Ciudad de México contará con mayores niveles de autonomía en su régimen interior, aunque no se hace explícito en cuánto. Cabe destacar que se menciona todavía que el Jefe de Gobierno debe enviar informes al Congreso de la Unión sobre la situación de la deuda pública local, además de que su contratación se debe apegar a lo aprobado por éste, aunque no se detalla más este procedimiento.

Con relación a la capital de la República, el tratamiento de su deuda pública seguirá siendo el mismo, pues deberá acatar las determinaciones del Congreso de la Unión. Debe tenerse presente que, ante esta situación, la Carta Magna parece tener contradicciones entre los artículos 122 y 73, lo que debe ser tomado en cuenta por las autoridades competentes para evitar confusiones o cometer equivocaciones en el futuro sobre su manejo.

## **2. Ley de Coordinación Fiscal.**

Se trata una ley relevante en las finanzas públicas del país, pues aborda la coordinación entre las haciendas públicas locales y la hacienda pública federal, considerando las funciones y facultades de la SHCP en la materia y los recursos que les corresponden a los gobiernos subnacionales en caso de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Cabe agregar que se sigue denominando como Distrito Federal a la Ciudad de México. Se consideran sus cambios hasta el 18 de julio de 2016, publicados en el DOF.

Las transferencias federales que el gobierno federal asigna a los gobiernos subnacionales se dividen en Participaciones y Aportaciones. Las primeras son ingresos que se convierten en propios de las entidades federativas y sus demarcaciones y pueden ser manejados libremente, debiendo ser fiscalizados por ASF y los organismos locales de fiscalización, mientras que las Aportaciones ya tienen un fin específico y debe ser respetado, debiendo ser auditados.

En el Capítulo I, “De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales”, en su Artículo 9, destaca que estos recursos son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni retenerse, salvo los del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y 9/11 partes del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que sí pueden ser afectados como fuente de pago o garantía de obligaciones contraída, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único.

Posteriormente, en el Capítulo V, “De los Fondos de Aportaciones Federales”, el Artículo 47 establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas tendrán varios destinos determinados, entre los que destaca, en cuanto al endeudamiento público, el saneamiento financiero, principalmente, mediante la amortización, aunque también con otras acciones que mejoren la situación de las finanzas públicas locales.

Después, el Artículo 48 señala que los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, mediante la SHCP, informes sobre el manejo de sus Aportaciones Federales, incluyendo las de sus demarcaciones territoriales.

Posteriormente, el Artículo 49 hace alusión a que las Aportaciones no pueden ser embargadas ni destinarse como fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta ley, que no podrán destinarse a fines distintos a los marcados en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47. Serán administradas por los gobiernos estatales, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, salvo el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, y que deberán registrarse como ingresos propios que deberán destinarse a un fin.

Debe apreciarse que se faculta a los gobiernos locales para el manejo de estos recursos, de la manera en que ellos determinen, apegándose a los verdaderos fines y objetivos con los que se les transfirieron, sin importar que existan diferencias en la normatividad en cada una de ellos. Esta ley señala en qué deben gastarse las Aportaciones de cada fondo:

Los del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo para el pago de servicios personales de quienes ocupen las plazas y demás que les señale la Ley General de Educación (Artículo 26).

Los del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud para ejecutar las atribuciones que les brinda la Ley General de Salud (Artículo 29).

Los del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población en extrema pobreza, localidades con alto o bajo rezago social, según la Ley General de Desarrollo Social, y las zonas de atención prioritaria (Artículo 33).

Los del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para financiar, principalmente, sus obligaciones financieras, derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la seguridad pública de sus habitantes (Artículo 37).

Los del Fondo de Aportaciones Múltiples para destinar el 46% en desayunos escolares, apoyos alimenticios y asistencia social, por medio de instituciones públicas, según la Ley de Asistencia Social, y el 54% restante en la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física en los niveles de educación básica, media superior y superior (Artículo 40).

Los del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos para prestar estos servicios de educación, según los convenios de coordinación que se hayan celebrado con el Ejecutivo Federal (Artículo 42).

Los del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para financiar la profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública, para otorgar percepciones extraordinarias al personal correspondiente, para equipamiento de los elementos, para el desarrollo de bases de datos y servicios de comunicación, para la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de instalaciones, así como para dar seguimiento y evaluar los programas de los puntos anteriores (Artículo 45).

Los del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para la inversión en infraestructura física, al saneamiento financiero (Amortización de deuda pública), saneamiento de sistemas de pensiones, modernización de los registros públicos de propiedad y de comercio locales, de los sistemas de recaudación locales, fortalecer proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, apoyar la educación pública y a los fondos locales de infraestructura concesionada o en los que se combinen recursos públicos y privados (Artículo 47).

De acuerdo con lo mencionado, uno de los artículos que sustentan las excepciones sobre el embargo de Aportaciones es el Artículo 50, que indica los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas podrán afectarse como garantía de pago para obligaciones que contraigan las Entidades Federativas y Municipios, siempre que se cuente con la autorización de las legislaturas locales y se inscriban en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios y el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos, de la SHCP. Sólo podrán destinarse esto financiamientos a lo que marcan los artículo 33 y 47 de esta ley, sin poderse destinar más del 25% de los recursos que les correspondan a cada uno, anualmente.

Posteriormente, el Artículo 51 establece que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal pueden afectarse como garantía de pago de obligaciones por pago de derechos y aprovechamientos por conceptos de agua y descargas de aguas residuales, según las leyes. En caso de incumplimiento, mayor a 90 días naturales, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local la retención y pago del adeudo con cargo a este fondo.

Finalmente, el Artículo 52 establece que los recursos de los Fondos de Aportaciones Múltiples y para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal pueden afectarse como garantía de pago de obligaciones contraídas en términos de convenios celebrados entre las entidades federativas y la Federación, mediante la SHCP, con los cuales se establezcan mecanismos de potenciación, financiamiento o esquemas similares a los de estos fondos.

En general, la Ley de Coordinación Fiscal permite comprender que existen recursos, además de las Participaciones, que son transferencias no condicionadas, que pueden servir como pago de la deuda pública local, que son las Aportaciones, transferencias condicionadas, ya que cada uno de sus fondos puede ser usado en casos específicos, existiendo la obligación de informar a las legislaturas locales y a la SHCP sobre todo el proceso.

Algunos elementos relevantes son que las Participaciones son embargables, pero no con un carácter tan limitado como el de las Aportaciones, ya que, según el artículo 9, las primeras pueden destinarse al pago de obligaciones estatales y municipales, en consideración de sus legislaturas locales y de su registro ante la SHCP, mientras que las segundas sólo pueden afectarse para garantizar obligaciones en rubros comprendidos dentro de sus fondos. Finalmente, destaca que parte del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas puede destinarse para amortizar deuda pública, según el artículo 47.

### **3. Ley Federal de Deuda Pública.**

Data del año 1976 y aborda el carácter jurídico de la deuda pública en México, comprendiendo la del Distrito Federal, hoy Ciudad de México. Se aborda su reforma publicada, en el DOF, el 27 de abril de 2016, con lo cual cambió su denominación de “Ley General de Deuda Pública”, como era previamente.

En su Capítulo I, “Disposiciones Generales”, en su Artículo 1, señala que la deuda pública se constituye por obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento, a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de créditos, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, las empresas productivas del Estados y sus empresas productivas subsidiarias, así como los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las otras entidades anteriores.

Esto implica que la deuda pública de la capital del país no es un asunto que sólo le compete al gobierno local o a su poder legislativo, sino que queda comprendida como un recurso del que también tiene determinación la SHCP, el Presidente y el Congreso de la Unión, pues, incluso, ante las reformas recién promulgadas, este esquema no cambia, lo cual parece contradecir al artículo 122 de la Carta Magna.

Posteriormente, en el Artículo 2, se hace mención de que el financiamiento consiste en la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo, la adquisición de bienes y la contratación de obras o servicios cuyo pago se acuerde a plazos, los pasivos contingentes relacionados y los actos jurídicos similares a los anteriores.

Más adelante, en el Artículo 3, se señala que la SHCP, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la dependencia encargada de aplicar esta

ley, interpretarla y expedir disposiciones para su cumplimiento, lo que demuestra su relevancia en el endeudamiento público del país.

Al respecto, en el Capítulo II, “De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, el Artículo 4 indica que le corresponde, a partir de lo que determine el Ejecutivo Federal: Emitir valores y contratar empréstitos para inversión pública productiva, canje o refinanciamiento de obligaciones federales o regulación monetaria; Elaborar el programa financiero del sector público, con el que se manejará la deuda pública interna y externa; Autorizar al sector paraestatal la gestión y contratación de deuda externa; Verificar que la deuda se destine a proyectos que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o mejoren la estructura de la deuda; Contratar y manejar la deuda pública federal y garantizar operaciones crediticias celebradas con el exterior, cuando se destine a proyectos de inversión o acuerdos con las políticas de desarrollo económico y generen recursos para su pago; Vigilar que la capacidad de pago de las entidades endeudadas sea suficiente y que cubran su capital y e intereses; Garantizar la deuda pública de los Estados y Municipios.

Por su lado, en el Capítulo III, “De la programación de la Deuda Pública”, el Artículo 9 menciona que Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y las entidades incluidas en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, incluyendo el Distrito Federal. El Ejecutivo Federal le informará sobre la situación de este pasivo al rendir la Cuenta Pública anual y remitir el Proyecto de Ingresos, así como con informes trimestrales sobre sus cambios. Se trata de lo plasmado en el Artículo 73 de la Carta Magna, ya que la contratación de deuda local era, y será, determinado, finalmente, por el Congreso de la Unión.

Posteriormente, el Artículo 10 señala que el Ejecutivo Federal someterá al Congreso de la Unión las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, propondrá los montos de endeudamiento neto necesarios para financiar el presupuesto federal correspondiente, el cual, al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizarle ejercer o autorizar montos adicionales, cuando, a su juicio, lo ameriten la situación económica, debiendo informar al respecto. Incluso con la reforma política de la capital del país, las autoridades locales y en Congreso de la Unión se encargarán de esta tarea.

El Artículo 12, que contenía este proceso de endeudamiento, fue reformado y ahora sólo indica que el endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión será la base para la contratación de los créditos necesarios para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación y las entidades incluidas en él deberán corresponder en su financiamiento. Con relación a esto, el Artículo 13 pasó a

señalar que la SHCP autorizará, según sea el caso, los financiamientos que promuevan las entidades del sector público.

En general, existe una gran complejidad en torno al endeudamiento público de la capital del país. La Ley Federal de Deuda Pública brinda elementos analíticos importantes sobre qué concepción se considera para englobar lo que concierne a deuda pública, qué es el financiamiento y sus formas y, también, muy importante, qué características debe cumplir con relación a la exclusividad de fines productivos y algunos otros de política monetaria, visión que es muy similar a la que está plasmada en el artículo 73 constitucional.

#### **4. Ley General de Contabilidad Gubernamental.**

Se considera su versión hasta la reforma publicada, en el DOF, el 27 de abril de 2016. Su carácter de ley general la hace vigente para los tres niveles de gobierno. En el Título Primero, “Objeto y Definiciones de la ley”, en el Capítulo Único, “Disposiciones Generales”, el Artículo 1 señala que busca establecer los criterios generales de contabilidad gubernamental y de información financiera de los entes públicos para su armonización, para lo cual el Gobierno del Distrito Federal se coordinará con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones.

Más adelante, en su Artículo 2, se menciona que la contabilidad gubernamental se aplicará para fiscalizar activos, pasivos, ingresos y gastos, destacando la administración de la deuda, obligaciones contingentes y patrimonio público.

Por su lado, en el Título Segundo, “De la rectoría de la armonización contable”, en el Capítulo I, “Del Consejo Nacional de Armonización Contable”, el Artículo 8 indica que éste se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los Subsecretarios de Ingresos, de Egresos y de Hacienda y Crédito Público, el Tesorero de la Federación, el titular de la unidad de esta dependencia responsable de coordinar a las entidades federativas, un representante de la Secretaría de la Función Pública, cuatro Gobernadores y dos representantes de los Municipios u órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, así como por un secretario técnico, con derecho a voz, pero no a voto.

El Artículo 9 destaca las facultades de este organismo, aunque, respecto al endeudamiento público, sólo le corresponde emitir los elementos mínimos de los manuales de la contabilidad gubernamental e información financiera, el marco metodológico del análisis de las finanzas públicas, así como las disposiciones para el registro contable de la deuda pública y otros pasivos.

Después, en el Título Tercero, “De la contabilidad gubernamental”, en el Capítulo III, “Del Registro Contable de las Operaciones”, el Artículo 39 señala que también se registrarán y evaluarán las provisiones para hacer frente a cualquier tipo de pasivos, independientemente de que sean clasificados como deuda pública.

Más adelante, en el Título Cuarto, “De la Información Financiera Gubernamental y la Cuenta Pública”, en el Capítulo I, “De la Información Financiera Gubernamental”, el Artículo 45 señala los entes públicos tienen la obligación de mencionar, en sus estados financieros, sus esquemas de pasivo y deuda pública.

Por su lado, el Artículo 47 señala que, con relación a las entidades federativas, los sistemas contables deberán informar sobre su situación financiera, de su hacienda pública, pasivos contingentes, entre otros aspectos, y el estado analítico de su deuda, desglosándose su clasificación en corto y largo plazo, sus fuentes de financiamiento, así como el endeudamiento neto y los intereses de la deuda.

Además, el Artículo 53 indica que el Gobierno Federal y los de las entidades federativas deberán detallar las características de su hacienda pública, incluyendo información detallada sobre sus ingresos, sus gastos, postura fiscal y su endeudamiento público, aunque no se descarta que sus Cuentas Públicas puedan contener más información al respecto.

Posteriormente, en el Capítulo II, “De la Información Financiera Relativa a la Elaboración de las Iniciativas de Ley de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos”, el Artículo 61, en lo correspondiente al endeudamiento público, señala que se debe incluir en las Leyes de Ingresos la explicación de qué ingresos son ordinarios y extraordinarios, sus montos, las transferencias federales, subsidios, convenios y otros ingresos, y que deberán incluir las obligaciones de pago con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores.

Finalmente, en el Artículo 78, se menciona que las entidades federativas y municipios deberán publicar informes trimestrales con información sobre sus obligaciones especificando detalles como el tipo de obligación, su finalidad, acreedor, proveedor o contratista, su importe, su garantía, plazo, tasa, amortizaciones y la operación de saneamiento financiero realizada.

En general, esta ley busca homologar la contabilidad gubernamental entre los tres niveles de gobierno, con el fin de que eliminar la poca transparencia y las diferencias en la presentación de la información. Se da un especial énfasis a la deuda pública, ya que han sido estos recursos los que han sido objeto de opacidad en varios gobiernos, por lo que se les obliga a emitir informes sobre su manejo, incluyendo pasivos que antes eran poco conocidos, como los

contingentes. Puede considerarse que esta ley es un paso importante para fomentar mayor transparencia en la materia.

## **5. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.**

Esta ley fue publicada, en el DOF, el 27 de abril del 2016, con lo que ha pasado a formar parte de la normatividad más importante en materia de endeudamiento público a nivel subnacional. Ante el comportamiento de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, pues se ha incrementado sustancialmente en los últimos años, se ha vuelto un tema relevante en las finanzas públicas del país el establecer mecanismos de control para que esta situación no se vuelva insostenible en el futuro, por lo que esta ley, que se había comenzado a discutir desde hace algunos años, busca contribuir con estos objetivos, aunque signifique controlar en cierta forma el manejo de los recursos públicos locales.

En el Título Primero, “Objeto y definiciones de la Ley”, en el Capítulo Único, “Disposiciones Generales”, en el Artículo 2, se definen términos importantes, como la deuda pública contingente, que consiste en el financiamiento, sin fuente de pago definida, que se asuma por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sus fideicomisos, así como por los Municipios con sus organismos descentralizados y empresas de participación municipal mayoritaria.

En su definición de “Entes públicos”, se incorpora a los poderes locales, organismos autónomos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos de la Ciudad de México, así como las Alcaldías.

Se define a la inversión pública productiva como toda erogación que genere un beneficio social y su finalidad sea: 1. Construir, mejorar, rehabilitar y/o reponer bienes de dominio público; 2. Adquirir bienes asociados a su equipamiento, comprendidos en mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad y maquinaria; 3. Adquirir bienes para prestar servicios públicos, en conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales.

En el Título Segundo, “Reglas de Disciplina Financiera”, en el Capítulo I, “Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas”, el Artículo 6 indica que las entidades federativas deberán registrar Balances Presupuestarios (Ingresos Totales – Gastos Totales, sin considerar la amortización de la deuda) y Balances Presupuestarios de Recursos

Disponibles Sostenibles (Ingresos de libre disposición + Financiamiento Neto – Gastos no etiquetados, sin considerar la amortización de la deuda) mayores o iguales a cero, además, el financiamiento neto aprobado deberá estar dentro del techo de endeudamiento. En ciertas circunstancias, puede registrarse un balance presupuestario de recursos disponibles negativo, aunque tiene que ser justificado.

Por su lado, el Artículo 12 establece un límite en las erogaciones de las ADEFAS, que debe ser equivalente hasta al 2% de los ingresos totales locales del año.

Además, el Artículo 13 establece que, al aprobarse el Presupuesto de Egresos local, sólo podrán comprometerse recursos que se hayan incluido y se identifique su fuente de ingresos, también que el gasto corriente debe ser racionalizado y que los ahorros generados, junto con las reducciones del costo financiero de la deuda, deberán mejorar los balances presupuestarios y los programas prioritarios.

Sobre esto, el Artículo 14 indica que los ingresos excedentes por ingresos de libre disposición se destinarán, al menos, en 50%, para amortizar deuda pública, pagar ADEFAS, pasivos circulantes y otras obligaciones, cuando sea posible, para pagar sentencias o para aportaciones a ciertos fondos. En dado caso, el remanente se destinará a inversión pública productiva, por medio de un fondo, o para crear un fondo que compense caídas en ingresos de libre disposición.

Después, en el Artículo 16, el tercer párrafo marca que la aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras se realizará con base en el principio del Balance Presupuestario Sostenible, sujetándose a la capacidad financiera local.

En el Título Tercero, “De la Deuda Pública y las Obligaciones”, en el Capítulo 1, “De la contratación de deuda pública y obligaciones”, el Artículo 22 señala que los entes públicos no pueden contratar deuda con gobiernos o particulares extranjeros, cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del país. Sólo debe adquirirse para financiar inversiones públicas productivas y refinanciamiento o restauración de pasivos. Tratándose de pasivos por Asociaciones Público-Privadas, deberá canalizarse para contratar servicios, siendo la inversión pública productiva su componente de pago. Con deuda contratada por programas o convenios federales, regirá la Ley de Coordinación Fiscal.

Más adelante, el Artículo 23 tiene plasmado que el refinanciamiento o restructuración de deuda no necesita la autorización del Congreso local, siempre y cuando exista una mejora en la tasa de interés y otros costos, considerando el cálculo de la tasa efectiva, no se incremente el saldo insoluto y no se amplíe el plazo de vencimiento original, así como el del pago del principal e intereses.

Comprendiendo la importancia que ha tomado el mercado de valores en el financiamiento de las entidades federativas y municipios, el Artículo 28 señala que los entes públicos deberán señalar, en el documento de colocación, sus razones y los costos asociados a esta opción.

En el Capítulo II, “De la contratación de obligaciones a corto plazo”, el Artículo 30 marca que las entidades federativas y municipios pueden adquirir deuda a corto plazo sin necesidad de que el Congreso Local lo autorice, debiéndose cumplir que el saldo insoluto total del principal sea menor al 6% de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto, del año correspondiente; que estas obligaciones se paguen, como máximo, tres meses antes de finalizar el periodo de gobierno correspondiente, sin poderse contratar más; deben ser quirografarias e inscribirse en el Registro Público Único.

Posteriormente, en el Artículo 31, se aborda que los recursos de las obligaciones de corto plazo se deben canalizar a necesidades de corto plazo, considerándose éstas como insuficiencias de liquidez temporales. Es necesario que sea más explícita esta parte, para no permitir diferentes interpretaciones y que los recursos sean manejados de manera inadecuada, sin solucionar el problema central.

Además, el Artículo 32 señala que estas obligaciones de corto plazo no pueden ser refinanciadas o reestructuradas a plazos mayores a un año, aunque esto no aplica para aquellas destinadas a inversión pública productiva, cumpliéndose los requisitos que marca el Capítulo I del mismo Título Tercero.

La parte más importante para este estudio es el Capítulo III, “De la contratación de deuda pública por parte de la Ciudad de México”, que comienza en el Artículo 33 y señala como uno de los requisitos de la contratación, lo aprobado por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos, este artículo y la SHCP.

Menciona que las obras financiadas con endeudamiento neto autorizado deberán producir un incremento en los ingresos públicos, incluirse en el Presupuesto de Egresos local correspondiente, apegarse a las leyes aplicables y estar registradas en la Cartera de Inversión que administra la SHCP, a partir de lo que ésta dicte.

Las operaciones de financiamiento deberán ser contratadas bajo las mejores condiciones de mercado, beneficiando a las finanzas locales y a los instrumentos que, según la Secretaría de Finanzas, no afecten las fuentes de financiamiento del sector público federal, de otras entidades federativas y municipios.

El gasto del endeudamiento neto autorizado, así como su ritmo, deben ser correspondientes a las ministraciones (administraciones) de recursos que se

presenten en las obras correspondientes. Su desembolso debe ser destinado a pagar obras que hubieren sido adjudicadas bajo la normatividad correspondiente.

El gobierno local, por medio del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, enviará, cada trimestre, al Congreso de la Unión, un informe sobre la situación de la deuda pública local y su ejercicio, especificando su origen, su fuente de pago y destino, así como las características financieras de las operaciones realizadas.

La ASF, junto con la entidad de fiscalización local, auditará los contratos y operaciones de financiamiento, los actos relacionados con la aplicación de los recursos correspondiente al cumplimiento del presente artículo. Contiene, además, que es responsabilidad del Jefe de Gobierno el cumplimiento del presente artículo y de las directrices de contratación que señale la SHCP.

Los informes trimestrales que rinda el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México ante el Congreso de la Unión deberán contener un apartado sobre deuda pública, indicando: Su evolución en el periodo; Perfil de vencimientos de principal para, al menos, los siguientes cinco años; Colocación de deuda, por entidad receptora; Obras financiadas; Composición del saldo por usuario y por acreedor; Servicio de la deuda; Costo financiero de la deuda; Canje o refinanciamiento; Evolución por línea de crédito; Programa de colocación para el resto del ejercicio fiscal.

Es obligación del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, mediante la Secretaría de Finanzas, remitir al Congreso de la Unión, máximo el 31 de marzo de cada año, el programa de colocación de deuda pública autorizada para el ejercicio fiscal correspondiente. Esto significa que no se tratará de un procedimiento autónomo para la Ciudad de México, como se pensaba antes.

Posteriormente, en el Capítulo V, “Del Sistema de Alertas”, el Artículo 44 refiere que su medición se realizará considerando el Indicador de deuda pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición, relacionado con la sostenibilidad, y su lógica es que a mayor nivel de apalancamiento la sostenibilidad financiera será menor, sólo se considerará la inversión por infraestructura en esquemas de Asociación Público-Privadas; el Indicador de servicio de la deuda y de obligaciones sobre ingresos de libre disposición, relacionado con la capacidad de pago, calculándose incluyendo las amortizaciones, intereses, anualidades y costos financieros de cada financiamiento, y pago por servicios destinados a pagar inversión en esquemas APP; y el Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas sobre ingresos totales, que muestra la disponibilidad financiera del ente público para cumplir con obligaciones contratadas a plazos menores a un año con relación a los ingresos totales.

Según el artículo 45, a partir del cálculo de estos tres indicadores, los resultados serán publicados en el Sistema de Alertas, clasificándose en endeudamiento “sostenible”, “en observación” o “elevado”. Posteriormente, el artículo 46 menciona que se determinará el techo de endeudamiento que le corresponde a cada ente público en el ejercicio fiscal del que se trate, pudiendo ser éste: Bajo un endeudamiento sostenible, equivalente hasta al 15% de los ingresos de libre disposición; Un endeudamiento en observación, equivalente al 5% de sus ingresos de libre disposición; Un endeudamiento elevado, cuando sea igual a cero.

Este sistema busca dar mayor margen para la contratación de deuda a los gobiernos que presenten mejores indicadores, al mismo tiempo que se restringe, en mayor o menor medida, a los que presenten peores resultados, con el fin de evitar que la deuda se convierta en un problema mayor para sus finanzas públicas.

Al final, en el Capítulo VI, “Del Registro Público Único”, el Artículo 49 señala que este registro estará a cargo de la SHCP y su objeto es inscribir y transparentar los financiamientos, como los créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías, instrumentos que impliquen obligaciones mayores a un año y contratos de APP, que celebren los entes públicos, sin prejuzgar ni validar los actos jurídicos de estos. Cuando se trate de obligaciones cuya fuente de pago sean las Participaciones o Aportaciones Federales, ingresos o derechos diferentes a sus contribuciones, su inscripción será suficiente para que se comprenda inscrito este mecanismo de garantía.

### **iii. Legislación del Distrito Federal (Ciudad de México).**

Una vez que se ha abordado la legislación de carácter federal con relación al endeudamiento público en México, corresponde hacer lo propio para la capital del país, ya que también cuenta con ordenamientos jurídicos al respecto que merecen ser considerados por mostrar cómo es el tratamiento de estos recursos desde la perspectiva legislativa local.

Así, primero se aborda el contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, todavía vigente hasta el año 2015, que ocupa un lugar primordial dentro de la jerarquía jurídica capitalina, posteriormente se hará lo mismo, por orden, con el Código Fiscal del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.

## **1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

Se trata de uno de los ordenamientos jurídicos más importantes en la capital del país, junto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es sucesor de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y antecesor de la que será la Constitución Política de la Ciudad de México, luego de la promulgación de la reforma política correspondiente. Data del año 1994 y se analiza hasta su última reforma, publicada, en el DOF, el 27 de junio de 2014. Aunque no está actualizada con esta reforma, sigue siendo vigente.

En su Artículo 2, perteneciente al Título Primero, “Disposiciones Generales”, se menciona que la Ciudad de México es el Distrito Federal, la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es una entidad federativa con su propia personalidad jurídica y patrimonio y capacidad para adquirir los bienes necesarios para realizar sus actividades y funciones.

El hecho de que, desde 1997, el gobierno de la capital del país sea competencia de instituciones locales y federales se plasma en el Artículo 7, aunque la Carta Magna señale los cambios de la reforma política, ya que este estatuto establece que el gobierno local está a cargo de los Poderes Federales y Locales, con base en lo que señale éste y la Carta Magna.

Más adelante, en el Título Tercero, “De las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal”, en el Capítulo I, “Del Congreso de la Unión”, en materia de endeudamiento público, el Artículo 24 menciona que a éste le corresponde la legislación de los asuntos del Distrito Federal, salvo los que le corresponden, constitucionalmente, a la ALDF, así como la aprobación de los montos de endeudamiento que se incluirán en la Ley de Ingresos local.

Se alude al proceso tradicional de solicitud, contratación y aprobación de la deuda pública, que está plasmado en el artículo 122, antes de la reforma constitucional, que se refiere a las facultades que tiene el Congreso de la Unión sobre varias áreas relacionadas con el Distrito Federal, lo cual no se presenta en el resto de las entidades federativas por ser éstas Estados Libres y Soberanos. De igual forma, la aprobación de su endeudamiento en su Ley de Ingresos es una facultad que determina qué cantidad representarán estos recursos en los ingresos locales.

Posteriormente, el Artículo 25 señala que, con la obligación de informar a los legisladores federales sobre el manejo de estos empréstitos, para verificarlo, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará su aplicación.

Adicionalmente, en el Capítulo III, “Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, el Artículo 32 indica que éste tiene facultad para enviar al Congreso

de la Unión, cada año, la propuesta de deuda necesaria para financiar el presupuesto local, así como informarle al respecto en la Cuenta Pública Federal. El Presidente ha tenido una injerencia importante en el proceso de solicitud y aprobación del financiamiento de la entidad federativa, algo que no ocurre en el resto de las entidades federativas, aunque esto, al parecer, no será modificado mucho, pues la aprobación de esta deuda dependerá del Congreso de la Unión.

Después, en el Título Cuarto, “Bases de la Organización y Facultades de los Órganos Locales del Gobierno del Distrito Federal”, en el Capítulo I, “De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, en su Sección I, “Facultades de la Mesa”, el Artículo 42 indica lo referente a la Ley de Ingresos Local, con la restricción de no incluir montos de deuda superiores a los autorizados, y al Presupuesto de Egresos local, para que éste sea incluido en el de la Federación.

Considerando la reforma política, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasará a ser el Congreso de la Ciudad de México, el cual, según lo anunciado en esta parte, tendría la facultad para aprobar la deuda pública local para el ejercicio fiscal correspondiente, sin tener que recurrir a los Poderes Federales, aunque la Carta Magna y la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios indican que prevalecerá la situación contraria.

Cabe agregar que la Asamblea Legislativa, según la versión vigente, pero no actualizada, del Estatuto de Gobierno, también tiene un órgano interno que se encarga de la revisión de la Cuenta Pública local anualmente, que está plasmado en el Artículo 43, y se trata de la Contaduría Mayor de Hacienda.

También, en el Título Cuarto, pero en el Capítulo II, “Del Jefe de Gobierno”, en la Sección II, “De las Facultades y Obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, el Artículo 67 destaca que le corresponde a éste, por medio del Secretario de Finanzas, la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos del año próximo a la ALDF, además de enviar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión de Gobierno de ésta, proponer al Presidente de la República la propuesta de deuda para financiar el presupuesto, así como informarle, y a la ALDF, de su ejercicio, además de enviar trimestrales sobre el ejercicio del presupuesto y los programas aprobados a la ALDF, así como administrar la hacienda pública local.

Finalmente, en el Título Quinto, “De las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de las Atribuciones entre sus Órganos”, en el Capítulo I, “De la Organización de la Administración Pública”, el Artículo 94 menciona que manejará su hacienda pública con base en las leyes, integrándose por contribuciones establecidas por la ALDF y los

rendimientos y derechos que le correspondan. De igual forma, participará en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, suscrito por el Jefe de Gobierno.

Es posible comprender mejor la relación que ha existido, y pronto va a cambiar, entre el Gobierno Local y el Gobierno Federal, ya que se establecen las funciones que le corresponden, por un lado, al Jefe de Gobierno, y, por el otro, a la Asamblea Legislativa, los cuales cuentan con diferentes organismos e instituciones que tienen como objetivo la vigilancia y el manejo de los recursos que corresponden al endeudamiento público, ya que se deben registrar en la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos locales.

En general, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es la segunda ley más importante en la capital del país, luego de la Carta Magna, aunque, a pesar de hallarse todavía vigente, no está actualizado con relación a la reforma política de la entidad, promulgada en enero de 2016, de manera que sólo hace referencia al viejo esquema de relación entre los Poderes de la Unión y su injerencia en algunos asuntos locales y el proceso de solicitud, aprobación y contratación de la deuda que ha existido, así como el papel de algunas instituciones locales en el manejo y revisión del uso de estos recursos.

## **2. Código Fiscal del Distrito Federal.**

Esta legislación es de reciente creación, pues fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) en el 2009 y su última reforma fue publicada el 30 de diciembre de 2015 en el mismo medio. Su importancia sobre los recursos públicos se establece en el Capítulo Único, “Disposiciones de carácter general”, en el Artículo 1, pues señala que su objeto es la regulación de la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos públicos, infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones y el procedimiento de impugnación.

Además, como se aprecia al abordar la Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal, se notará el importante papel que juega la Secretaría de Finanzas en estos procesos, pues es la única dependencia local que está facultada para el manejo de los recursos públicos, por lo cual gran parte de lo que se menciona en este Código está referido a sus funciones y a su participación.

Luego, en el Título IV, “De los ingresos no provenientes de contribuciones”, en el Capítulo III, “De los recursos crediticios”, el Artículo 311 menciona que los ingresos crediticios son los celebrados con base en las leyes correspondientes.

Esto significa que el financiamiento no tiene una sola forma, sino varias. En este caso, se consideran los créditos como una de las maneras en las que es posible

que el gobierno local obtenga recursos, lo cual se apega a la realidad, pues gran parte de las obligaciones locales se han contratado como créditos.

Más adelante, en el Artículo 312, se menciona que a la Secretaría de Finanzas le corresponde la preparación de la propuesta del monto de endeudamiento anual de la Ley de Ingresos local, que requiera el Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las leyes y la determinación del Jefe de Gobierno.

Además, en el Artículo 313, se estipula que a esta dependencia le corresponde la preparación de los informes trimestrales y el informe anual del manejo de los recursos crediticios, para que el ejecutivo local los presente a la ALDF y al HCU y para la elaboración de la Cuenta Pública, para la promoción de la transparencia.

Adicionalmente, en el Artículo 314, se plasma que también es la única autorizada para la gestión de los créditos para el financiamiento de los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, sin tramitar aquellos que, según éste, sean superiores a la capacidad de pago local.

Por su lado, el Artículo 315 establece que también deberá considerar los programas aprobados que requieran financiamiento para determinar el endeudamiento neto necesario para el ejercicio fiscal correspondiente, aunque, finalmente, éste debe ser aprobado por el Congreso de la Unión. Se puede inferir que sus labores son meramente técnicas, pero esto sirve de base para los procedimientos de solicitud, aprobación y contratación antes mencionados.

Además, en el Artículo 316, se indica que el monto de endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión servirá como base para contratar los créditos necesarios para financiar los programas del Presupuesto de Egresos que busquen realizar inversiones públicas o actividades productivas que generen los recursos suficientes para su pago o se utilicen para mejorar la estructura del pasivo.

Posteriormente, en el Artículo 317, se aborda que, con relación a lo anterior, las dependencias, los órganos desconcentrados, las delegaciones y las entidades deberán señalar qué recursos utilizarán para pagar el financiamiento.

Por otro lado, en el Artículo 318, se señala que la Secretaría de Finanzas debe incluir, en el Presupuesto de Egresos correspondiente, la cuantía de las partidas destinadas al pago del financiamiento contratado.

La importancia de la deuda pública no sólo es su aprobación y contratación, sino también su pago, pues es necesario conocerlo, especialmente, cuando se trata del caso del Distrito Federal, pues se le obliga a tener más transparencia, aunque la promulgación de la reforma política pueda modificar algunos aspectos relacionados con esto. En este caso, es importante señalar en el Presupuesto de

Egresos que erogaciones habrá en el respectivo ejercicio fiscal con relación al pago de los empréstitos públicos, es decir, debe ser transparentado.

Posteriormente, en el Artículo 319, se señala que esta dependencia deberá llevar el registro de la deuda contratada, con base en las reglas de la SHCP, que es la institución con mayores facultades con relación a la deuda pública en México, en este caso, además, por tratarse de obligaciones del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, pues está dentro de su jurisdicción, aunque la reforma política de la entidad federativa signifique reformar otras leyes que todavía no son actualizadas.

Más adelante, en el Artículo 320, se establece que le corresponde a la Secretaría de Finanzas, en materia del endeudamiento público, su administración para financiar el presupuesto, determinar medidas administrativas para el pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de los documentos contractuales, el pago de su capital, intereses y costos financieros, enviar a la ALDF copias de los informes que deben remitirse a la SHCP y, por medio de ésta, al Congreso de la Unión, sobre la deuda.

Finalmente, el Artículo 321 menciona que la ALDF autorizará la afectación o retención de las Participaciones para el pago de obligaciones financieras. Esto también está marcado en la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, la facultad que tienen los gobiernos de las entidades federativas para embargar estos recursos para el pago de compromisos adquiridos anteriormente. En el caso del Distrito Federal, esta acción le corresponde a la ALDF, la cual ha sido realizada en años anteriores, ya que, como se analiza en el Capítulo III, el gobierno local tiene varios créditos garantizados con sus Participaciones.

En general, el Código Fiscal de Distrito Federal detalla algunos de los procesos relacionados con el manejo de la deuda pública en la entidad, distinguiéndose el papel que ocupa la Secretaría de Finanzas al respecto, como la dependencia con las facultades para su contratación, aprobación y manejo dentro del ámbito local, aunque subordinada a las decisiones del Jefe de Gobierno y a las facultades de la ALDF, además tiene la obligación de transparentar lo referente a estos recursos por medio de informes trimestrales y otros de periodicidad anual.

### **3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Esta ley, que sigue denominado como Distrito Federal a la capital del país, establece cómo se integra su administración pública, señalando sus entidades, sus funciones y, en general, su organización. Data de 1998 y en ella se aprecian

algunos artículos sobre el endeudamiento público local. Su última reforma fue publicada, en la GODF, el 18 de noviembre de 2015.

En primer lugar, en el Título Primero, “De la Administración Pública del Distrito Federal”, en el Capítulo I, “Disposiciones Generales”, el Artículo 2 menciona que la administración pública local se divide en: Central, Desconcentrada y Paraestatal.

La administración pública centralizada se integra por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Por su lado, las Delegaciones Políticas son órganos políticos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en sus acciones de gobierno. También existen órganos administrativos que están subordinados al Jefe de Gobierno o a alguna dependencia que éste señale.

La administración pública paraestatal se integra por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

La relevancia de conocer la división de la administración pública capitalina radica en que permite identificar mejor la manera en cómo se maneja la deuda pública, ya que, como se verá más adelante, es posible analizar qué tipo de entes son los que tienen mayores recursos a su disposición y los gastan en determinados fines, pues estos sectores no lo hacen de la misma manera.

Posteriormente, en el Título Segundo, “De la Administración Pública Centralizada”, en el Capítulo II, “De la competencia de las Secretarías, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales”, el Artículo 30 destaca que las labores de la Secretaría de Finanzas son la atención de las políticas de ingresos y administración tributaria, de programación, presupuestación y evaluación del gasto público y de representar los intereses del Distrito Federal en controversias fiscales

De entre las facultades que le corresponden, se encuentran la elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos local, la Ley de Ingresos local, someter a consideración del Jefe de Gobierno el monto de endeudamiento necesario para financiar el presupuesto, formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos local y su Decreto, vigilar y evaluar su ejercicio, formular la Cuenta Pública local, autorizar y evaluar programas de inversión locales y formular leyes y disposiciones fiscales.

Posteriormente, en el mismo Título y mismo Capítulo, el Artículo 34 destaca que a la Contraloría General le corresponde el control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades locales.

Sus facultades más relevantes se refieren a la fiscalización de ingresos y gastos públicos, coordinar y vigilar a las contralorías internas de las instituciones de la administración pública, opinar sobre normas de contabilidad pública y de control de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de programación, presupuestación, recursos humanos, materiales y financieros, de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas, así como verificar el cumplimiento de las observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF de la Cuenta Pública y de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al revisar la deuda pública local.

En general, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal muestra la forma en la que ésta se encuentra dividida. Con relación al endeudamiento público, destacan las funciones de la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General, esta última con funciones meramente administrativas y enfocadas a la verificación e inspección del manejo de los recursos dentro de la administración pública, mientras que la primera cuenta con funciones más importantes, que abarcan el manejo de las finanzas públicas locales, de ingreso y gasto, de verificación, la aprobación del manejo de recursos y la de mantener una constante comunicación con el Jefe de Gobierno sobre los recursos públicos.

#### **4. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.**

Esta legislación también es de reciente creación, ya que fue publicada en la GODF en el 2009 y su última reforma fue publicada, en el mismo medio, el 22 de diciembre de 2014. También tiene injerencia en el manejo de los ingresos y los gastos públicos para las instituciones de la administración pública.

En su Título Primero, “Disposiciones Generales”, en el Capítulo I, “Objeto, Definiciones y Unidades Responsables de Gasto”, el Artículo 1 indica que su objetivo es regular y normar la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de ingresos y egresos públicos.

Posteriormente, en el Artículo 4, se menciona que los pagos de pasivo o deuda estarán contemplados con el resto del gasto público (Gasto corriente, inversión física, inversión financiera y responsabilidad patrimonial) en el Presupuesto de Egresos que sea aprobado por la ALDF.

Por su lado, el Artículo 6 destaca que la afectación de las Participaciones, y de los ingresos propios de las Entidades, para pagar obligaciones financieras, corresponde a la ALDF, para lo cual, en primer lugar, el Jefe de Gobierno deberá

enviar una solicitud, conteniendo el compromiso a contraer, el monto a pagar, el calendario de pagos, la fuente de garantía y los mecanismos de pago. Después, en un plazo de treinta días, a partir de la solicitud, deberá emitirse un dictamen, aprobado por mayoría simple de los legisladores presentes en la sesión.

Además, con relación al proceso anterior, el Artículo 6 BIS señala que, en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de alguna Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación, Entidad u Órgano de Gobierno o Autónomo que ejerza parte del gasto, el Gobierno Federal puede afectar las Participaciones, teniendo que ajustarse su presupuesto, como indique la Secretaría de Finanzas.

Sin menosprecio de lo anterior, en el Título Segundo, “De la programación, presupuestación y aprobación”, en el Capítulo I, “De la programación y presupuestación”, el Artículo 25 indica que la programación y presupuestación del gasto público anual se realizará con base en los Anteproyectos de Presupuesto de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, en el Programa General, los programas sectoriales, las políticas de gasto público que señale el Jefe de Gobierno y la evaluación de los avances previos.

Posteriormente, también en el Título Segundo, pero en el Capítulo III, “De la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos”, el Artículo 40 señala que el proyecto de Ley de Ingresos incluirá la estimación de los ingresos del año correspondiente, de aquellos por coordinación fiscal, los virtuales, los propios de las Entidades, las ADEFAS, las expectativas de los ingresos por financiamiento y el resto a recaudar.

Finalmente, el Artículo 41 menciona que el Proyecto de Presupuesto de Egresos se integrará por la exposición de motivos económicos y sociales, el gasto neto especificado, indicando su clasificación administrativa, por resultados, por tipo de gasto, desglose de actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas, así como objetivos, metas y prioridades, estimación de ingresos y gastos, del ejercicio fiscal correspondiente y del siguiente, y el monto de deuda propuesto al Congreso de la Unión.

Es importante notar el nivel de transparencia que se requiere en el Presupuesto de Egresos local, ya que se destaca que todos los rubros deben estar bien justificados en sus motivos y sus resultados, con los mayores detalles, estimando los ingresos y gastos correspondientes para el ejercicio fiscal e indicando los montos de endeudamiento que hayan sido propuestos al Congreso la Unión. Debe tenerse presente que esta legislación también debe ser reformada en algún momento, por no estar actualizada con la reforma política de la Ciudad de México.

En general, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal contiene parte de la normatividad y reglas para los ingresos y gastos públicos, de su

transparencia en la Ley de Ingresos local y el Presupuesto de Egresos local, detallando sus rubros y respetando los techos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión. Se aprecia el importante papel de la ALDF para aprobar la afectación de las Participaciones Federales, como propuesta del Jefe de Gobierno, como garantía de pago de obligaciones financieras, aunque esta retención también puede realizarse por las autoridades federales si alguna institución local ha incumplido con alguna de sus obligaciones.

### **5. Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.**

También es de reciente creación, pues fue publicada, en la GODF, el 9 de julio de 2014, anunciándose su última reforma el 24 de junio de 2015 en el mismo medio.

En el Título Primero, “De la Auditoría Superior de la Ciudad de México”, en el Capítulo I, “Disposiciones Generales”, el Artículo 3 indica que la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM) tiene la facultad de fiscalizar la Cuenta Pública local, que incluye los ingresos y gastos públicos, según la Carta Magna, en el artículo 122, aunque éste se refiere a su versión previa a la reforma política. Tiene un carácter externo, independiente y autónomo de los sujetos fiscalizados.

Posteriormente, el Artículo 18 Quáter, en su fracción V, indica que al Contralor General de la ASCM le corresponde la verificación de que las unidades administrativas de esta institución cumplan con sus deberes en planeación, programación, presupuesto, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, fondos, valores y bienes del Distrito Federal, así como lo que dicte la ALDF.

Además, en el Capítulo Sexto, “De la Cuenta Pública del Distrito Federal”, el Artículo 22 señala que la Cuenta Pública se integra por los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos, patrimoniales e información cuantitativa y cualitativa que muestre el registro y los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y otras cuentas de activo y pasivo de los sujetos de fiscalización bajo el control presupuestal de la ALDF, así como la situación de la deuda pública y la información estadística pertinente”.

Al final, el Artículo 24 establece que la ASCM tendrá acceso a toda la información necesaria para comprobar los ingresos y los gastos de los sujetos fiscalizados, así como éstos deberán brindarla luego de la presentación de la Cuenta Pública.

En general, la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México contiene el sustento jurídico que da existencia a la Auditoría Superior de la Ciudad de México, que es la entidad que debe fiscalizar los recursos públicos de la capital del país, coordinándose, en algunos casos, con la Auditoría Superior de la Federación,

cuando se trate de recursos federales. Sus funciones incluyen la revisión de una serie de documentos importantes, principalmente, la Cuenta Pública del Distrito Federal, así como otros que permitan analizar el manejo de los ingresos y gastos públicos locales, aunque esto también implica que la misma institución debe demostrar que su funcionamiento interno es adecuado y apegado a las leyes.

#### **iv. Manejo legal de la deuda pública de la capital.**

Considerando la amplia legislación existente en México y en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, sobre el manejo de la deuda pública, es posible comprender que hay una serie de características y condiciones que deben cumplir este tipo de pasivos en esta entidad federativa. A continuación se menciona, en resumen, en qué consisten.

De acuerdo con la Carta Magna, hasta 2015, este recurso debía ser incluido en la Iniciativa de Ley de Ingresos presentada por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa, anualmente, para que ahí los legisladores locales la discutieran y aprobaran, posteriormente, el Ejecutivo local debía remitir el documento al Presidente para que este lo entregara al Congreso de la Unión, el cual debía, finalmente, aprobarlo, cabe destacar que este Congreso cuenta con amplias facultades sobre la deuda pública en nuestro país, incluso para su fiscalización cuenta con la Auditoría Superior de la Federación.

Se menciona que todo recurso originado por financiamiento en las entidades federativas debe ser destinado con fines productivos y que permitan obtener recursos para su posterior pago, sin poder ser adquirido con entidades extranjeras, en moneda extranjera o ser pagado fuera del territorio nacional.

Recientemente, en enero de 2016, esta legislación fue reformada para incluir mayores responsabilidades para los servidores públicos sobre el manejo de los recursos públicos, así como los cambios constitucionales en la situación jurídica de la capital del país, con la que, por automático, pasa a depender, en mayor medida, de sus propios Poderes locales, aunque todavía existe la obligación de contratar el pasivo a partir de la aprobación del Congreso de la Unión y persiste, además, la obligación de informar a este Congreso sobre el manejo y detalles de esta deuda pública, por parte del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En la Ley de Coordinación Fiscal se establece la posibilidad de que las Participaciones Federales sean embargadas por los gobiernos locales, como el de la capital del país, como garantía o como pago para las obligaciones o compromisos adquiridos previamente, respetando un porcentaje determinado para

este fin, para lo cual deberán informar a las legislaturas locales y a la SHCP. Además, las Aportaciones Federales también pueden ser embargadas, pero bajo la condición de que se destinen a rubros afines con la naturaleza de los fondos en cuestión. Finalmente, destaca el que parte del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas podrá destinarse para la amortización de deuda pública, cuando esto fortalezca las finanzas públicas locales. Con la última reforma, los municipios también pueden ser afectados en sus transferencias federales para enfrentar sus obligaciones financieras.

La Ley Federal de Deuda Pública indica que la deuda pública de la Ciudad de México está dentro de su competencia, según el Artículo 1. Además, que ésta no sólo se integra por créditos o emisiones bursátiles, sino que tiene otras formas. Se destaca la importancia que tienen el Ejecutivo Federal y la SHCP en la vigilancia, regulación y demás facultades sobre estos recursos en el país, de verificar que se destinen con fines productivos e inversiones, además de recibir informes del proceso de aprobación y contratación en los ingresos de la capital del país.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental busca homologar la forma de presentar la contabilidad gubernamental y la información financiera de los diferentes niveles de gobierno, con el fin de que puedan manejarse con mayor claridad ante las diferentes maneras de hacerlo que prevalecieron por años. Para lograrlo busca establecer una relación de coordinación entre los gobiernos. La existencia del Consejo Nacional de Armonización Contable representa a la máxima autoridad en esta materia, pues se integra por personajes de la SHCP, de los Estados, Municipios y/o Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, además cuenta con importantes facultades para establecer reglas y metodología en la presentación de la información correspondiente, tanto a nivel federal, como local y municipal, haciendo un especial énfasis en la promoción de transparencia para la deuda pública a nivel subnacional.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios es de reciente creación en México. Establece definiciones importantes en la materia, así como la normatividad de endeudamiento de la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, da cuenta del Sistema de Alertas, del Registro Público Único, de los balances presupuestarios sostenibles que se deben alcanzar, las normas que se deben cumplir en la contratación de deuda y las relativas a las obligaciones de corto plazo.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es, todavía, la legislación más importante en la capital del país, luego de la Carta Magna. Hasta 2016 remarca la sujeción jurídica del gobierno local con el gobierno federal, a cargo del Presidente y del Congreso de la Unión, con relación a la aprobación, anual, de sus

empréstitos públicos. Además, menciona las funciones de la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno, no sólo en cuanto a la presentación y discusión del monto de estos recursos, sino también con relación a su evaluación y seguimiento, pues es obligación para el Distrito Federal el manejo de su hacienda pública de la mejor manera e informar al respecto al Congreso y al Presidente por medio de informes trimestrales y al presentar la cuenta pública correspondiente.

Cabe destacar que, a pesar de que la Constitución General de la República fue reformada, como ya se abordó, para incluir los principales cambios que implica la reforma política, esta ley sigue presentando el viejo esquema de solicitud, aprobación y contratación de deuda pública por parte del gobierno capitalino, contando con el Presidente de la República como intermediario con el Congreso de la Unión, por lo que este Estatuto tendría que ser actualizado, a pesar que pronto será sustituido por la Constitución Política de la Ciudad de México. También se señaló que es proceso de aprobación y contratación de deuda no cambiarán, a pesar de estas reformas.

El Código Fiscal del Distrito Federal contiene la normatividad vigente correspondiente a los ingresos y gastos públicos locales. Se destaca el papel de la Secretaría de Finanzas en el manejo de la deuda pública local, con tareas meramente técnicas, para establecer los montos de endeudamiento anuales, administrar la deuda, preparar los informes trimestrales y anuales de su manejo, tramitar créditos para el financiamiento de programas, vigilar que los recursos se destinen a inversión pública, a inversión productiva o a la mejora en la estructura de la deuda pública, respetando el monto de endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal correspondiente. También destaca la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar la retención de Participaciones Federales para el pago de obligaciones financieras contraídas por el gobierno local. Cabe destacar que esta ley tampoco se ha actualizado a las reformas constitucionales de enero del año en curso.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública local se menciona que la administración pública capitalina se divide en Central, Desconcentrada y Paraestatal. Destacan las funciones de la Secretaría de Finanzas, en lo relacionado con los ingresos y gastos locales, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, es decir, la hacienda pública local, considerando los montos de endeudamiento y su manejo y la aprobación de programas públicos locales. Por otro lado, destaca la labor de la Contraloría General local en la vigilancia, evaluación y auditoría de las funciones de todas las instituciones locales y del manejo de los recursos públicos de los que disponen, lo cual también le permite auditar el manejo de la deuda pública local.

La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal describe cómo se realiza el proceso de embargo de las Participaciones Federales como garantía de pago de las obligaciones contraídas por el gobierno local, considerando las facultades correspondientes del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa. Cabe destacar que la Secretaría de Finanzas no puede encargarse de este proceso, sino sólo de autorizar los montos de endeudamiento entre las instituciones públicas locales. Además, menciona que los montos de endeudamiento deben estar registrados en la Ley de Ingresos y las erogaciones referidas a su gasto y a su pago en el Presupuesto de Egresos, con el fin de promover una mejor transparencia y respetar los montos autorizados por el Congreso. Esto último también demuestra que se trata de una ley importante, pero no actualizada a la realidad política de la entidad federativa.

Finalmente, la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México da sustento jurídico a la Auditoría Superior de la Ciudad de México como la institución que, trabajando para la ALDF, pero contando con una funciones independientes de otra forma de fiscalización, se encarga de la fiscalización de los recursos públicos locales, de la Cuenta Pública, del manejo de los ingresos y gastos públicos por parte de las autoridades locales, teniendo acceso a todos los documentos que considere necesarios, incluso fiscalizando al interior de sí misma, con el objeto de demostrar que su funcionamiento se apega a las leyes.

#### **4. Conclusiones.**

A partir de todos los elementos abordados en este primer capítulo, es posible afirmar que la deuda pública es un término sumamente complejo, tanto por su concepción, por su clasificación, por las razones de su contratación y por su papel en las finanzas públicas, aunque no todos los especialistas han estado de acuerdo en una sola posición sobre este último punto, observándose esta controversia al contrastar las ideas de la Hacienda Pública Clásica con la de la Hacienda Pública Moderna, puesto que ambas posturas parten de supuestos distintos que llevan a conclusiones distintas entre sí.

En general, puede asumirse que la deuda pública es un compromiso financiero adquirido por un gobierno y que deberá pagarse en un determinado plazo a una determinada tasa de interés. El hecho de que, en varios lugares y en distintos momentos, haya habido malas experiencias con el manejo de recursos de este tipo no significa, necesariamente, que así sea la naturaleza de la deuda pública, sino que, también suele ocurrir, los problemas son causados por errores de los encargados de la política económica, pues la deuda puede ser un ingreso benéfico

para la economía si se utiliza adecuadamente, aunque dañino si se le dispone incorrectamente.

Con relación a la legislación existente en México y, en especial, en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, parece que hay una mayor tendencia a la visión clásica del endeudamiento público, debido a las restricciones legales que existen en cuanto a su aprobación y a su manejo, pues se busca que sea destinada a fines meramente productivos y de inversión pública productiva, que se informe todo lo relacionado con su contratación, manejo y fines a la SHCP, que se transparente toda la información requerida por medio de informes trimestrales o anuales, según sea la naturaleza de los documentos, y que sean las Legislaturas locales las principales responsables de su aprobación, luego de realizar los estudios correspondientes sobre su viabilidad y factibilidad, de acuerdo con la situación de su hacienda pública correspondiente.

Para el caso de la capital del país sobresale un hecho importante, ya que la Reforma Política de la Ciudad de México se promulgó el pasado 29 de enero de 2016 y esta implica un cambio fundamental en la situación jurídica de esta entidad federativa, ya que se le otorgan mayores facultades que le dan mayor autonomía en varias materias, incluyendo la de sus finanzas públicas, pues esto incluye que su gobierno esté a cargo de su Poder Ejecutivo, su Poder Legislativo y su Poder Judicial, sin tener que mediar o depender de las autoridades federales, salvo en algunas materias, aunque este esquema seguirá vigente, a partir de lo marcado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios.

Estos cambios constitucionales están referidos, principalmente, en el Artículo 122 de la Carta Magna, aunque no toda la legislación federal está actualizada a este cambio, pues algunas leyes, aunque son vigentes, todavía describen el viejo esquema de solicitud, aprobación y contratación de la deuda, existiendo la intermediación del Presidente entre las autoridades capitalinas y el Congreso de la Unión. De igual forma, la mayor parte de las leyes locales analizadas, incluso el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no están actualizadas, pero se decidió presentar el contenido que todavía incluyen como vigente.

## Capítulo II.

### Antecedentes de la deuda pública del Distrito Federal: 1980-1997.

#### 1. Del Departamento del Distrito Federal al Gobierno del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal (DDF) fue creado en 1928, por el entonces Presidente de México, Álvaro Obregón, como "(...) un órgano de carácter administrativo (...) que ejercería las funciones del antiguo gobierno del Distrito Federal; Un Departamento Central, también de carácter puramente administrativo que suplía a los órganos administrativos de las antiguas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y 13 delegados y subdelegados que perdían su autonomía municipal para convertirse en instrumentos controlados por la administración central" (Hernández, 2008, p. 184), es decir, el Distrito Federal perdió su autonomía política para ser controlado por el Presidente.

Posteriormente, esta situación se consolidó cuando, "(...) en 1934, se reformó la Constitución y se señaló que el Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por el conducto del órgano y órganos que determinara la ley respectiva. Este mandato daría pie (...) a la creación (...) del regente de la ciudad. En 1941, el territorio que se denominó sede el Departamento Central también se le llamó Departamento de la Ciudad de México. (...) El Distrito Federal se quedó (...) con doce delegaciones" (Hurtado y Arellano, 2011, p. 116).

Entonces, su tarea fue publicar "(...) los reglamentos y órdenes que emitiera el presidente en relación con el Distrito Federal; hacer cumplir las leyes, decretos y reglamentos; los servicios de policía y todos aquellos servicios que (...) tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal, pero se le asignaba (...) la construcción y el financiamiento de casas de renta módica (...) y participar en su planeación. Los asuntos y funciones del Departamento Central (...) serían ejecutados por el jefe del Departamento del Distrito Federal. Las funciones diferenciadas que ejercían desde 1824 el gobierno del Distrito Federal y el presidente del Ayuntamiento de la ciudad se unificaron (...). El jefe del Departamento adquirió (...) el compromiso de elaborar los presupuestos de ingresos y egresos, contratar las obras y los servicios, (...) municipalizar los servicios y tomar las decisiones (...) en (...) obras (...)" (Hernández, 2008, p. 184).

Cabe agregar que, además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal, vigentes en este periodo de estudio, fueron de vital importancia para su vida jurídica. A continuación se mencionan sus principales disposiciones sobre deuda pública.

En primer lugar, destacó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la base primera, promulgada en 1941, que establecía:

- En su artículo 23, sobre las “Funciones del Departamento del Distrito Federal”, en su fracción III, de “Materia hacendaria”, mencionaba que le correspondía “recaudar y custodiar los ingresos”.
- En su artículo 40, sobre las “Correspondencias de la Dirección General de Tesorería”, en su fracción XII se señalaba que también le correspondía “la emisión y amortización de títulos de deuda pública del DF”.

Posteriormente, ésta fue reformada y comenzó a ser vigente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del año 1970, que establecía lo siguiente:

- En el artículo 29 se señalaba que le correspondía al Jefe del Departamento del DF la representación legal de éste, la que podrá delegar en la persona o personas que estime conveniente.
- En el artículo 36 se establecía que el DDF tendrá como atribuciones: XLVII. Contratar toda clase de créditos y financiamiento para el propio DDF, con la intervención de la SHCP; y LIX: Manejar la deuda pública del DDF.
- En el artículo 42 se indicaba que le correspondía a la Contraloría General: 12. Intervenir en la contratación de toda clase de créditos y financiamiento para el DDF, que haya autorizado el Jefe del mismo, con intervención de la SHCP; 13. Elaboración de estudios de planeación financiera del DDF, evaluando las necesidades, posibilidades y condiciones de los financiamientos internos y externos de los programas de inversión.
- En el artículo 44 se plasmó que le correspondía a la Dirección General de Tesorería del DF: 12. Manejar la deuda pública del DDF.

Finalmente, esta ley volvió a ser reformada y se promulgó, entonces, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1984, que marcaba:

- En el artículo 1, que el Presidente de la República tenía a su cargo el GDF y lo ejercería conformidad a las normas establecidas por esta presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombraría y removería libremente.
- En el artículo 5, que le correspondía al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al DF, según el artículo 73, fracción VI, de la Carta Magna.
- En el artículo 19, que al DDF le correspondía el despacho de los siguientes asuntos en materia de hacienda: VII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del DDF y, previa autorización de dicha

Secretaría, intervenir en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, todo ello en términos de la Ley General de Deuda Pública; VIII. Prever y efectuar, en términos de la Ley General de Deuda Pública, los pagos correspondientes a la deuda pública del DDF, de conformidad al Presupuesto de Egresos aprobado.

Es importante notar que, en toda esta legislación y sus reformas, puede inferirse que el principal responsable de esta deuda fue el Regente o Jefe del Departamento del Distrito Federal, por ser el encargado de todos sus asuntos. Además, aunque se destacaron funciones importantes por parte de la Dirección General de la Tesorería y de la Contraloría General, no se mencionó que fueran las propias autoridades locales las únicas responsables de su pasivo, sino que éstas debían actuar junto con la SHCP en todo el proceso, lo que demuestra la falta de autonomía en estos asuntos públicos.

Para conocer mejor la situación en la capital en este periodo de estudio, es relevante mencionar quiénes fueron los últimos Regentes del Distrito Federal, aquellos cuyo mandato estuvo comprendido entre 1980 y 1997. Según la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México<sup>3</sup>, estos últimos gobernantes fueron los siguientes, quienes, además, pertenecieron al Partido Revolucionario Institucional:

- Carlos Hank González (1976-1982).
- Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988).
- Manuel Camacho Solís (1988-1993).
- Manuel Aguilera Gómez (1993-1994).
- Óscar Espinosa Villareal (1994-1997).

Durante estas administraciones, la situación jurídica y administrativa del Distrito Federal fue cambiando de manera importante. Por un lado, en 1983, “el Presidente De la Madrid envió al Congreso una iniciativa (...) para reformar la Ley Orgánica del Distrito Federal (...) [con la que] el jefe del Departamento se auxiliaría en el desempeño de sus funciones de seis secretarías: la General de Gobierno, la General de Planeación y Evaluación, la de Obras, la General de Desarrollo Urbano y Ecología, la de Desarrollo Social y la de Protección y Vialidad, así como de la Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría y las Delegaciones” (Hernández, 2008, p. 240). Además de estos cambios administrativos, en 1984, con la promulgación del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, se crearon áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados.

Más adelante, menciona Marván (2012), “amenazado a nivel nacional por el cuestionamiento creciente a la legitimidad del sistema electoral y, en lo local, por

---

<sup>3</sup> Disponible en <<http://www.agu.df.gob.mx/gobernantes-del-distrito-federal/>>.

las grietas entre el gobierno y sociedad que el sismo dejó al descubierto, el gobierno federal convocó, a finales de 1986, a la discusión de una nueva reforma política en la que se incluyó (...) el tema de la democratización del gobierno de la ciudad” (p. 519), siendo éste uno de los principales cambios institucionales.

Una consecuencia, rumbo a la creación del Gobierno del Distrito Federal, fue la reforma constitucional del artículo 73, publicada en el DOF el 10 de agosto de 1987, que consistió en la creación de “una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por cuarenta representantes electos por votación mayoritaria y veintiséis de representación proporcional. Se [le] detallaron (...) facultades y atribuciones, (...) fue concedido como un órgano de participación vecinal y de (...) deliberación electa en votación directa de los ciudadanos” (Hurtado y Arellano, 2011, p. 215), es decir, buscó ser un espacio de participación.

Al respecto, Hernández (2008) menciona que “(...) sus funciones consistían en emitir bandos, ordenanzas y reglamentos en materia de educación, salud, asistencia social, abasto, mercados, rastros, comercios, recreación, espectáculos públicos, deportes, seguridad pública, protección civil, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra. Podía intervenir en la vida jurídica del Distrito Federal al iniciar, ante el Congreso de la Unión, la promulgación de leyes concernientes a sus asuntos particulares” (p. 243). Sin embargo, a pesar de estas facultades, el Congreso de la Unión siguió legislando en otras áreas que suma importancia para el Distrito Federal.

Posteriormente, se volvieron a reformar los artículos 73 y 122 constitucionales, cuya publicación se realizó en el DOF el 25 de octubre de 1993. “Mediante esta reforma se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes” (Hurtado y Arellano, 2011, p. 215), además, se determinó a ésta “concederle facultades legislativas acotadas” (p. 216). De forma que se organizó el gobierno del Distrito Federal con “la Asamblea de Representantes; el jefe del Distrito Federal, y el Tribunal Superior de Justicia” (p. 119).

Sin embargo, a pesar de estas reformas del año 1994, “el presidente de la República conservaba su derecho a intervenir en el manejo de la deuda pública, de enviar iniciativas de leyes, decretos o reglamentos a la Asamblea y de conservar el mando de las fuerzas públicas” (Hernández, 2008, p. 252), por lo que no se dotó de plena autonomía al Distrito Federal en áreas relevantes, pues éstas siguieron correspondiendo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales.

Finalmente, en los últimos años de vida del Departamento del Distrito Federal, “(...) en 1996, (...) el 22 de agosto, (...) tuvo lugar el último gran cambio institucional relativo a su organización política. Éste se desprendió del mandato del artículo 122 de la Constitución, que señaló que el poder político en el Distrito Federal estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de carácter local (...)” (Hurtado y Arellano, 2011, p. 117), con lo cual se estableció que la autonomía del Gobierno del Distrito Federal no sería completa, sino que, constitucionalmente, estaría ligada a las decisiones de los Poderes de la Unión.

Adicionalmente, a pesar de que se había determinado que la elección del Ejecutivo Local se realizaría de manera indirecta, por medio de la designación presidencial de algún representante popular electo, perteneciente al partido político que hubiera obtenido la mayoría de los sufragios en la elección correspondiente, se decidió “establecer la elección directa” (Hurtado y Arellano, 2011, p. 218), debido a que el mismo Departamento del Distrito Federal y los partidos políticos de la Asamblea de Representantes firmaron el “Compromiso Político Formal”, que consideraba, además, asignarle mayores facultades a la Asamblea y que la elección en las Delegaciones Políticas fuera de manera indirecta (Marván, 2012, p. 546).

Todos estos cambios significaron dotar al Distrito Federal de mayor autonomía política, de forma que su forma de gobierno se iba equiparando a la de los Estados de la Federación, aunque sin llegar a ser idéntica, debido a que su naturaleza jurídica no le ha permitido gozar de plena autonomía en varios aspectos de su organización y administración. Esta forma de organización ha prevalecido hasta la fecha, correspondiendo la Asamblea Legislativa al Poder Legislativo; el Tribunal Superior de Justicia, al Poder Judicial; finalmente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, la situación jurídica y política de la capital del país vivió importantes cambios en las últimas dos décadas del siglo XX, así como la forma de participación de sus ciudadanos, la integración de su administración pública y la división de sus Poderes Locales. Conforme estas modificaciones se dieron, la ciudadanía fue adquiriendo el derecho de elegir legisladores federales, asambleístas, Jefes Delegacionales, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Presidente de la República, además, se han ampliado los espacios de participación. Con relación al tema de la deuda pública, no se ha contado con autonomía plena, pues se ha registrado la participación de la SHCP, del Presidente de la República y la determinación del Congreso de la Unión para realizar su aprobación y contratación.

## **2. Aprobación y contratación de la deuda.**

En estas décadas, la aprobación de los montos de endeudamiento del Departamento del Distrito Federal era un asunto que le competía al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, ambos de orden federal, ya que la propuesta debía ser enviada por el Presidente a los legisladores, requiriéndose la intervención de la SHCP en asuntos técnicos y de supervisión.

Aunque ya se habían promulgado otras leyes sobre esta materia, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, luego de décadas de ausencia de un marco legal estricto, la promulgación de la Ley General de Deuda Pública, publicada el 31 de diciembre de 1976, en el DOF, significó el establecimiento de un marco regulatorio para la aprobación y contratación de pasivos para diversas instituciones del Gobierno Federal, incluyéndose el caso del Departamento del Distrito Federal.

Al respecto, Faya (1981) considera que su promulgación fue un avance muy importante, ya que trató de reglamentar “la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, es decir, (...) [tuvo] como cometido desarrollar detalladamente y permitir una clara, precisa y cabal aplicación de esta fracción (...)” (p. 168).

Esta ley marcaba el procedimiento que debía seguir la capital del país para obtener recursos vía financiamiento. Desde su Capítulo I, en su Artículo 1, sobre las “Disposiciones Generales”, se mencionaba que la deuda pública estaba constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas financiamiento, que estuvieran a cargo del Ejecutivo Federal y sus Dependencias, del Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de créditos, las nacionales de seguros y fianzas y por los fideicomisos cuyo fideicomitente sea alguna entidad de las anteriores.

Además, en su Artículo 2, se señalaba que el financiamiento consistía en la suscripción o la emisión de créditos u otro documento pagadero a un plazo; en la adquisición de bienes y contratación de obras o servicios pagaderos a plazos; los pasivos contingentes relacionados; los actos jurídicos análogos a estos. Es importante señalar que, a casi cuarenta años de su promulgación, esta concepción se ha mantenido sin cambios, lo que significa que el financiamiento ha consistido en estos mismos procedimientos, no sólo para el Distrito Federal, sino para el resto de las entidades incluidas en el artículo anterior.

Por su lado, el Artículo 3 señalaba que la SHCP, sería la Dependencia federal encargada de aplicar esta ley, hacerla cumplir e interpretarla administrativamente, lo que la convirtió en la institución más importante en materia de endeudamiento

público en México, ya que, como se indicaba en el artículo 4, se le dotó de relevantes facultades, tales como: Vigilar de los recursos públicos contratados como deuda por medio de informes periódicos por parte de las instituciones comprometidas; Autorizar financiamientos, siempre que estuvieran dentro de la capacidad de pago de la entidad prestataria; Revisar los recursos que fueran presentados por las entidades correspondientes como pago o garantía a su deuda; Verificar las partidas que fueran indicadas para la contratación de financiamientos para incluir en el PEF, entre otras medidas.

Posteriormente, en el Artículo 9, en el Capítulo III, “De la Programación de la Deuda Pública”, quedó establecido que el Congreso de la Unión autorizaría los montos de deuda directa neta, interna y externa, necesarios para financiar al Gobierno Federal, las entidades de su sector público y al Departamento del Distrito Federal, para lo cual el Presidente de la República le informaría anual y trimestralmente, con informes, la Cuenta Pública y el Proyecto de Ingresos.

Es fundamental notar que este procedimiento no ha cambiado en estas décadas, ya que el Presidente de la República ha seguido siendo el responsable de proponer al Congreso de la Unión, aunque se trata de la Cámara de Diputados, la propuesta de techo de endeudamiento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal correspondiente, siendo facultad de esta última su aprobación para que sirva de base para la contratación del financiamiento correspondiente en el año. Esta parte también quedó plasmada en el Artículo 10.

Finalmente, en el Artículo 17, en el Capítulo IV, “De la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal”, se hacía mención de que el Departamento del Distrito Federal y las demás entidades mencionadas en el artículo 1, sólo podría contratar deuda con la autorización previa de la SHCP.

Esta determinación ha implicado que el Gobierno Federal, por medio de la SHCP, sea el que permita la contratación de créditos al Departamento del Distrito Federal, luego de la aprobación del endeudamiento neto correspondiente, es decir, que no sólo ha sido necesaria la autorización de los legisladores federales para el techo de endeudamiento neto local, sino que, adicionalmente, el manejo de los recursos debe pasar por la aprobación de esta dependencia federal.

En suma, este ha sido el procedimiento que ha debido acatar el Departamento del Distrito Federal, incluso, después, el Gobierno del Distrito Federal, para la aprobación, primero, y la contratación de su deuda, finalmente.

Cabe agregar que también fueron relevantes las Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal, en sus diferentes versiones, pues fueron reformadas en varios años, como se analizó en el apartado anterior, éstas pueden

considerase como antecedentes del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En ellas se mencionaba la facultad del Congreso de la Unión para legislar en diversas materias al Distrito Federal, además de la facultad del gobierno local para discutir y decidir sobre ingresos y gastos correspondientes, y para participar con la SHCP en la determinación de la deuda pública y el resto del financiamiento necesario para la entidad federativa, debiendo pagar los compromisos adquiridos en tiempo y forma y apegarse a la Ley General de Deuda Pública. Esto demuestra que las autoridades locales también tuvieron una participación importante en todo este procedimiento, pero no fue muy importante.

No solamente la normatividad de la aprobación y contratación de deuda ha sido marcada en estas leyes, sino que también lo ha estado en la Carta Magna. En su artículo 117, desde 1981, se ha mencionado que el destino de la deuda debe ser productivo e incentivo para el crecimiento económico. En el artículo 122 se ha destacado, desde 1996, que es tarea del Congreso de la Unión la legislación sobre la deuda pública capitalina; del Presidente de la República, el envío de los montos de deuda de la federación y del Distrito Federal; de la Asamblea Legislativa, antes de Representantes, la discusión de los ingresos, gastos y financiamiento locales. Estos puntos tuvieron lugar en la organización política de la capital luego de los cambios habidos para el inicio de los gobiernos electos.

La principal razón por la que se transitó a este esquema de financiamiento fue porque los gobiernos federales anteriores habían contratado altos montos de deuda pública, externa e interna, lo que pronto provocó una gran preocupación para las finanzas públicas, pues gran parte de los recursos no se habían destinado a fines productivos ni que promovieran el desarrollo del país, incluso, cuando era inminente que la situación económica de México empeoraría, por ello que, según Green (1977), “una de las primeras medidas del gobierno de López Portillo haya sido enviar al Congreso de la Unión un proyecto de Ley General de Deuda Pública (...) el crédito externo debe ser complementario del ahorro interno y debe mantenerse dentro de límites que no signifiquen una carga excesiva para la población ni un servicio que exceda la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto” (p. 1281).

A partir de esto, surgió la necesidad de asegurar que estos recursos fueran manejados acorde con los objetivos de desarrollo nacional, es decir, de forma distinta a como se había hecho antes, por lo que debían destinarse a fines rentables que fueran capaces de generar los ingresos necesarios para su posterior pago y que permitieran el crecimiento económico. Cabe destacar que esta restricción en su contratación y destino no significó que la deuda pública fuera negativa por sí misma, sino que hubo un mal manejo por parte de los gobiernos anteriores, lo que generó serios problemas, siendo necesario reglamentar.

Uno de los mayores alcances que tuvo la ley fue la asignación de mayores facultades al Poder Legislativo, pues, con esta promulgación, según Osornio (1992), se logró hacer del Congreso de la Unión “(...) la máxima autoridad en materia crediticia, pues [ahora] fija las bases de esta política, autoriza el crédito a contratar anualmente, ordena el pago anual de los créditos vencidos y del servicio de la deuda pública, finalmente, recibe el informe correspondiente al uso que el Ejecutivo hizo de esta fuente de financiamiento público con la facultad de iniciar las acciones administrativas, civiles y penales que pudieran derivarse de la mala administración del crédito contratado” (p. 136), lo que significó un avance importante en su manejo en estos años.

Se buscaba contrarrestar el poder que, durante décadas, habían mantenido el Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, pues ambos habían contado con amplias facultades en materia de créditos y demás formas de endeudamiento sin que hubiera alguna autoridad que vigilara cómo lo hacían o su monto, por lo que se buscó establecer un orden en ello. Cabe mencionar que, a pesar de esta legislación, a la SHCP le siguió correspondiendo el manejo y la vigilancia de la deuda de las instituciones de la Administración Pública Federal, del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, como se mencionó anteriormente, aunque también tuvo que ajustarse al nuevo marco regulatorio correspondiente.

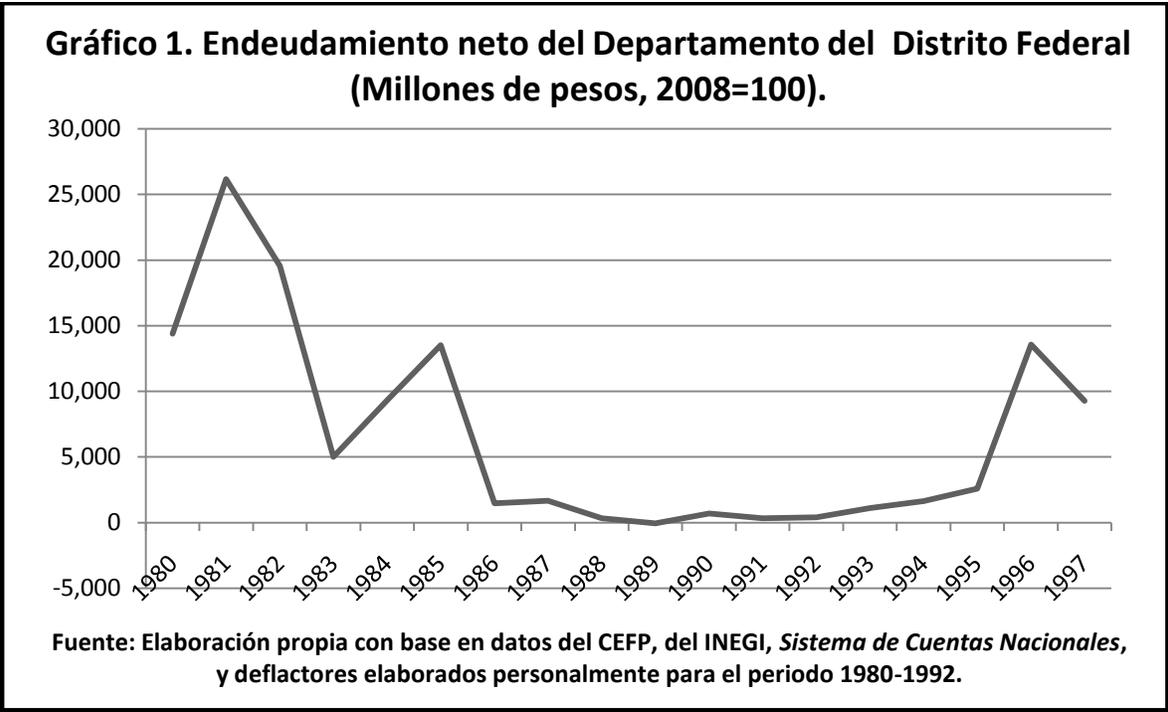
Además, según la exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública, se buscaba “(...) optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito, tanto interno como externo. (...) asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar (...) la situación crediticia del país, con lo cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología (...): la normativa, por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta Ley, y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo” (BANCOMEXT, 1977, p. 102).

Con relación al financiamiento, en el Gráfico 1, se muestra la evolución real del endeudamiento neto del Distrito Federal entre 1980 y 1997. Éste se refiere a la diferencia entre las colocaciones de deuda en el año correspondiente y las amortizaciones, monto que, según la ley, debe estar comprendido dentro del techo de endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión.

En este caso, se observaron tres etapas en todo este periodo. En primer lugar, entre 1980 y 1985, el financiamiento neto se caracterizó por representar niveles altos y volátiles, como el de 1980, de \$14,379.80 millones de pesos (mdp), que alcanzó su máximo monto en 1981, de \$26,169.94 mdp, para luego reducirse a

\$5,013.09 mdp, en 1983, aunque, en 1985, volvió a elevarse a \$13,525.35 mdp. Posteriormente, entre 1986 y 1994, se presentó una tendencia, relativamente, estable, menor a los \$1,700 mdp, aunque se registró un saldo negativo en 1989, de -62.36 mdp, que consistió en un desendeudamiento neto.

Finalmente, desde 1995, se volvió a presentar una tendencia creciente, muy similar a la primera, ya que la deuda neta representó un total de \$2,574.00 mdp, en 1995, luego de \$13,559.82 mdp, en 1996, y de \$9,260.54 mdp, en 1997. Es importante tener presente que estas cantidades de deuda fueron, según la ley, iguales o inferiores a lo aprobado por la Cámara de Diputados cada año, por lo que a las determinaciones de estas legislaturas se debieron tales variaciones en estos ejercicios fiscales.



En general, puede considerarse que la manera de aprobar el endeudamiento público y el cómo llevar a cabo su contratación en la década de los ochenta y gran parte de la de los noventa no fueron procedimientos muy diferentes a como lo fueron desde 1997 y a como se establece en las reformas recientes, de 2016, pues siguen participando las mismas autoridades e instituciones públicas y se sigue interactuando de la misma forma, sólo que el Departamento del Distrito Federal se ha convertido en el Gobierno del Distrito Federal, al menos, hasta el año 2015 y principios del 2016.

Además, se mencionó la importancia que tuvo haber establecido un marco jurídico para estos procesos, pues permitió fomentar el orden y transparencia, así como

darle mayores facultades a la SHCP y al Congreso de la Unión en la materia, situación que antes no existía y que representó un contrapeso para la autoridad del Presidente y el titular de la SHCP. Finalmente, se mostró la tendencia variable que ha tenido la deuda neta del Distrito Federal, producto de los techos de endeudamiento aprobados por los Diputados Federales.

### **3. Evolución del saldo de la deuda y sus indicadores: 1980-1997.**

En esta parte, se abordan diversos indicadores para conocer la evolución del saldo de la deuda local, su variación real, así como su proporción respecto a otras variables importantes de las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal, tales como el Producto Interno Bruto local, sus Ingresos Ordinarios, sus Gastos Ordinarios, sus Participaciones Federales y su Recaudación Tributaria, así como su evolución por sector de la administración pública, por su origen, también el comportamiento del servicio de la deuda, el de sus tres componentes y su participación porcentual, además de la estructura de los ingresos públicos totales para conocer su integración y determinar la participación del endeudamiento en este periodo y mencionar, en general, a qué rubros fue canalizado.

#### **i. Saldo de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal.**

Para analizar el comportamiento de la deuda pública de la capital de la República, es necesario comenzar abordando su saldo total, ya que éste permite conocer sus principales tendencias y características en este periodo.

Es importante mencionar que fue necesaria la elaboración de varias series de datos que tuvieran como base el año 2008, es decir, que estuvieran deflactadas, ya que ello permitió conocer la evolución real de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal, sin considerar la inflación registrada en cada año, ya que hacerlo de esta manera hubiera implicado observar un crecimiento mayor de la deuda que no fuera correspondiente con la realidad y que no permitiera observar sus verdaderos cambios en este periodo. De igual forma, los otros gráficos que se presentan en el presente capítulo fueron elaborados con datos con base en el año 2008.

También es necesario indicar que los deflatores del periodo 1980-1992 fueron elaborados personalmente, con el 2008 como año base, considerando las variaciones que, para dicho periodo, están registrados en la serie del Índice de Precios Implícitos del PIB con año base 1993, es decir, se consideraron las variaciones registradas en esta última serie para ampliar el periodo de la serie

correspondiente, pero con año base 2008, para mantener homogeneidad en los datos y gráficos. Ambas series de índices de precios implícitos del PIB se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Con el fin de apreciar el saldo real de la deuda pública al final de los gobiernos de los últimos cinco Regentes del Departamento del Distrito Federal, en el Cuadro 1 se indican las cifras en millones de pesos del 2008:

**Cuadro 1. Saldo de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal al final de las administraciones de sus últimos cinco Regentes.**

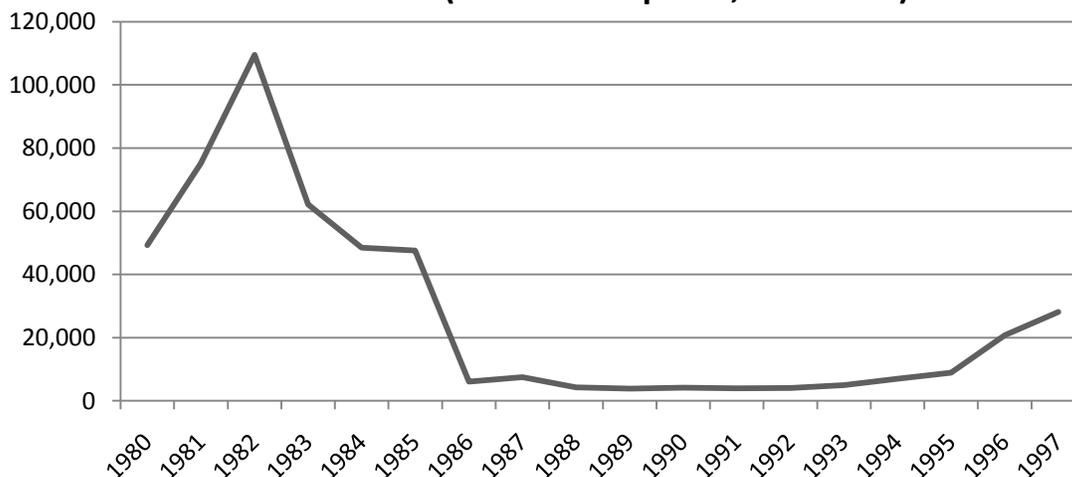
<b>Regente</b>	<b>Fin del periodo</b>	<b>Saldo real de la deuda</b>
Carlos Hank González	1982	109,529.74
Ramón Aguirre Velázquez	1988	4,310.95
Manuel Camacho Solís	1993	4,976.51
Manuel Aguilera Gómez	1994	7,052.98
Óscar Espinosa Villareal	1997	28,190.11

Fuente: Elaboración propia con base en la AGU, el CEFP y el INEGI.

Estos datos muestran que la deuda tuvo un comportamiento peculiar con estos gobernantes, ya que sufrió grandes variaciones, ya fuera por el impacto de la crisis económica de la década de 1980, pues el pasivo se incrementó a un nivel sin precedentes, luego, su reducción se debió a negociaciones con el Gobierno Federal y a nuevas políticas locales para su mejor manejo, mientras que su incremento final fue causado por la crisis económica de 1994. Ante esta situación, cuando se debían pagar estas obligaciones, debido a su monto, hubo que recortar el gasto en otros rubros, aunque no se cuenta con mayor información al respecto.

Como antecedente, menciona Sánchez (2012), “al observar las pautas de ingreso y gasto en las décadas de los setenta y los ochenta, es evidente que el déficit público en que incurrió el (...) Departamento del Distrito Federal era muy considerable. Las finanzas públicas estaban sustentadas esencialmente en políticas de gasto público expansivo, apoyadas en endeudamiento y soporte directo del gobierno federal (...)” (p. 27), lo que explica el alto nivel que registró el saldo de la deuda al iniciar este periodo.

**Gráfico 2. Saldo de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal (Millones de pesos, 2008=100).**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP, del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y deflatores construidos personalmente para 1980-1992. Nota: Los deflatores de 1980-1992 fueron elaborados con las variaciones correspondientes de la serie del Índice de Precios Implícitos del PIB, base 1993.

En el Gráfico 2, se observan tres etapas en el saldo de la deuda. La primera correspondió a los niveles más importantes, el de 1980, de \$49,306.43 mdp, el de 1981, \$75,202.33 mdp, el de 1982, \$109,529.74 mdp, el nivel más alto registrado, no sólo en este periodo, sino, incluso, considerando hasta el año 2015, además del monto de 1983, de \$62,175.45 mdp, el de 1984, de \$48,544.92 mdp, y el de 1985, de \$47,573.06 mdp. Posteriormente, de 1986 a 1995, el saldo se mantuvo entre \$3,000 mdp y \$9,000 mdp, representando sus niveles más bajos, para finalizar con \$20,821.65 mdp, en 1996, y en \$28,190.11 mdp, en 1997, siendo estos dos últimos importantes incrementos.

Cabe agregar que “(...) en 1983 se formalizó el Convenio de Reestructuración y Absorción de la Deuda del entonces Departamento del Distrito Federal, mediante el cual se logró que el Gobierno Federal asumiera la pérdida cambiaria generada entre el 1° de enero de 1982 y el 30 de septiembre de 1983 (...)”(CEFP, 2001, p. 8), después se celebró el “Convenio de Rehabilitación Financiera en abril de 1986, a través del cual el Gobierno Federal asumió el 96 por ciento de los pasivos del Distrito Federal, por un importe total de 418.3 millones de pesos, integrado por 348.8 millones de pesos de deuda interna y 69.5 millones de pesos de deuda externa” (CEFP, 2001, p. 8), además, el gobierno local “se comprometió a no contratar créditos adicionales a los protocolos destinados a la adquisición de insumos para el metro” (Blancas, 1993, p. 295).

Estas intervenciones del Gobierno Federal tuvieron lugar en los años en los que la deuda alcanzó sus niveles más altos y podría haber causado mayores problemas

al gobierno local y representado mayores presiones para sus finanzas públicas de las que representó. No se tiene registro de más políticas de este tipo, pero su importancia fue considerable, pues, principalmente, a partir del segundo convenio, la deuda comenzó a registrar la tendencia, relativamente, constante, que se señaló anteriormente, en beneficio de las finanzas públicas del entonces Departamento del Distrito Federal.

Con relación a la tercera etapa, “el repunte observado en 1996, se asoció en gran parte a los efectos que había generado la crisis financiera de 1995, misma que acentuó la pérdida cambiaria derivada de la devaluación del peso respecto a las principales divisas en que estaba contratada la deuda del D.F., lo que se sumó a la capitalización de intereses de R-100, el alza de las tasa de interés internacionales y de las tasas de interés a nivel nacional” (CEFP, 2001, p. 8-9), es decir, fueron factores ajenos al manejo de las autoridades locales los que influyeron, principalmente, en este cambio de tendencia.

Es conveniente mencionar cómo fue el comportamiento del gasto público local en estos años, ya que, aunque no se cuenta con información suficiente al respecto, mencionarlo ofrece una visión general sobre la política económica local en el periodo. Así, como consecuencia del alto endeudamiento, “a partir de 1982 se establecen medidas de “racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal”, siguiendo la política planteada por el ejecutivo federal, para sanear las finanzas públicas del DDF” (Blancas, 1993, p. 295), ya que no podía permitirse que la capital, que representaba cerca de la cuarta parte del PIB, tuviera mayores problemas, pues también ponía a la economía nacional en riesgo, además, el crecimiento del pasivo también se debía a las devaluaciones del peso y a la crisis económica, que no eran responsabilidad local.

De entre las medidas de control presupuestal, destacó que “(...) el gasto público (...) disminuyó (...) de 1982 a 1987 (...)” (Blancas, 1993, p. 295), debido, principalmente, al combate a la inflación, que fue uno de los principales objetivos del Gobierno Federal, ya que era el mayor interesado en la aplicación de estas medidas. Una de las consecuencias fue que “el déficit se redujo (...) a cero (...)” (Sánchez, 2012, p. 27). Sin embargo, “entre 1988 y 1994 se consolidaron las políticas de control del gasto público y se mantuvo un superávit presupuestario para el Distrito Federal durante los primeros tres años (1989-1991), mientras que para los tres últimos el déficit en el que se incurrió fue relativamente pequeño (...)” (Sánchez, 2012, p. 27).

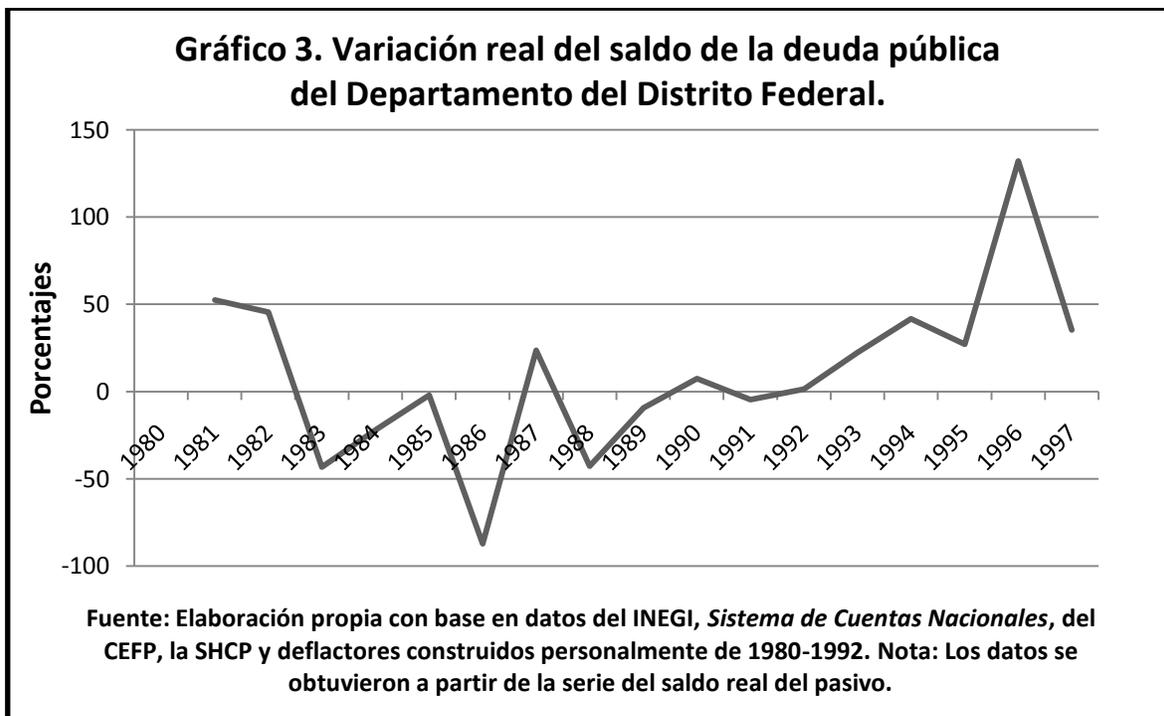
Esto significa que se buscó mantener un equilibrio fiscal en las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal, razón por la que se buscó reducir y controlar el gasto público, además, la reducción real que registró el

endeudamiento público desde la segunda mitad de la década de 1980 también sostiene esta afirmación. Sin embargo, fue la crisis económica de 1994 la que causó que estas tendencias se revirtieran.

## ii. Variación real del saldo de la deuda.

En el Gráfico 3, se presenta la variación real del saldo de la deuda pública local, la cual se calculó como todos su cambios porcentuales anuales en este periodo.

Estas variaciones mostraron una correspondencia importante con la evolución del saldo, ya que las variaciones negativas de 1983, de -43.23%, y 1986, de -87.23%, representaron las negociaciones con el Gobierno Federal para absorber parte del pasivo. Además, es posible notar que las variaciones que se registraron hasta 1992, en su mayoría, fueron negativas, mientras que el resto fueron, ligeramente, positivas, salvo las de 1980 y 1981, lo cual dio cuenta de los años en los que la deuda pública mostró una tendencia decreciente y estable.



Finalmente, desde 1993, nuevamente, las variaciones se incrementaron a un ritmo considerable, ya que rompieron la tendencia previa y registraron niveles de 22.44%, en este año, de 41.73%, en 1994, de 27.11%, en 1995, de 132.26%, en 1996, la más alta en estos años, y de 35.39%, en 1997, debido a la situación económica nacional y mundial.

Este análisis permite comprender que el Departamento del Distrito Federal registró una tendencia decreciente en la variación real de su deuda desde 1983, proceso que culminó en 1992, ya que, ante cambios en las principales variables macroeconómicas, se volvió a presentar una tendencia creciente, por lo que el saldo que recibió el primer Gobierno del Distrito Federal ya era, considerablemente, alto.

**iii. Saldo de la deuda respecto al PIB local.**

Este indicador, que ha sido considerado es como el más importante para medir la proporción de la deuda pública de algún gobierno, contrasta el monto de ésta con el tamaño de su economía. Cabe mencionar que “(...) asume implícitamente que todos los recursos del PIB son accesibles para financiar la carga de la deuda interna, lo que no es necesariamente cierto (...)” (INTOSAI, 2010, p. 9).

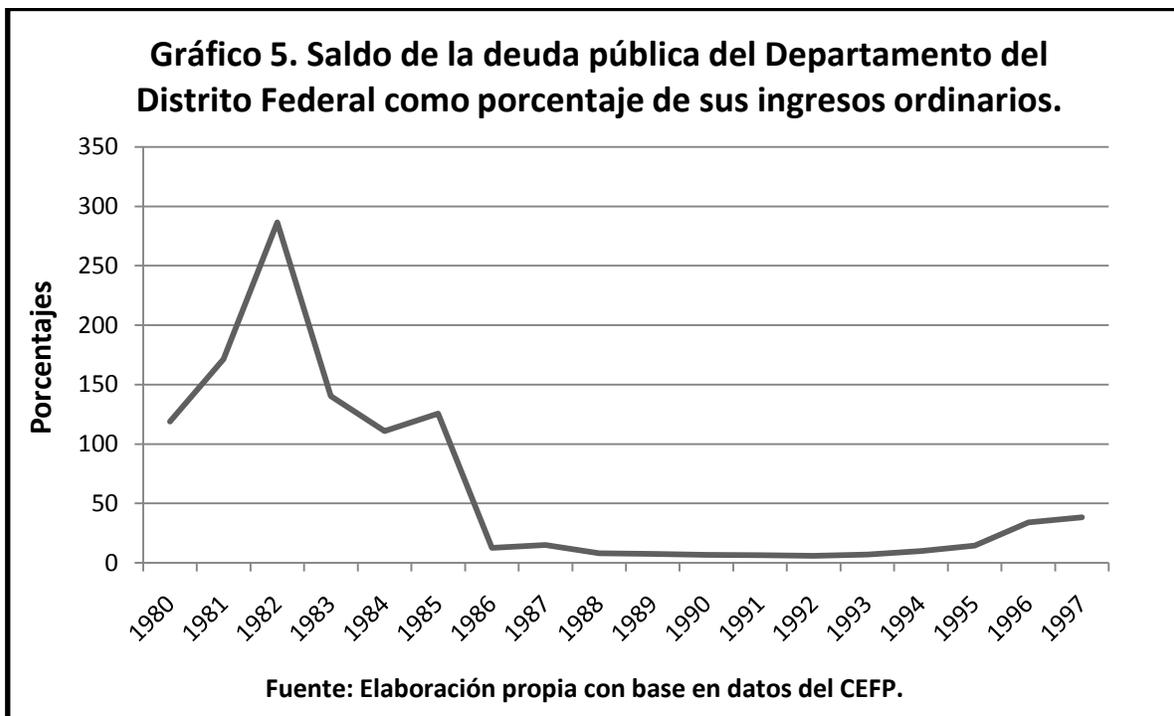


Es mostrado en el Gráfico 4. En éste se puede notar que el pasivo pasó de representar el 4.4% de la economía local, en 1980, al 5.4%, en 1981, el 8.3%, en 1982, el nivel más alto registrado, para luego reducirse al 5.6%, en 1983, y al 4.5%, en 1984 y 1985, posteriormente, representó menores proporciones entre 1986 y 1995, ubicarse entre el 0.3% y el 0.7%. Al final, equivalió a niveles, ligeramente, mayores, de 1.4%, en 1996, y de 1.8%, en 1997, aunque no fueron porcentajes preocupantes.

En general, esta situación puede indicar, por un lado, que la economía del Distrito Federal creció a un ritmo mayor que el del endeudamiento público en este periodo y que, por ello, no representó un nivel importante de ésta, o que, simplemente, la contratación de deuda fue menor. Ambas interpretaciones pueden considerarse como ciertas, aunque, al final, demuestran que la deuda no representó un problema respecto al tamaño de la economía local, situación que fue mejorando.

#### iv. Saldo de la deuda respecto a los ingresos ordinarios.

Este indicador es de los más importantes para comprender la evolución de la deuda, ya que, comparándose con los ingresos que se recibieron de manera ordinaria en cada ejercicio fiscal, es decir, los ingresos locales que más pudieron ser dispuestos para su pago, por ser, en cierta medida, recursos seguros, es posible determinar si estos ingresos fueron suficientes o no para hacer frente a estas obligaciones financieras.



En el Gráfico 5, se aprecia que esta relación fue preocupante, al inicio, principalmente, por la equivalencia de la deuda con relación a estos ingresos en 1980 (118.9%), 1981 (171.6%), en 1982 (286.6%), la más alta del periodo, en 1983 (140.5%), 1984 (111%) y 1985 (125.6%). Sin embargo, después, de 1986 a 1995, se mantuvo entre 6% y 15.2%, su etapa de estabilidad, para luego incrementarse a 14.6%, en 1995, a 34.2%, en 1996, y a 38.5%, en 1997, es decir, que se rompió con esta importante tendencia.

Este comportamiento demuestra que, aunque en los primeros años la deuda sí representó un nivel importante de los ingresos ordinarios del Distrito Federal y alarmante, por significar que estos recursos fueron insuficientes para su pago, esta proporción fue considerablemente menor en la mayor parte del periodo, principalmente, desde 1986, pues una menor relación significó que los ingresos se incrementaron, en términos reales, o que la deuda se redujo, lo que, al final, significó que estos ingreso sí hubieran sido suficientes para pagar el pasivo, además, a pesar de que esta proporción se elevó al final del periodo, lo hizo a menor ritmo que al inicio.

**v. Saldo de la deuda respecto a los gastos ordinarios.**

Comparar el nivel de la deuda pública del Distrito Federal con el de sus gastos ordinarios, correspondiendo estos a las erogaciones que se realizaron regularmente en cada ejercicio fiscal, es otra manera de comprender si este pasivo pudo representar una presión importante sobre sus finanzas públicas.



En el Gráfico 6, se puede apreciar que el endeudamiento público equivalió a proporciones muy altas de estos gastos en 1980 (108.9%), en 1981 (115.4%), en 1982 (189.6%), la más alta de todas, en 1983 (114.8%), en 1984 (79.6%) y en 1985 (90.8%). Más adelante, esta relación se moderó y se ubicó entre 5% y 20%, de 1986 a 1995, sus niveles más bajos, aunque luego estos fueron de 29.5%, en 1996, y de 35.6%, en 1997.

Por lo tanto, la deuda representó niveles importantes de los gastos ordinarios entre 1980 y 1986, ya que, en caso de haberse tenido que realizar su debido pago, estos no hubieran sido suficientes o se hubiera sacrificado la mayor parte de ellos, sacrificando otros rubros de gasto. Sin embargo, durante la etapa de estabilidad, estos gastos superaron al nivel de la deuda, en una gran proporción, por lo que no representaron un mayor problema, aunque, en los últimos dos años, ante el incremento en el saldo de la deuda, esta relación comenzó a revertirse, en una tendencia notable.

#### **vi. Saldo de la deuda respecto a las Participaciones Federales.**

La importancia de las Participaciones Federales radicó en que fueron la principal fuente de ingresos públicos del Departamento del Distrito Federal en este periodo, situación que, sumada al hecho de que estos recursos son transferencias federales y sus montos han estado en función de diferentes fórmulas y de la evolución económica del país, los ha convertido en ingresos variables, no seguros, que no pueden ser controlados por el gobierno local, por lo que, siendo tan importantes para la hacienda pública local, representó un problema de vulnerabilidad, en caso de reducirse, afectando la actividad del gobierno.

En el Gráfico 7, se muestra que la deuda pública representó niveles considerables de estas transferencias en 1980 (189%), en 1981 (265.9%), en 1982 (433.6%), la más alta en el periodo, en 1983 (187.9%), en 1984 (146.1%) y en 1985 (159.5%). Posteriormente, de 1986 a 1995, esta relación se mantuvo entre 12% y 28%, los niveles más bajos, para luego incrementarse en 1996 (73.9%) y en 1997 (81.9%).

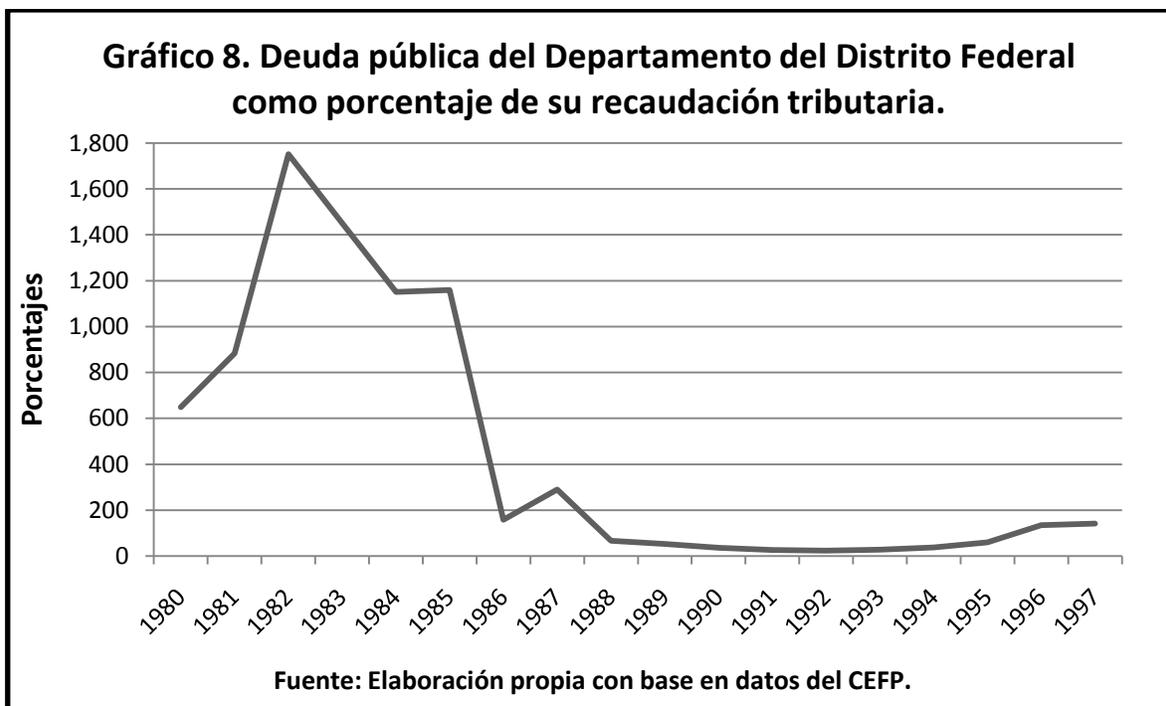
Esta situación fue preocupante en los primeros cinco años del periodo, pues, dada la condición variable de las Participaciones Federales, éstas no fueron suficientes para pagar el saldo de la deuda, aunque, en los años de relativa estabilidad, esta situación mejoró, pero se vio mermada por los porcentajes registrados en los últimos dos años, por el incremento real del saldo de la deuda pública.



**vii. Saldo de la deuda respecto a la recaudación tributaria.**

Comparar la proporción del saldo de la deuda pública con la recaudación tributaria local es importante, ya que se trata de un indicador de la suficiencia o insuficiencia de estos recursos para cubrir las obligaciones financieras existentes.

En el Gráfico 8, se aprecia la proporción entre ambas variables, destacando que, en todos los años mostrados, ésta ha sido alta. En 1980, registró un nivel de 649%, que luego se elevó a su máximo punto en 1982, de 1,751%, para descender, ligeramente, y ubicarse en 1,158.4%, en 1985. Desde 1986, esta relación ha sido notablemente menor, aunque no significa que sea mejor, ya que, a pesar de que se redujo a 158%, en este año, y a 289.1%, en 1987, y que, entre 1988 y 1995, se haya mantenido entre 20% y 70%, en 1996 volvió a elevarse la deuda para representar el 134.8% de estos ingresos, mientras que fue un monto equivalente al 140.7%, de ellos, en 1997.



Esta situación debe considerarse como preocupante, ya que, aunque se refiere a un periodo de tiempo previo al que es objeto de estudio, permite comprender que el Departamento de Distrito Federal no contó con los recursos propios, provenientes de impuestos, para hacer frente al saldo de su deuda pública, ya que, incluso en los años en los que éste se mantuvo estable, representó porcentajes importantes, de, en promedio, 41.05%, entre 1988 y 1995, lo que, seguramente, representó una presión muy alta en las finanzas públicas del Gobierno del Distrito Federal para recaudar mayores ingresos propios, incluyendo recursos por este medio.

#### **viii. Saldo de la deuda por usuario.**

Es necesario conocer cómo fue ejercida esta deuda pública por el gobierno local, pues, en el capítulo I, se indicó que la administración pública se ha dividido, hasta el presente, en Centralizada y Paraestatal. En este sentido, según la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, que puede considerarse como el antecedente del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la administración pública centralizada de la capital se integraba por:

- **La Jefatura del Departamento.**
- **Las Secretarías Generales.**
- **Las Secretarías Generales Adjuntas.**
- **La Oficialía Mayor.**

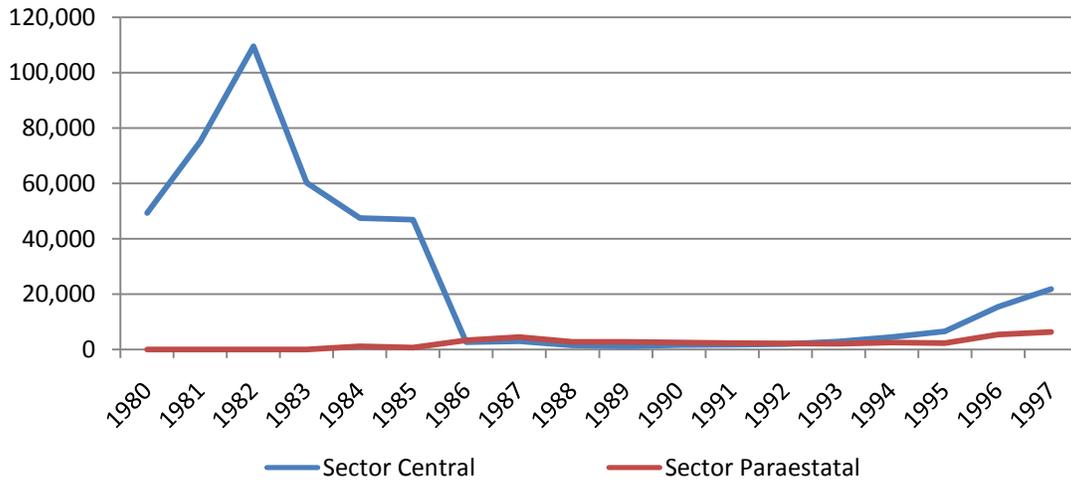
- **La Tesorería.**
- **La Contraloría General.**
- **Las Delegaciones.**
- **Las Coordinaciones Generales.**
- **La Procuraduría Fiscal.**
- **Las Direcciones Generales.**
- **Las Direcciones.**
- **Las demás Unidades Administrativas Centrales.**
- **Los Órganos Desconcentrados.**

Por su lado, su administración pública paraestatal se integraba, según un acuerdo presidencial realizado el 27 de febrero de 1984 y publicado en el DOF, por las siguientes entidades, mismas que apoyarían al Jefe del Departamento en la promoción, coordinación, conducción, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su sector:

- Subsector coordinado por la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología:
  - **Servicios Metropolitanos, S.A de C.V.**
- Subsector coordinado por la Secretaría General de Obras:
  - **Fideicomiso de Vivienda del Distrito Federal.**
- Subsector coordinado por la Oficialía Mayor:
  - **Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.**
  - **Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal.**
  - **Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V.**
- Subsector coordinado por la Coordinación General del Transporte:
  - **Sistema de Transporte Colectivo.**
  - **Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.**
  - **Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100.**
- Subsector coordinado por la Coordinación General de Abasto y Distribución:
  - **Industrial de Abastos.**

Esta integración de la administración pública del Departamento del Distrito Federal tuvo ciertas diferencias con la que existe en la actualidad, ya que varias instituciones ya no están contempladas de la misma manera, aunque lo importante es observar que los integrantes de la administración centralizada fueron las instituciones más importantes del gobierno local, es decir, las que contaron con mayores facultades y funciones, mientras que la administración paraestatal se integró por instituciones cuya principal función ser de apoyo de las primeras.

**Gráfico 9. Deuda pública del Departamento del Distrito Federal por usuario (Millones de pesos, 2008=100).**



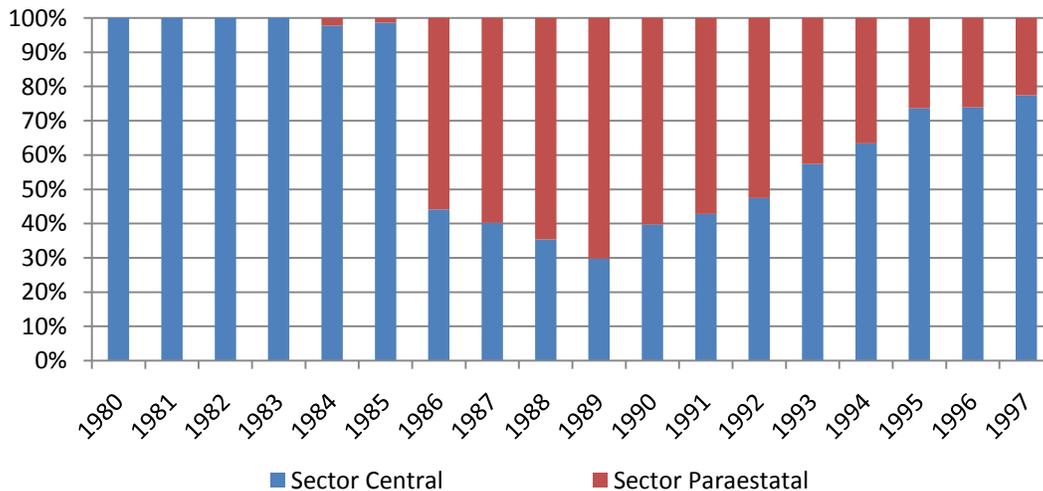
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP, del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y deflatores construidos personalmente para 1980-1992. Nota: Los deflatores de 1980-1992 fueron elaborados con las variaciones correspondientes de la serie del Índice de Precios Implícitos del PIB, base 1993.

En el Gráfico 9, se muestra la evolución del saldo de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal por sector de su administración pública. En el caso del Sector Central, éste dispuso de la totalidad de los recursos entre 1980 y 1983, incluso en 1982, cuando el saldo fue de \$109,529.64 mdp, posteriormente, manejó la mayoría de estos recursos en 1984, 1985 y desde 1993, año en el que la tendencia fue mayor, como puede ser observado.

Por su lado, el Sector Paraestatal comenzó a manejar recursos de deuda pública desde 1984, esto, con toda seguridad, pudo deberse a que en este año fueron creadas las instituciones de este sector, como se señaló. Al inicio éste manejó una proporción muy baja, excepto entre 1986 y 1992, cuando dispuso de la gran la mayoría de la deuda pública contratada. Sin embargo, desde 1993, contrario a lo que ocurrió con el otro sector, éste volvió a representar la menor parte del financiamiento, pues este crecimiento se registró a un ritmo menor.

Por su lado, en el Gráfico 10, se muestra la participación porcentual de ambos sectores en este periodo. En general, el Sector Central manejó el 67.86% de la deuda pública, poco más de dos terceras partes del total, mientras que el Sector Paraestatal lo hizo con el restante 32.14%, es decir, menos de la tercera parte, aunque esta proporción se eleva a 41.32%, si se considera sólo desde 1984. Esto demuestra que el Sector Central y el Regente tuvieron la mayor participación en el manejo de estos recursos públicos, situación que volvió a presentarse desde 1993, pero a un mayor ritmo, a pesar de que ambos sectores manejaron mayores recursos por su cuenta.

**Gráfico 10. Composición porcentual del saldo de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal por usuario.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP, del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y deflatores construidos personalmente para 1980-1992. Nota: Los deflatores de 1980-1992 fueron elaborados con las variaciones correspondientes de la serie del Índice de Precios Implícitos del PIB, base 1993.

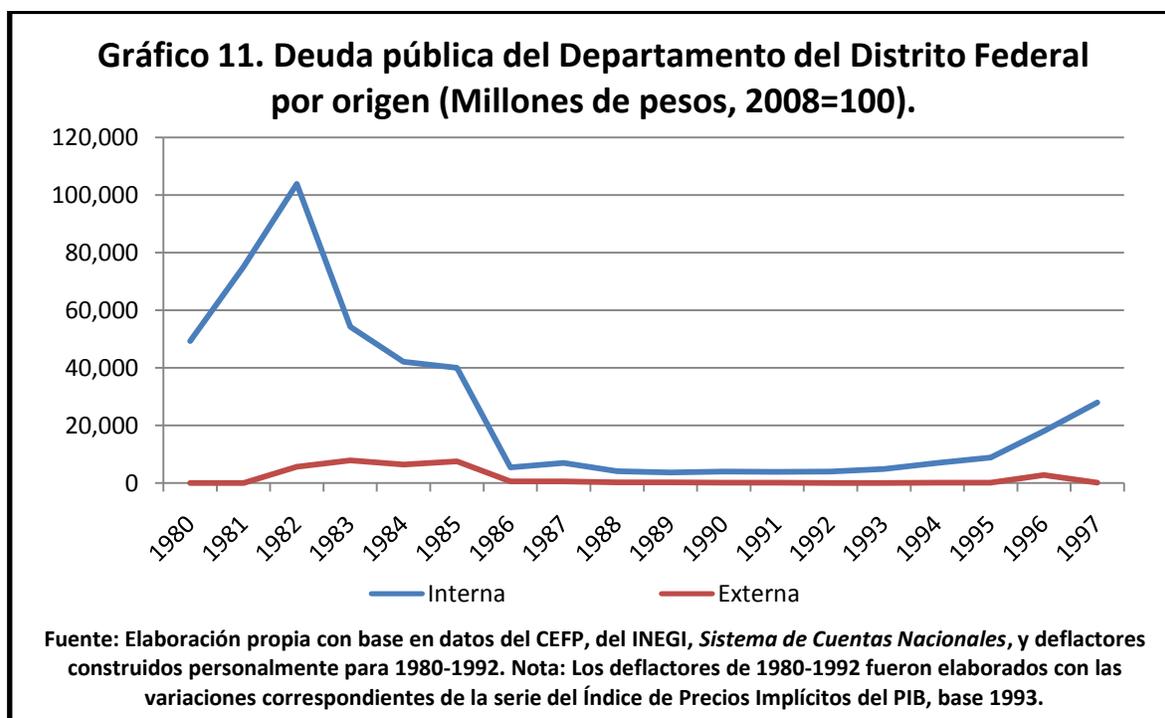
Al respecto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2001) señala “la fuerte participación que tuvo el Sector Paraestatal en la segunda mitad de los ochenta. Particularmente, sobresale el comportamiento de 1986, cuando se presenta un cambio significativo, pues este sector aumentó su participación respecto al saldo total de la deuda capitalina, en prácticamente 55 puntos porcentuales, derivado del incremento de pasivos generados por la revaluación de deuda en moneda extranjera del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), en 8.8 millones de pesos, y la capitalización de intereses no cubiertos por Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100, de 39 millones de pesos” (p. 11).

Aunque no se cuenta con suficiente información para determinar las razones específicas de estas diferencias en las proporciones manejadas de la deuda contratada, puede considerarse que, por un lado, fue el Sector Central el que contó con mayores facultades jurídicas para su adquisición, además de que, por otro lado, el Sector Paraestatal, debido a la, entonces, reciente creación de sus instituciones, no pudo seguir esta tendencia, sino hasta años después, aunque hay que notar que su participación fue relevante entre 1986 y 1992, con un promedio del 60.08%, y un nivel máximo del 70.21%, en 1989, además, salvo las instituciones de transporte, el resto no parecen haber tenido una importancia seria en la deuda pública del Distrito Federal.

### ix. Saldo de la deuda por origen.

Es fundamental conocer cuál fue el origen de la deuda en estos años, ya que éste determinaba si había algún riesgo al respecto, ya que, tratándose de deuda externa, existía el riesgo de que, ante variaciones en las monedas extranjeras en las que estuvieran contratados los créditos, en las tasas de interés de referencia mundial o cambios en las expectativas en los mercados, podría ocasionar alteraciones en el saldo total, sin que el gobierno nacional, menos el local, pudieran controlarlo. Por su lado, tratándose de deuda interna, tampoco había menor riesgo, ya que, dependiendo de las tasas de interés, inflación o tipo de cambio, el pasivo podía incrementar su saldo.

Además, es necesario hacer una distinción fundamental. Aunque la información utilizada no la menciona y no es posible distinguirla, se asume que la deuda interna es la contratada dentro del país y la deuda externa es la adquirida fuera de él, sin embargo, la deuda interna puede no ser siempre interna, ni tampoco la deuda externa puede ser totalmente externa. La razón de esto consiste en que la deuda interna puede estar contratada en moneda nacional con acreedores nacionales o con acreedores cuyo origen sea el exterior del país, al igual que la deuda externa puede estar contratada con acreedores extranjeros o, incluso, nacionales, pero con residencia en otra nación.



En este caso, se consideraron los datos brindados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEF), aunque no se contó con una definición de cada tipo

de deuda al respecto. En el Gráfico 11, se aprecia que, en general, la deuda interna representó el 94.78% del total, mientras que el restante 5.22% fue deuda externa, registrando esta última sus mayores participaciones entre 1981 y 1986 y en 1996. Como principal razón puede señalarse que, ante la precaria condición económica del país, no era factible contratar deuda externa, por lo que se buscó financiamiento interno, lo que fue una medida, relativamente, más segura.

#### **x. Servicio de la deuda.**

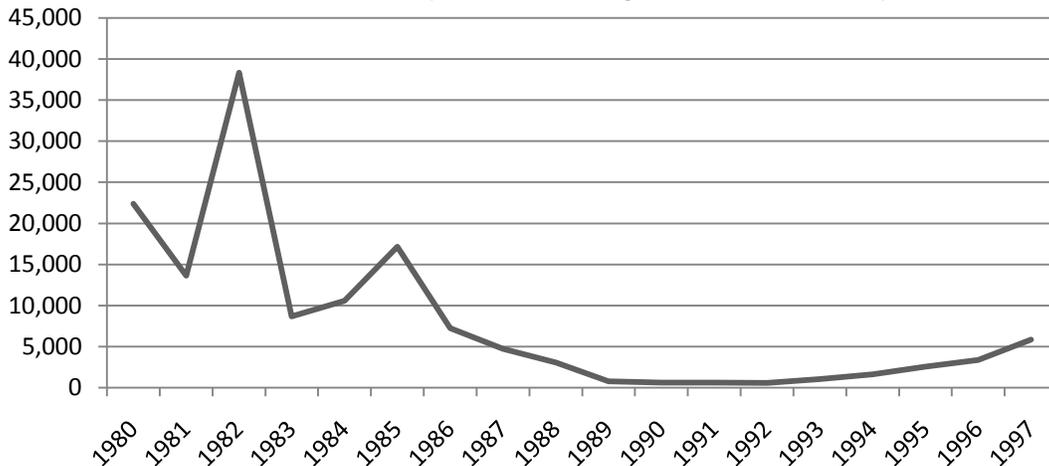
Es necesario mencionar cómo fue el procedimiento de pago del servicio de la deuda en este periodo, pues el endeudamiento no solamente consiste en la adquisición de financiamiento y su aprovechamiento, sino también en las obligaciones futuras que implica, el cual consiste en “el monto o cantidad a pagar en el país o fuera de él en moneda nacional o extranjera, por concepto de amortización, intereses, comisiones u otros gastos derivados de la contratación y utilización de créditos a cargo del Sector Público Federal” (CEFP, 2006, p. 47).

Respecto a esta clasificación, según el CEFP (2006), una amortización es la “extinción gradual de cualquier deuda durante un periodo de tiempo” (p. 3); las ADEFAS son el “Conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente” (CEFP, 2006, p. 2); el costo financiero consiste en “los intereses, comisiones y otros gastos derivados de la contratación y utilización del crédito público, que también están formalizados en los contratos y toda clase de obligaciones de crédito” (CEFP, 2001, p. 55).

En el Gráfico 12, puede apreciarse el comportamiento del servicio de la deuda. Una primera etapa comprendió entre 1980 y 1985, cuando alcanzó sus máximos niveles en 1980, de \$22,368.57 mdp, en 1982, de \$38,327.72 mdp, y en 1985, de \$17,167.47 mdp, con reducciones importantes en el año posterior a cada uno. La segunda etapa abarcó desde 1986 hasta 1997, distinguiéndose por registrarse los montos más bajos del servicio de la deuda, en términos reales, pues, salvo en 1986, que fue de \$7,276.05 mdp, y en 1997, de \$5,871.79 mdp, en estos años fue menor a \$5,000 mdp, lo que representó una mejora en el perfil de la deuda.

Este comportamiento se debió, principalmente, a la manera en cómo se celebró la contratación de los créditos, ya que en cada uno se determinó el plazo total a pagar, los intereses correspondientes y los pagos por amortizaciones hasta finalizar con la liquidación del pasivo. Adicionalmente, la evolución de la economía nacional y de sus indicadores macroeconómicos también tuvieron gran influencia.

**Gráfico 12. Servicio de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal (Millones de pesos, 2008=100).**



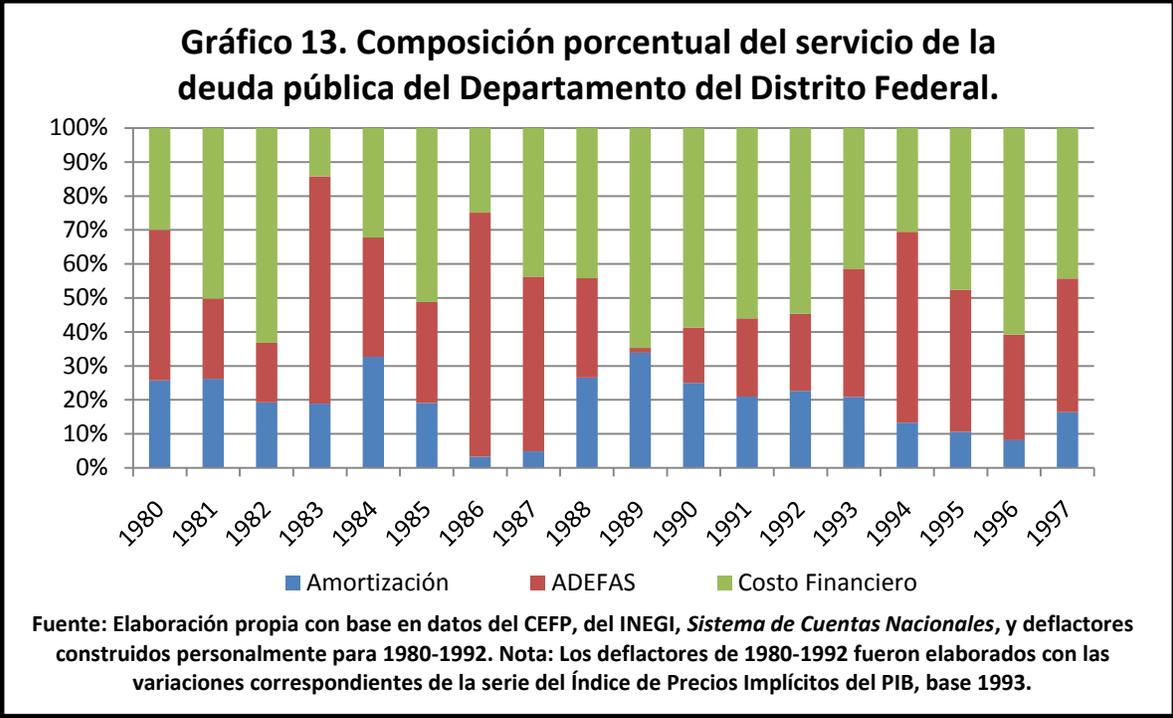
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP, del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y deflatores construidos personalmente para 1980-1992. Nota: Los deflatores de 1980-1992 fueron elaborados con las variaciones correspondientes de la serie del Índice de Precios Implícitos del PIB, base 1993.

Sobre sus tendencias, puede considerarse que, en el caso de los incrementos, estos se dieron en 1982, en año de elecciones presidenciales y de crisis económica; en 1985, cuando se registraron terremotos en la capital; en 1988, de nuevas elecciones federales y empeoramiento de las condiciones económicas; desde 1993, por la crisis económica que, nuevamente, se avecinaba en el país. Además, las reducciones ocurrieron en 1983 y 1986, cuando el gobierno federal asumió gran parte de la deuda del Departamento del Distrito Federal, como se indicó; entre el 1989 y 1992, cuando se firmaron varios acuerdos más para estabilizar la economía nacional y el gobierno local emprendió una serie de medidas encaminadas a estabilizar sus finanzas públicas.

Los tres conceptos mencionados no tienen el mismo impacto, ya que, por un lado, el gasto relacionado con amortizaciones implica reducir el monto de la deuda hasta liquidarla, pues se paga el principal de la misma, mientras que, por otro lado, el costo financiero se refiere a los intereses, principalmente, generados por la contratación y no es un gasto que signifique reducir el nivel del pasivo, como tampoco ocurre con las ADEFAS, que, de acuerdo con su significado, son adeudos de ejercicios fiscales anteriores. Mencionar esta distinción es fundamental para determinar si el gasto relacionado con la deuda del Departamento del Distrito Federal fue destinado a su reducción o al pago de otros rubros que no mejoraban sus finanzas públicas.

En el Gráfico 13, se aprecia que las Amortizaciones registraron participaciones pequeñas dentro del servicio de la deuda en este periodo, pues sólo llegaron a

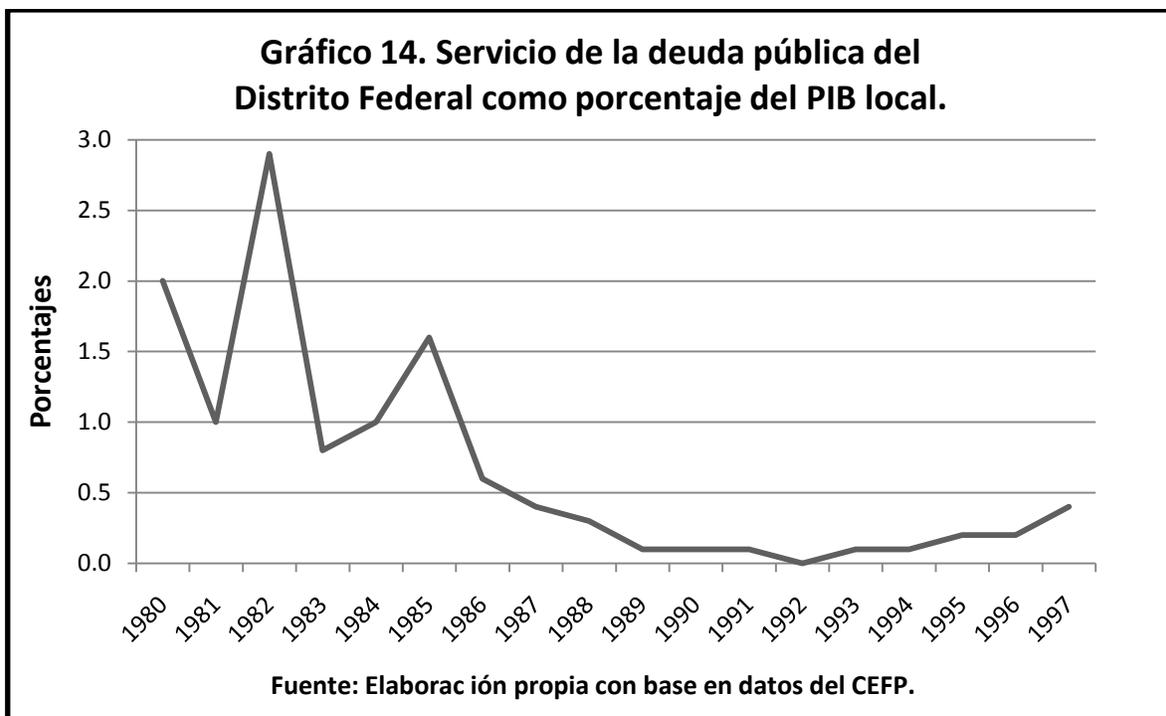
equivaler al 19.36%, mientras que a las ADEFAS les correspondió el 35.50% y al Costo Financiero el 45.14%, es decir, se destinaron mayores recursos relacionados los rubros que no contribuyeron a reducir el saldo total, el 80.64% del total, mientras que el rubro que sí lo hacía representó el porcentaje más bajo.



Es importante considerar que el hecho de que el costo financiero representara el mayor monto de lo destinado al servicio de la deuda tuvo una importante relación con la situación económica del país, pues la inestabilidad y política económica vigentes influyeron en que los intereses fueran altos, por lo que el pasivo local debía cubrirse con altos costos financieros. Esto tiene mayor justificación en 1994, cuando el país, nuevamente, atravesó por una crisis económica y, por ello, se registro su incremento.

**xi. Servicio de la deuda respecto al PIB local.**

Este indicador permite observar qué tanto ha representado el servicio de la deuda pública respecto al tamaño de la economía del Distrito Federal. Como en el caso del saldo de la deuda, sólo se trata de medir estas dos cantidades entre sí, pues no significa que todos los recursos que integran al PIBDF se pudieran haber destinado a cubrirlo.



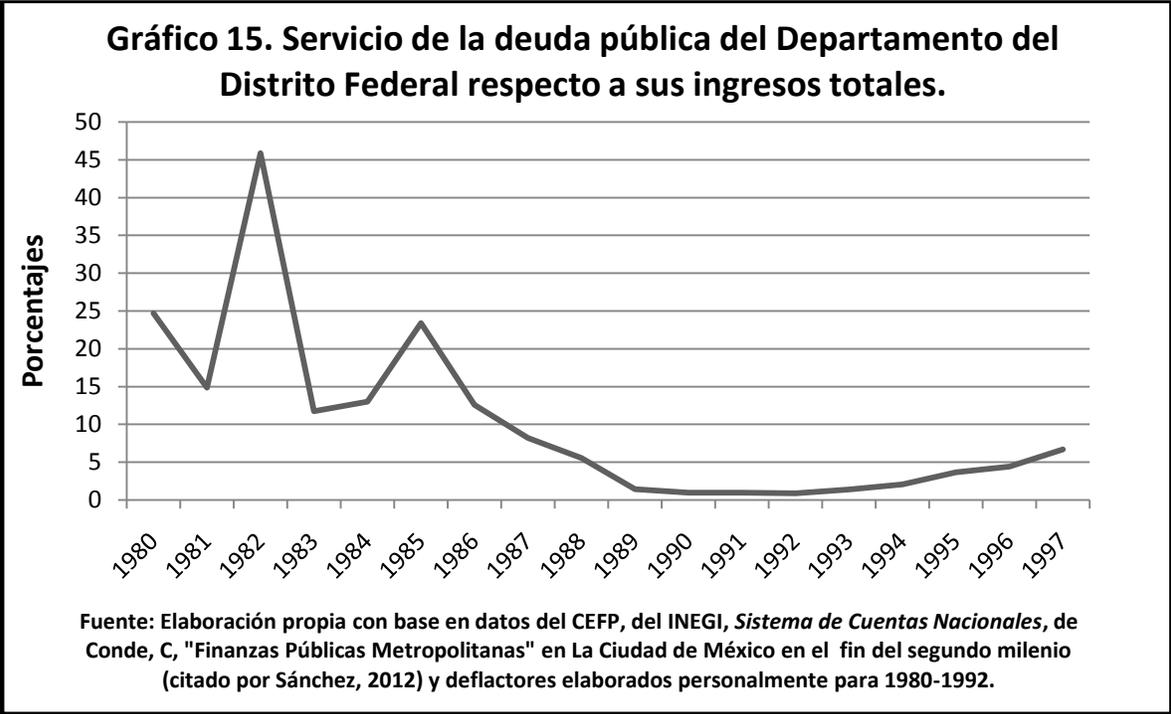
En el Gráfico 14, se muestra que, en general, estas erogaciones no representaron un porcentaje alto en el periodo. En primer lugar, esta proporción fue de 2.0%, en 1980, de 1.0%, en 1981, y de 2.9%, en 1982, su nivel más alto registrado, reduciéndose a 0.8%, en 1983, a 1.0%, en 1984, y a 1.6%, en 1985. Salvo el 0.60% registrado en 1986, en el resto de este periodo el servicio de la deuda representó entre 0.10% y 0.40%, como en 1997, del PIB local, lo que significó una mejora en el perfil de la deuda, pues se redujeron los riesgos de poderse registrar una situación de impago o algo similar.

Estos resultados demuestran que la economía de la capital de la República creció a un mayor ritmo o que el servicio de la deuda fue el que se redujo, en términos reales, con el paso de los años, siendo posibles ambos escenarios, aunque, al final, lo único importante es comprender que el servicio de la deuda, a pesar de la coyuntura económica que se presentó en México en estos años, no representó un monto que pudiera poner en riesgo a las finanzas públicas locales, situación que se hizo más visible desde 1986 y hasta 1997, por ser esta relación menor a la registrada años antes.

## **xii. Servicio de la deuda respecto a los ingresos totales.**

Este indicador es más importante, ya que demuestra qué tanto fueron suficientes o insuficientes los ingresos totales del Departamento del Distrito Federal para hacer

frente al servicio de su deuda, permitiendo inferir si éste pudo representar un riesgo para ser cubierto o si pudo ser manejado adecuadamente.



En el Gráfico 15, se aprecia que el servicio de la deuda representó niveles importantes de los ingresos públicos en los primeros años, ya que en 1980 fue del 24.72%, luego, en 1982, el nivel más alto, de 45.88%, para luego reducirse, pero incrementándose al 23.41%, en 1985. Al siguiente año, esta relación fue menor, del 12.60%. Finalmente, salvo en 1987, que fue del 8.19%, en 1988, de 5.54%, y 1997, de 6.68%, su proporción se mantuvo en niveles inferiores al 5%.

De esta situación, puede concluirse que el servicio de la deuda sí pudo representar grandes riesgos en la primera parte de este periodo, entre 1980 y 1986, debido que llegó a representar, en promedio, el 20.89% de los ingresos totales del Departamento del Distrito Federal, sin contar que, en 1982, lo hizo con el 45.88%, lo cual, considerando que en estos años los ingresos totales habían comenzado a disminuir y la deuda se había incrementado, pudo representar mayores problemas al gobierno local, si no hubiera actuado el Gobierno Federal para adquirir parte del pasivo, debido a que parte de su incremento se había debido al manejo de la política económica en México.

Sin embargo, la considerable reducción de este gasto desde 1986 permite confirmar que éste dejó de representar un problema para la economía local, ya que una menor proporción con relación a los ingresos públicos permitió a las

autoridades contar con un mayor margen de acción para enfrentar estas obligaciones financieras.

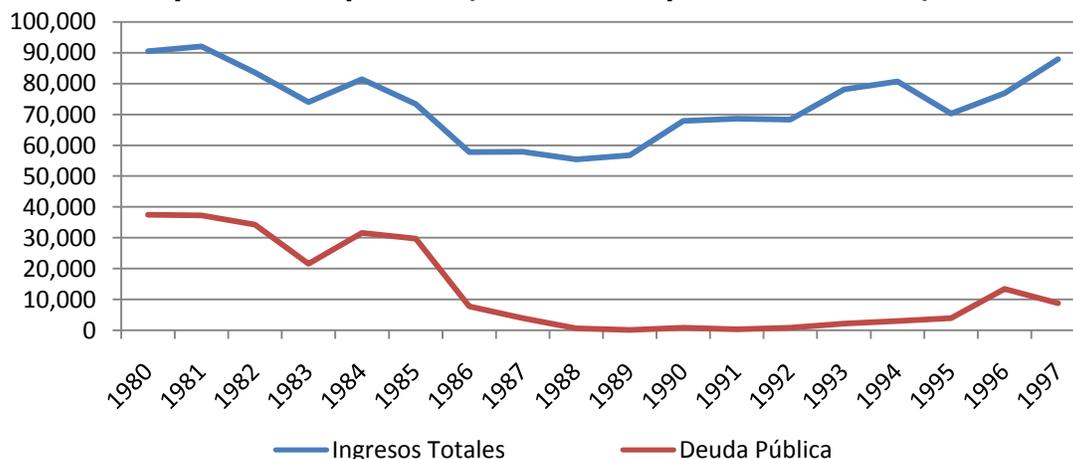
### **xiii. Ingresos totales del Distrito Federal: Integración porcentual.**

Para el análisis de este periodo, es fundamental conocer cómo fue la composición de los ingresos totales del Distrito Federal, los cuales correspondieron a la suma de la Deuda Pública, los Impuestos, las Participaciones Federales, las Transferencias Federales, los Derechos, los Productos y los Aprovechamientos.

En el Gráfico 16, es posible observar la evolución del total de los ingresos locales, con sus dos grandes tendencias. La primera comprendió entre 1980 y 1988, en la que estos recursos descendieron a un ritmo considerable, al pasar de \$90,481.05 mdp a \$55,435.34 mdp, registrándose un incremento notable sólo en 1984, cuando se ubicaron en \$81,410.16 mdp. Posteriormente, desde 1989, cuando representaron \$56,785.12 mdp, registraron incrementos importantes, aunque hubo años en los que mostraron un comportamiento constante, así como reducciones reales en 1992 y 1995, para ubicarse, en 1997, en \$87,892.18 mdp, es decir, su tendencia fue creciente.

Además, se puede apreciar el comportamiento de la deuda, pero la referida a la que formó parte de los ingresos totales, no al saldo de ésta, visualizándose que mostró, en una primera etapa, una tendencia decreciente, ya que pasó de equivaler a \$37,431.09 mdp, en 1980; \$31,543.84 mdp, en 1984; \$29,674.92 mdp, en 1985; \$7,812.81 mdp, en 1986; \$3,932.02 mdp, en 1987; \$713.32 mdp, en 1988; y \$152.37 mdp, en 1989. Finalmente, luego de mantenerse en niveles bajos, se elevó para representar un monto de \$2,243.79 mdp, en 1993; de \$4,004.40 mdp, en 1995; de \$13,425.14 mdp, en 1996; y de \$8,822.73 mdp, en 1997.

**Gráfico 16. Ingresos totales del Departamento del Distrito Federal y su deuda pública (Millones de pesos, 2008=100).**

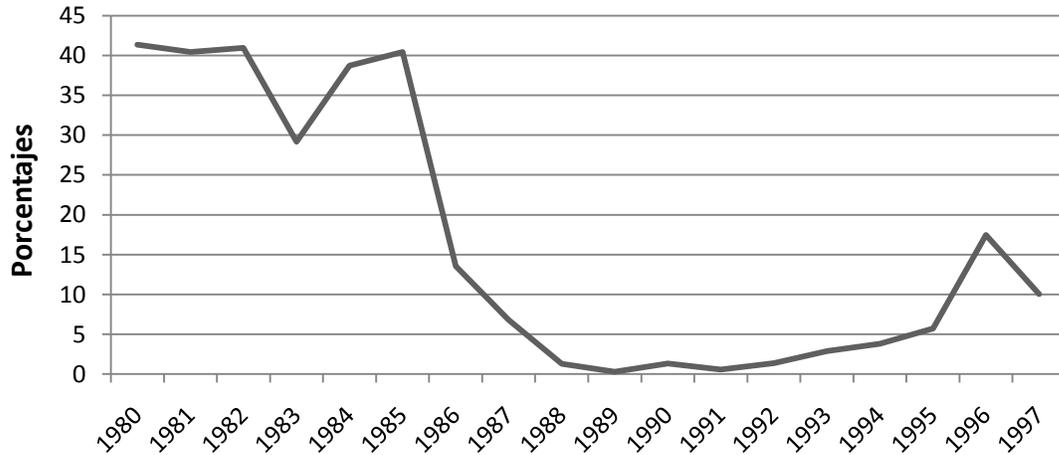


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, deflatores elaborados personalmente para el periodo 1980-1992 y Conde, C., "Finanzas Públicas Metropolitanas" en *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (citado por Sánchez, A., 2012). Nota: Los deflatores de 1980-1992 fueron elaborados con las variaciones correspondientes de la serie del Índice de Precios Implícitos del PIB, base 1993.

Este comportamiento demuestra el carácter volátil de los ingresos públicos del Distrito Federal en sus últimos años como Departamento, lo que representó un problema muy importante para el gobierno local, debido a que no siempre se contó con la cantidad de recursos necesarios para ejercer el presupuesto de egresos, pues, en todo el periodo, el monto de los ingresos públicos fue menor al registrado en 1980, lo que significó presiones importantes en las finanzas públicas locales para ejercer sus funciones. Sin embargo, es importante notar que, desde 1995, los ingresos totales se incrementaron.

Además, la deuda pública también mostró un comportamiento variable, pues, entre 1980 y 1985, fue una de las principales fuentes de ingresos, lo cual fue relevante, ya que, en su carácter de pasivo, representaba obligaciones financieras que, tarde o temprano, debían ser pagadas. Después comenzó a reducir su participación, de manera importante, en el resto del periodo, como se señaló. Es relevante observar que, en 1997, la deuda contratada fue menor a la de 1996.

**Gráfico 17. Deuda pública del Departamento del Distrito Federal como porcentaje de sus ingresos totales.**



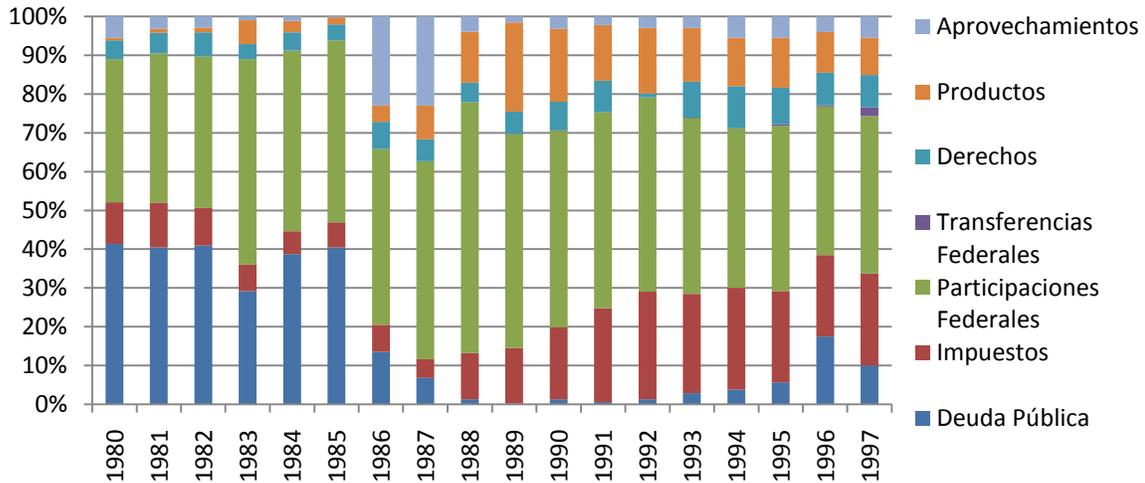
Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, deflatores elaborados personalmente para el periodo 1980-1992 y en datos Conde, C, "Finanzas Públicas Metropolitanas" en *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (citado por Sánchez, A., 2012). Nota: El monto de endeudamiento neto difiere de los datos presentados por el CEFP en el mismo periodo.

La relación entre estas dos cantidades se puede apreciar en el Gráfico 17, que muestra la proporción de la deuda pública contratada dentro de los ingresos totales de cada ejercicio fiscal. En primer lugar, el pasivo representó niveles muy altos de los recursos públicos del Distrito Federal, pues, tan sólo entre 1980 y 1985, lo hizo, en promedio, con el 38.53% del total, luego redujo su participación, de manera importante, a 13.53%, en 1986, y a 6.79%, en 1987. De 1988 a 1995, se mantuvo en niveles moderados, siendo la proporción de este año la más alta de estos, de 5.70%. Finalmente, se elevó notablemente al 17.47%, en 1996, y al 10.04%, en 1997.

Esto da cuenta de la importancia que tuvo el endeudamiento público en las finanzas públicas del Distrito Federal, aunque, por las razones expuestas anteriormente, con relación a la obligación de realizar los pagos correspondientes en un plazo determinado, seguramente las autoridades locales comprendieron que no podían disponer de este recurso de manera arbitraria, sino que debía adquirirse con moderación, por lo que uso fue menor en la mayor parte de este periodo.

Al respecto, Sánchez (2012) señala que desde 1982 "el endeudamiento disminuyó llegando a niveles de 13.5% para 1986, de 6.8% para 1987 y de 1.3% para 1988. En el periodo 1988-1994, los niveles de endeudamiento (...) tuvieron un promedio anual de 1.7% del total de los recursos. Desde el año 1997 (...) se tuvo que adoptar una estrategia de mayor generación de recursos propios frente a una reducción (...) de transferencias federales" (p. 30), lo que apoya esta afirmación.

**Gráfico 18. Composición porcentual de los ingresos públicos del Departamento del Distrito Federal.**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, deflatores elaborados personalmente para el periodo 1980-1992 y Conde, C, "Finanzas Públicas Metropolitanas" en *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (citado por Sánchez, A., 2012).

Para realizar un análisis más detallado sobre la integración de los ingresos públicos del Departamento del Distrito Federal, en el Gráfico 18, se muestra la participación porcentual de todas las fuentes de ingresos mencionadas previamente, con la finalidad de conocer cuáles fueron las más importantes, los cambios en su proporción, así como identificar aquellas que no ocuparon un papel significativo en estos años.

El caso de la deuda pública ya fue analizado, aunque debe señalarse que representó el 16.45% de los ingresos totales del periodo, lo que fue una participación considerable, aunque su mayor importancia se registró entre 1980 y 1987 y de 1996 a 1997, principalmente, de 1980 a 1982, cuando fue la principal fuente de ingresos. Esto permite suponer que, contrario a lo que han señalado diversas leyes y teóricos de la economía, la deuda representó una fuente ordinaria de ingresos, y no extraordinaria, pues no se dejó de contratar deuda pública, incluso, en los años de crisis económica.

Por otro lado, las Participaciones Federales representaron una fuente de ingresos fundamental en la hacienda pública local, pues, además de que, desde 1983, fueron la principal fuente de recursos, equivalieron, en promedio, al 46.46% del total de los ingresos del Distrito Federal. Sin embargo, esta proporción fue variable, pues, de 1980 a 1982, se mantuvo debajo del 40%, sus niveles mínimos, después, de 1983 a 1987, se ubicó en alrededor del 50%, mientras que, en 1988, se registró el nivel máximo de 64.67%. Más adelante, de 1989 a 1992, fue, en promedio, de 51.62% y del 41.62%, de 1993 a 1997, en la última parte del periodo.

Una tendencia distinta correspondió a los Impuestos (Locales), ya que, siendo su proporción en los ingresos del periodo del 15.54%, estos comenzaron representando el 10.74% de los recursos, en 1980, para luego reducirse hasta su nivel más bajo, en 1987, de sólo 4.89%. Posteriormente, su participación se incremento de manera notable, entre 1988 y 1992, al pasar del 11.95% al 27.73%, siendo éste su nivel más alto en todo el periodo. Al final, de 1993 a 1997, su promedio fue de 23.99%, superior la media del periodo.

Por su lado, la participación de los Productos (Venta o arrendamiento de bienes inmuebles del Gobierno Federal y rendimiento de inversiones) fue del 9.56%, pero su evolución no fue constante, sino variable y creció consecutivamente, pues, en 1980, equivalieron sólo al 0.69% de los ingresos totales, su nivel más bajo, luego, al 2.98%, en 1984, después, al 22.95%, en 1989, que representó su mayor proporción, posteriormente, se redujo al 13.86%, en 1993, y al 9.62%, en 1997.

Posteriormente, los Derechos (Pago de agua, registro civil, derechos por obras, certificaciones, entre otros conceptos) representaron el 6.41% de los ingresos locales. Aunque su participación también fue cambiante, lo hizo en menor grado, ya que pasaron de representar el 4.83%, en 1980, al 7.11%, en 1986, al 1.00%, en 1992, su nivel más bajo en este periodo, al 10.79%, en 1994, la participación más alta de todas, para cerrar, en 1997, equivaliendo al 8.30% de estos recursos.

Los Aprovechamientos (Multas, recargos, resarcimientos, indemnizaciones por daños a propiedad del gobierno, entre otros) ocuparon el 5.40% de estos ingresos en el periodo. A pesar de que se trató de un porcentaje pequeño, su evolución fue interesante, ya que, siendo su proporción del 5.47%, en 1980, se redujo a 0.26%, en 1985, su nivel más bajo, aunque, dos años después, en 1987, fue del 22.97%, su nivel más alto. Después de esto, su participación ha sido inferior al 6%, cerrando el periodo, en 1997, con un 5.48%

Finalmente, las Transferencias Federales, las cuales no son especificadas por la fuente citada, se consolidaron como la última fuente de ingresos para la capital de la República, ya que comenzaron a registrarse en el Distrito Federal desde 1989. Representaron solamente el 0.17% de sus ingresos. Sin embargo, sus montos se elevaron rápidamente, ya que pasaron de equivaler al 0.005%, en 1989, al 0.41%, en 1995, y al 2.25%, en 1997, su nivel más importante registrado.

Por lo tanto, las principales fuentes de ingresos con las que contó el Departamento del Distrito Federal fueron, en orden: Las Participaciones Federales (46.46%), la Deuda Pública (16.45%) y los Impuestos (15.54%). Juntos representaron el 78.45% del total, lo que guarda cierta relación con lo que mencionado por Blancas (1993), sobre que las "(...) principales fuentes de ingreso han sido las

participaciones, las transferencias y el endeudamiento (...)” (p. 285), salvo que estas transferencias, como se mostró, no fueron importantes para la hacienda pública local, al menos, en estos años.

Es relevante notar que los recursos correspondientes a las Participaciones Federales y a las Transferencias Federales provinieron del Gobierno Federal, mientras que la deuda lo hizo de los acreedores, de los cuales no se brinda información. Por su lado, los ingresos propios (Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, sin contar Deuda Pública) fueron de sólo del 36.91% en el periodo, lo que indica que hubo una gran dependencia hacia recursos de terceros y no se buscó, o no se tuvo éxito, en lograr que los ingresos propios tuvieran una mayor participación en los ingresos locales.

#### **xiv. Destinos de la deuda.**

Una vez mencionadas las principales características del endeudamiento público capitalino en estos años, es fundamental conocer a qué rubros y destinos fue canalizado, sin embargo, debe señalarse que no se contó con información específica por ejercicio fiscal, sino que, por un lado, se consideraron los principales destinos del gasto público local, con el objeto de conocer su tendencia, y, posteriormente, sólo se consideró en qué rubros, en general, fue utilizada esta deuda, pero sin más detalles.

En estos años, el Distrito Federal tenía grandes pendientes en materia de urbanización, por lo que era importante realizar cuantiosas erogaciones en materia de infraestructura y servicios públicos, lo cual, si bien fue ejecutado, implicó varias dificultades, además, no en todos los ejercicios fiscales se gastó la misma cantidad de recursos en estos fines.

Por lo anterior, el gasto público tuvo diferentes prioridades por año, ya que, “(...) a partir de 1982 todos los componentes del gasto público del DF se reducen y sólo unos cuantos conceptos han logrado superar los niveles de 1980 y 1981; es el caso del gasto en servicio de la deuda (1982), vivienda (1988), recreación (1990), ecología (1990) y protección al trabajo (1984)” (Blancas, 1993, p. 291). Esto da cuenta de las dificultades que enfrentó el gobierno local al no poder financiar todos los proyectos necesarios, por lo que tuvo que seleccionar aquellos considerados como más relevantes para la urbanización, junto al pago del endeudamiento.

Considerando los puntos anteriores, las prioridades de gasto público de las autoridades del Departamento del Distrito Federal fueron varias, por un lado, fue el desarrollo y crecimiento del transporte urbano, rubro al que el gobierno local dio

una gran importancia, principalmente, por la expansión del Sistema de Transporte Colectivo, Metro, aunque también se promovió el crecimiento de la red de trolebuses, se impulsó la ruta de autobuses de la Ruta 100 y se realizó la construcción del Tren Ligero (Blancas, 1993, p. 295), no sólo siendo interés de las autoridades capitalinas realizarlo, sino también una gran necesidad, pues había que acelerar la comunicación y conexión de la ciudad por medio del transporte público, el cual no era suficiente para el nivel y el ritmo de crecimiento de la población que se había registrado por décadas.

Por otro lado, también el gobierno de la capital, en la década de 1980, había destinado importantes recursos en rubros como infraestructura educativa, salud, agua, red de drenaje, vivienda (Pues este llegó a ser un problema muy relevante en estos años ante la necesidad de su construcción y su poca disponibilidad en muchas zonas), desarrollo urbano (Por la necesidad de planeación en la construcción), cultura y, en general, en la mejora en la calidad de vida, cuya demanda iba en aumento y ponía en serios aprietos al Departamento del Distrito Federal, ya que no se contaba con suficiente presupuesto para todo y seguía habiendo pendientes cuya solución era urgente.

Ambos rubros, desarrollo social e infraestructura urbana, se convirtieron en una gran prioridad al representar todavía un gran pendiente con sociedad capitalina a finales del siglo XX, además por pretenderse impulsar el sustento de la capital y de los asentamientos humanos. Aunado a lo anterior, era una realidad que la deuda del Distrito Federal había servido para financiar una gran variedad de proyectos relacionados, lo cual pronto representó una importante carga para las finanzas públicas, razón por la que fue siendo mayor el monto destinado al servicio de la deuda, pues era necesario pagar estos compromisos.

Sobre este asunto, Blancas (1993) indica que “(...) los crecientes problemas de la ciudad originan que los recursos necesarios para cumplir con los programas trazados crezcan en forma tal que impiden que el gasto sea cubierto con ingresos propios, por lo cual es necesario recurrir al endeudamiento” (p. 291), es decir, la magnitud de los problemas de la capital era tan grande como la necesidad de solventarlos con cuantiosos recursos que no siempre eran equivalentes a los recursos con los que contaba el gobierno local, por ello fue necesario la deuda.

De esta forma, la deuda pública, en los primeros años, sufrió los impactos de la crisis económica y sus grandes variaciones requirieron la intervención del gobierno federal, como se indicó; después “(...) durante el lapso 1986-1995, se orientó al propósito de mantener finanzas públicas sanas, a través de un incremento de los ingresos propios, la amortización anticipada de capital y de contratar únicamente créditos provenientes de protocolos franceses para la ampliación de las obras de

metro”; al final, de 1996 al 2000, “(...) el endeudamiento (...) se incrementó (...) para financiar proyectos de transporte colectivo (fortalecimiento de infraestructura del Metro y adquisición de 200 trolebuses), sistema hidráulico, obras y servicios públicos, mejoramiento del medio ambiente, e inversiones de seguridad pública y de justicia (...)” (CEFP, 2001, p. 8-9).

Por lo tanto, el pasivo se destinó al fortalecimiento de las finanzas públicas locales, al canalizarse parte de él para amortizaciones de capital y aumentar los ingresos propios, así como al crecimiento de la red de transporte público de la ciudad, principalmente el Metro, lo cual, sin duda, contribuyó al crecimiento de la actividad económica, aunque, también, se utilizó para fines que, al parecer, no fueron productivos, como las obras hidráulicas, el medio ambiente, seguridad o justicia, o, al menos, no se contó con mayor información para comprender e identificar mejor sus funciones y su naturaleza.

Sería recomendable contar con mayores detalles sobre estos últimos destinos, ya que no puede emitirse un juicio claro para determinar si se trató de gasto corriente o gasto de capital, pues el medio ambiente, la seguridad y la justicia no parecen ser de este último tipo de erogaciones. De acuerdo con la clasificación funcional del gasto, estos corresponden a las funciones de “Gobierno”, “Desarrollo social” y “Desarrollo económico”. Con relación a la legislación, el pasivo no fue destinado por completo a rubros rentables o que generaran los ingresos necesarios para su liquidación, pero esto no significa que se haya utilizado de manera irresponsable o que no haya tenido impactos positivos en la población.

#### **4. Conclusiones.**

Considerando todos los elementos abordados en este capítulo, es posible concluir que, por un lado, las dos últimas décadas del siglo XX estuvieron marcadas, para el Distrito Federal, por cambios importantes en su forma de gobierno, su administración pública, así como en su diseño jurídico, ya que pasó de depender, en todos sus aspectos, del Presidente de la República a tener un mayor, pero no completo, nivel de autonomía. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se convirtió en la Asamblea Legislativa, la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la posibilidad de elegir representantes populares, principalmente, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, obedecieron a un cambio en la sociedad capitalina, principalmente, que comenzaba a ser hostil al partido que se mantenía en el poder.

Además, los asuntos relacionados con la deuda pública tampoco cambiaron sustancialmente, ya que, si bien la Dirección General de Tesorería, la Contraloría

General y el mismo Jefe del DDF contaron con facultades técnicas para su propuesta, evaluación y contratación, estuvieron subordinados, en cierta medida, al Congreso de la Unión, para su aprobación, y a la SHCP, para su contratación. Esta situación no se modificó radicalmente con estos cambios jurídicos e institucionales, ya que el Congreso de la Unión siguió teniendo una gran influencia en varios de los aspectos más importantes del Distrito Federal, como la deuda pública, ya que no pudo ser determinada por el gobierno local.

Posteriormente, en el segundo apartado, se dio cuenta de que la legislación de deuda pública prevaleciente en ese entonces, sobre su contratación y aprobación, consistía, principalmente, en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que estuviera vigente, y la Carta Magna, en las que se marcaba que las autoridades locales podían discutir la composición de los ingresos y gastos locales, para luego entregar la propuesta al Ejecutivo para que él, a su vez, la remitiera al Congreso de la Unión para que fuera discutida, modificada y aprobada, para que contratara, de esta manera, el financiamiento acordado, debiendo entregar la información solicitada a la SHCP.

La importancia de establecer este marco regulatorio en la materia fue fundamental, ya que se pretendió fomentar la transparencia en su contratación y manejo, así como crear un contrapeso a las facultades que habían mantenido, por décadas, el Presidente de la República y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, ya que habían contratado empréstitos sin informar al respecto, de manera que el Poder Legislativo contó con mayor poder para procurar el mejor manejo de estos recursos. En el caso del DDF, la deuda que se le permitió adquirir fue mayor en la primera parte del periodo de estudio, aunque, posteriormente, sus montos se vieron reducidos, pues se decidió que ésta debería crecer con moderación y no al ritmo al que lo había hecho previamente.

Finalmente, en el tercer apartado se hizo mención de que el saldo de la deuda mostró tres etapas: La primera, entre 1980 y 1985, en la que registró sus niveles más altos y requirió la intervención del Gobierno Federal; La segunda, entre 1986 y 1995, de una relativa estabilidad y bajo saldo; Finalmente, la tercera etapa comprendió sólo de 1996 a 1997, debido a que el monto real del pasivo volvió a incrementarse por la crisis económica que se había presentado pocos años antes. Su variación real respaldó este comportamiento en el periodo, como fue mostrado.

La mayoría de los indicadores mostrados siguieron estas mismas etapas. Así, la proporción del saldo del pasivo fue baja con relación al PIB local, pero, ligeramente, alta respecto a los Ingresos Ordinarios, los Gastos Ordinarios, las Participaciones Federales y la Recaudación Tributaria. Aunque la situación, durante la segunda etapa, fue moderada, en los últimos dos años cambió y se

presentaron tendencias que pudieron considerarse como preocupantes, principalmente, porque se trataba de un alto nivel de deuda pública que podía causar problemas al nuevo gobierno local.

También se mostró que la deuda fue la principal fuente de ingresos en la primera etapa del periodo, pero luego redujo su participación a un ritmo muy rápido, sin que dejara de ser importante, cediendo el lugar a las Participaciones Federales, un recurso que no podía ser controlado por el gobierno local. Además, el Sector Central ejerció la mayor parte de los recursos (67.86%), en la mayoría de los años, mientras que el Sector Paraestatal lo hizo con menos (32.14%, desde 1980, pero el 41.32%, desde 1984) y redujo su participación en los últimos años. Por su lado, casi la totalidad de pasivo fue deuda interna (94.78%) y sólo el 5.22% fue externa, debido a las condiciones económicas del país y a las decisiones de contratación.

Por otro lado, el servicio de la deuda representó montos muy altos entre 1980 y 1986, aunque luego comenzó a reducirse sustancialmente en el resto del periodo, al igual que con su porcentaje con relación al PIB local. Fue posible apreciar que el rubro que representó una mayor cantidad fue el Costo Financiero (45.14%), seguido de las ADEFAS (35.50%) y, finalmente, de las Amortizaciones (19.36%), lo que significa que no se destinaron mayores recursos para reducir el saldo de la deuda local. Se apreció que su proporción respecto al PIB local fue muy baja, menor al 1% en la mayor parte del periodo, al igual que con los ingresos totales del Departamento del Distrito Federal, pues representó, en la mayoría de estos años, menos del 10% del total.

Finalmente, con relación a sus destinos, la mayor parte de la deuda se canalizó a transporte público, principalmente, a infraestructura hidráulica, al pago de deuda pública y a otros rubros que, en su mayoría, parecen haber representado gasto de capital, pero no todos, además, se debe especificar más y mejor estos conceptos, pues no fue posible identificarlos adecuadamente, con base en las clasificaciones de gasto existentes, ya que su descripción y detalles fueron ambiguos.

## **Capítulo III.**

### **Evolución y manejo de la deuda pública del Distrito Federal: 1997-2015.**

#### **1. Solicitud, aprobación y contratación de la deuda.**

El monto anual de la deuda, o techo de endeudamiento, que ha sido solicitado por las autoridades del Distrito Federal y que ha sido entregado al Ejecutivo Federal para que sea remitido a la Cámara de Diputados con el fin de que sea discutido y aprobado, no necesariamente ha coincidido con lo que los legisladores han determinado finalmente, ya que ellos, considerando la situación económica local y la del país, pueden decidir otra cuantía de recursos, a la cual el gobierno local debe apegarse, aunque no siempre se utilizan todos los recursos aprobados, como se analiza en este apartado.

“el marco legal de la deuda subnacional en México fue reformado en el 2000. El viejo marco legal estuvo basado en el concepto de los “mandatos”. Esto significaba que el Gobierno Federal actuaba como una garantía del servicio de la deuda estatal que había sido garantizada con las Participaciones. Lo que pasó fue que: a) Los bancos tuvieron incentivos para realizar préstamos, pues los percibían libres de riesgo; y b) Los gobiernos subnacionales también tenían la esperanza de un rescate financiero al no creer que el Gobierno Federal podría reducir sus transferencias” (Revilla, 2013, p. 152-153).

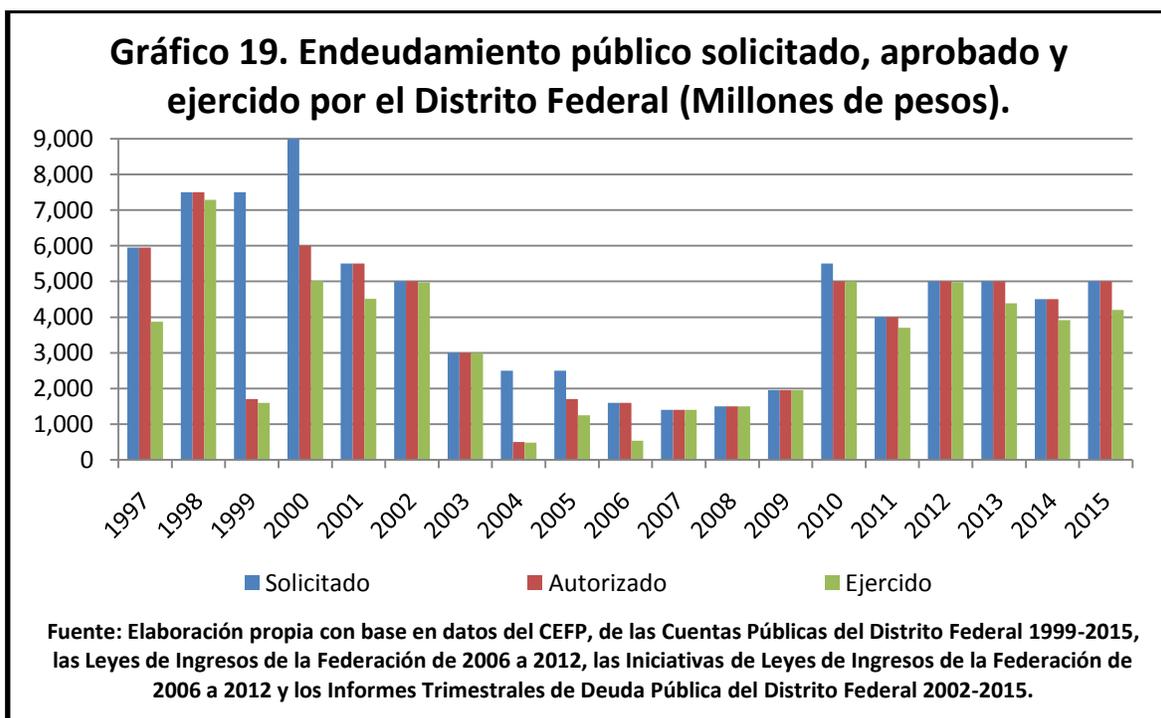
A raíz de estos problemas, se procedió con “una renuncia explícita de algún rescate financiero por el Gobierno Federal y un nuevo sistema dirigido a una nueva evaluación correcta del riesgo de la deuda subnacional por parte de los prestamistas. Estos objetivos fueron perseguidos por medio de: a) La eliminación de los mandatos; b) El establecimiento de un nexo entre el riesgo del capital de los préstamos bancarios de los gobiernos subnacionales y su calificación crediticia; c) El requerimiento de registrar los préstamos subnacionales con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (Revilla, 2013, p. 153).

Por lo tanto, estos cambios, en cierta forma, recientes, tuvieron como eje principal lograr que fueran los mismos gobiernos subnacionales los que se responsabilizaran de las contrataciones de obligaciones financieras que realizaran, además de que se especificaba, con mayor detalle, la rendición de cuentas que debían hacer ante la SHCP para promover la transparencia de estos recursos y su manejo, ya que, a pesar de existir legislación en materia de deuda pública, como

se señaló en el capítulo anterior, no fue suficiente para evitar que los gobiernos locales pudieran tener problemas con ésta por la relativa facilidad para obtenerlos.

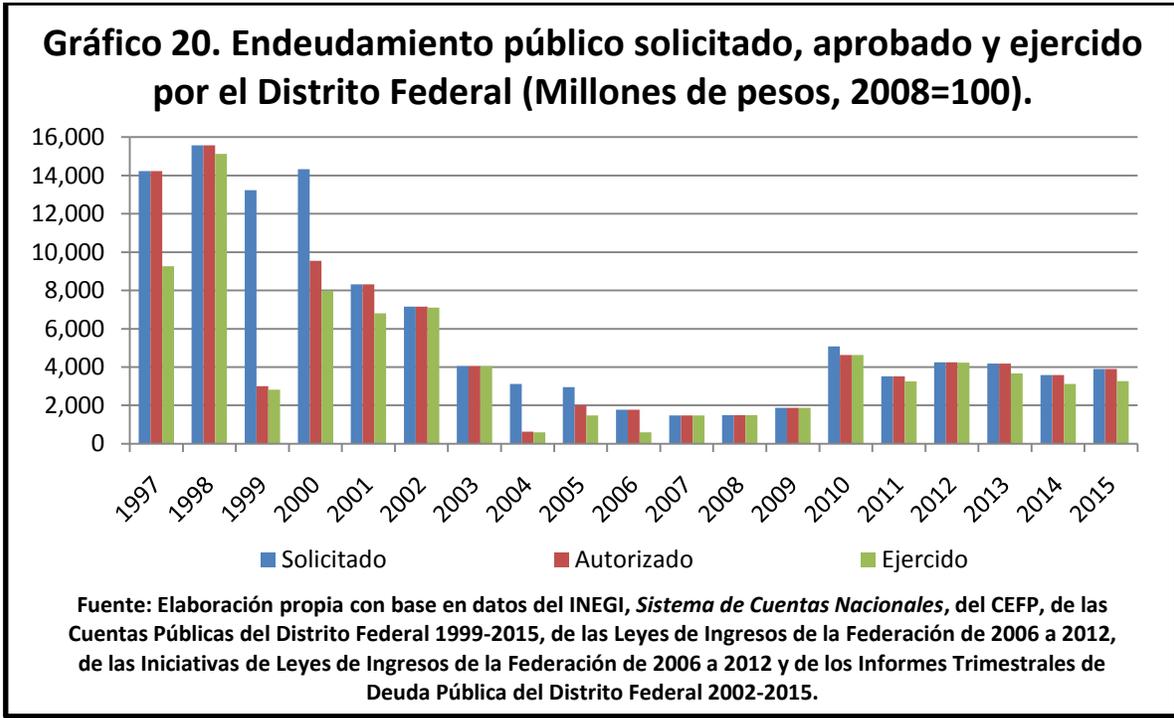
Estas importantes reformas se debieron, principalmente, a que “de acuerdo con el razonamiento teórico, un exceso de autonomía en la deuda implica riesgos, especialmente cuando hay oportunidad de rescate por parte del Gobierno Central y si el mercado no impone disciplina, entonces el gobierno tratará de tomar prestado más allá de lo recomendado, dejando para el largo plazo los pagos de infraestructura y gasto actual” (Izquierdo y Martínez, 2015, p. 25), es decir, según esta concepción, si no hay mayores restricciones en la adquisición de deuda, los gobiernos pueden disponer de ella sin destinarla a proyectos o rubros importantes.

Por su lado, las Iniciativas de Leyes de Ingresos de la Federación 2005-2015, así como las Leyes de Ingresos de la Federación 2005-2012, han contenido la indicación de que los financiamientos aprobados debían apegarse a la, entonces vigente, Ley General de Deuda Pública, ahora Ley Federal de Deuda Pública, además del resto de la legislación, de que las obras debían producir un incremento en los ingresos públicos, estar marcadas dentro del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal correspondiente y estar registradas ante la SHCP.



En el Gráfico 19, se aprecia la situación de las tres etapas de la deuda pública de la capital del país en el periodo de estudio, en términos nominales, con la finalidad de mostrar las cantidades correspondientes de cada año, en millones de pesos de cada uno de ellos, aunque esto no permita realizar comparaciones por la

diferencia en precios. Atendiendo esta restricción, en el Gráfico 20, se muestran estos montos de pasivo de estos indicadores, en términos constantes, en millones de pesos del año 2008, para poder realizar una comparación de su evolución a lo largo del periodo de estudio, lo que permite apreciar que existen tres etapas al respecto.



La primera etapa va de 1997 al 2000, cuando los montos de endeudamiento solicitados para el Distrito Federal fueron los más altos, ya que estuvieron entre \$14,000 mdp y casi \$16,000 mdp, siendo los montos autorizados por los legisladores federales idénticos en 1997 y 1998, y, considerablemente, inferiores en 1999 y 2000, especialmente en este primer año, por su lado, los montos ejercidos fueron, ligeramente, menores que los autorizados, salvo en 1997. Es relevante observar que, en 1999, el monto autorizado fue casi \$10,000 mdp menor a lo solicitado, e incluso, el monto ejercido fue menor al autorizado, lo que demuestra las diferencias entre estas tres cantidades en el periodo.

La segunda etapa comprende desde el 2001 hasta el 2006, cuando, por un lado, los montos solicitados, autorizados y ejercidos presentaron una tendencia decreciente y, por el otro, las diferencias entre ellos se ubicaron, principalmente, entre el 2004 y el 2006, entre los montos autorizados y los ejercidos, lo que demuestra que el Distrito Federal contó con menores recursos de financiamiento en estos ejercicios fiscales.

Finalmente, la tercera etapa abarca desde el 2007, cuando la tendencia cambia notoriamente, pues las diferencias existentes entre la deuda solicitada, la autorizada y la ejercida se reducen considerablemente, además, los montos de cada etapa ascienden anualmente hasta el 2010, pues, a partir de este año, se han mantenido en, aproximadamente, \$4,000 mdp. Es importante mencionar que, desde 2011, la deuda ejercida se ha mantenido en niveles, ligeramente, inferiores a los de la deuda autorizada, lo cual contrasta con la situación que ocurría desde 2007, cuando estos montos eran idénticos, según la información oficial.

Un aspecto importante es que ha sido posible registrar un endeudamiento superior al autorizado, siempre que se registre una reducción de la deuda en el mismo ejercicio fiscal y por el mismo monto. Como ejemplo, el CEFP (2005) menciona que, en pesos nominales, en el 2005 el Gobierno del Distrito Federal tenía autorizado "(...) un techo de endeudamiento por \$1,700 millones de pesos; no obstante, a junio de 2005, registra un desendeudamiento neto por \$868.5 mdp, por lo que su capacidad de endeudamiento asciende a \$2,565.5 mdp para el segundo semestre de 2005" (p. 10).

A raíz de la Reforma Política de la Ciudad de México, publicada, en el DOF, el 29 de enero del 2016, y la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios, publicada, en el DOF, el 27 de abril del 2016, esta situación no ha cambiado sustancialmente, pues, en esta última ley, todavía se expresa que la contratación de financiamiento local debe apegarse a lo aprobado por el Congreso de la Unión, aunque no se detalla más este proceso, además sigue vigente la obligación, para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de rendir informes periódicos ante este Congreso sobre el manejo y detalles del endeudamiento público local.

También se destaca la vigencia de las facultades de la ASF y del órgano fiscalizador local para revisar el manejo de estos recursos. Uno de los aspectos más importantes es que mencionan cuatro condiciones que deben cumplirse: 1. Incrementar los ingresos públicos; 2. Incluirse en el Presupuesto de Egresos local del ejercicio fiscal correspondiente; 3. Seguir la normatividad respectiva vigente; 4. Registrarse en la cartera de inversión de la SHCP antes de su contratación.

Por su lado, contrario a lo que se planteaba anteriormente, no parece ser que el gobierno local vaya a determinar su propio nivel de endeudamiento con estas reformas, ya que, todavía, el artículo 73 de la Carta Magna señala que será el Congreso de la Unión el encargado de esta tarea, lo que significa que, en el fondo, la entidad federativa no tendrá la libertad de endeudamiento esperada, sino que seguirá dependiendo de los Poderes Federales para su aprobación y contratación.

## 2. Evolución de la deuda pública y sus indicadores: 1997-2015.

Para conocer la evolución del endeudamiento público del Distrito Federal en el periodo de estudio, es necesario visualizarlo por medio de gráficos e indicadores específicos para este fin, por lo que, en el presente apartado, se presentan su saldo y su variación real, su proporción respecto a importantes indicadores económicos, su integración por usuario y por acreedor, sus emisiones bursátiles y sus respectivos detalles, los fideicomisos correspondientes, su registro ante la SHCP, además, se presentan indicadores financieros, indicadores de vulnerabilidad, indicadores de sostenibilidad, indicadores de otra naturaleza, así como su perfil de amortizaciones para los siguientes años y el papel del pasivo dentro de los ingresos netos locales.

### i. Saldo de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal.

El primer indicador que debe ser mostrado, dada su importancia, es el saldo total de la deuda pública del Distrito Federal, pues refleja el nivel de sus obligaciones financieras a lo largo de estos años, permitiendo observar sus cambios y tendencias. Esto puede mostrarse mediante datos nominales o reales, pero hay grandes diferencias al respecto, mismas que se explican y detallan a continuación.

Utilizar valores corrientes (nominales) para analizar la evolución del saldo de la deuda pública implica observar su tendencia con base en precios de cada año, lo cual, al no ser los precios siempre los mismos, no es una confiable presentación, pero, sólo con fines ilustrativos, se muestra su evolución con estas características. Por su lado, con datos constantes (reales) se puede realizar una comparación con base en precios de un año base, en este caso, del 2008, quitando el efecto de la inflación para todo el periodo y permitiendo observar el verdadero comportamiento de la variable analizada, importante para el tema de estudio.

Es fundamental señalar que hay diferencias en la información presentada por la SHCP y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (SEFIN) sobre el saldo de la deuda pública del Distrito Federal en algunos años, las cuales, en millones de pesos nominales, son presentadas en el Cuadro 2:

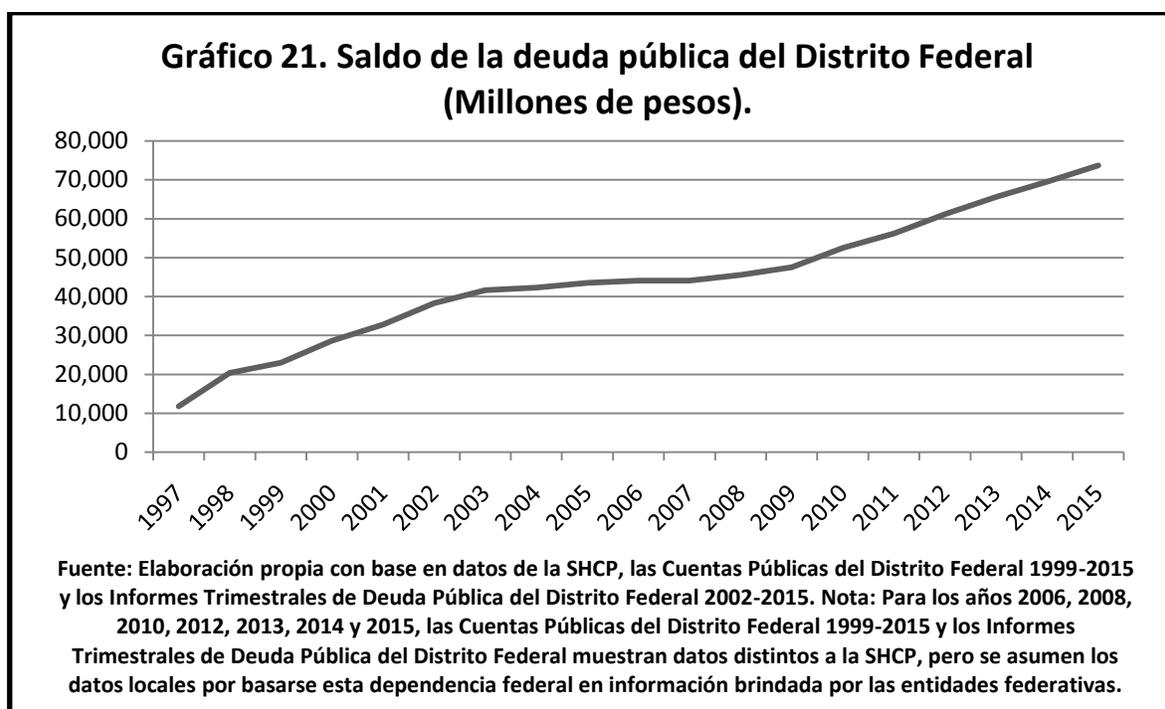
<b>Año</b>	<b>SHCP</b>	<b>SEFIN</b>
2006	44,085.90	44,133.00
2008	45,579.60	45,579.50
2010	52,578.50	52,529.50
2012	58,773.82	61,207.30
2013	62,962.50	65,592.80

2014	66,881.54	69,511.80
2015	71,083.60	73,713.90

**Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP y la SEFIN.**

Ante esta situación, se decidió considerar sólo los datos de la SEFIN en los años de divergencia, debido a que la SHCP conforma sus bases de datos con base en información que presentan las entidades federativas, de manera que la serie del saldo de la deuda se integra con datos del CEFP, de la SHCP y de la SEFIN.

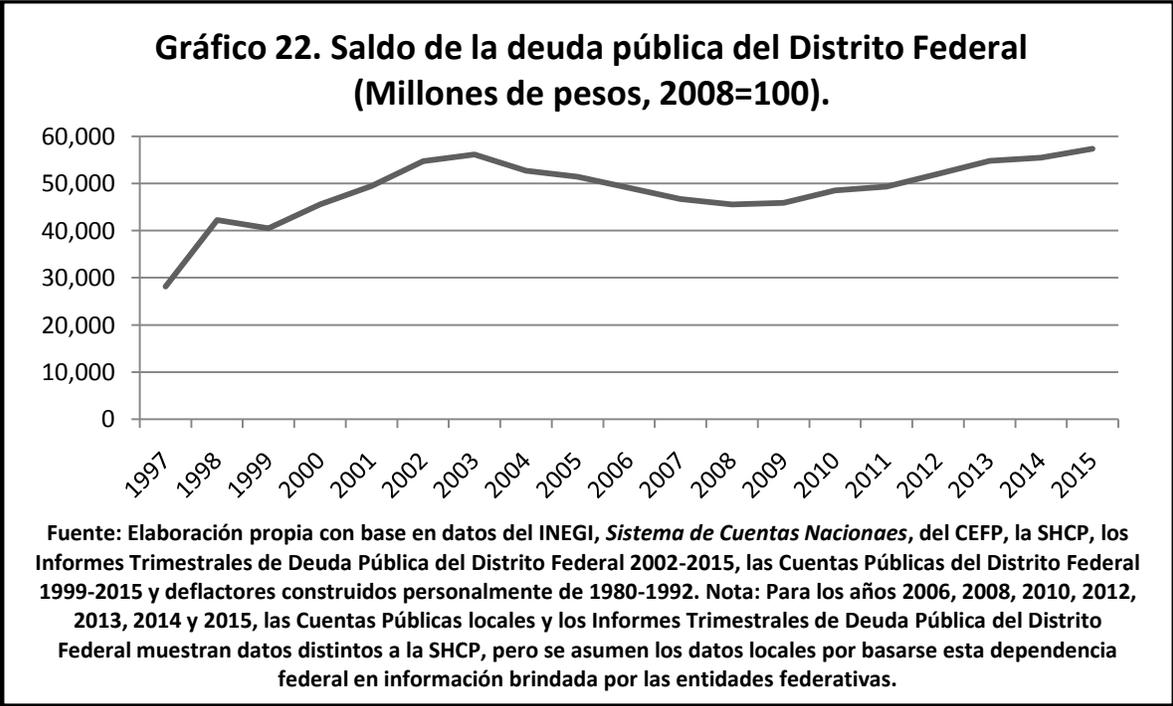
Previo a este análisis, cabe recordar que "(...) el repunte observado en 1996, se asoció en gran parte a los efectos que había generado la crisis financiera de 1995, misma que acentuó la pérdida cambiaria derivada de la devaluación del peso respecto a las principales divisas en que estaba contratada la deuda del D.F., lo que se sumó a la capitalización de intereses de R-100, el alza de las tasa de interés internacionales y de las tasas de interés a nivel nacional" (CEFP, 2001, p. 9), lo que explica el importante crecimiento que presentó el pasivo en estos años y su importante saldo en 1997.



Con datos corrientes, en el Gráfico 21, se aprecia un crecimiento de la deuda a un ritmo considerable en todo el periodo. Una primera etapa abarca desde 1997 hasta 2003, en la que el pasivo cumplió con esta tendencia acelerada y se incrementó en alrededor de \$30,000 mdp para alcanzar un saldo de \$41,634.00 mdp; posteriormente, en otra etapa, de 2003 a 2009, su crecimiento, si bien continuó siendo positivo, lo hizo a un ritmo menor y su saldo creció en casi \$6,000 mdp para ubicarse en \$47,529.50 mdp; finalmente, la última etapa comprende de

2009 hasta 2015, en la que su crecimiento volvió a cobrar un ritmo importante, incrementándose el saldo en casi \$26,000 mdp para ubicarse en \$73,713.90 mdp al final del año 2015.

Por su lado, en el Gráfico 22, con datos constantes, se aprecia el verdadero comportamiento del pasivo, el cual contrasta con el mencionado previamente, ya que, si bien pueden distinguirse las mismas tres etapas, éstas presentan diferentes características. De 1997 a 2003, la deuda mostró la misma tendencia creciente, incrementándose en alrededor de \$28,000 mdp para alcanzar un saldo de \$56,195.12 mdp; posteriormente, de 2003 a 2009, no sólo no se elevó el saldo, sino que se redujo significativamente en más de \$10,000 mdp para quedar en \$45,914.87 mdp; finalmente, de 2009 a 2015, se volvió a presentar una tendencia creciente, con un ritmo importante, ya que el pasivo se elevó en casi \$12,000 mdp, pues, al cierre del 2015, fue de \$57,395.79 mdp, el nivel máximo que superó al alcanzado en el año 2003.

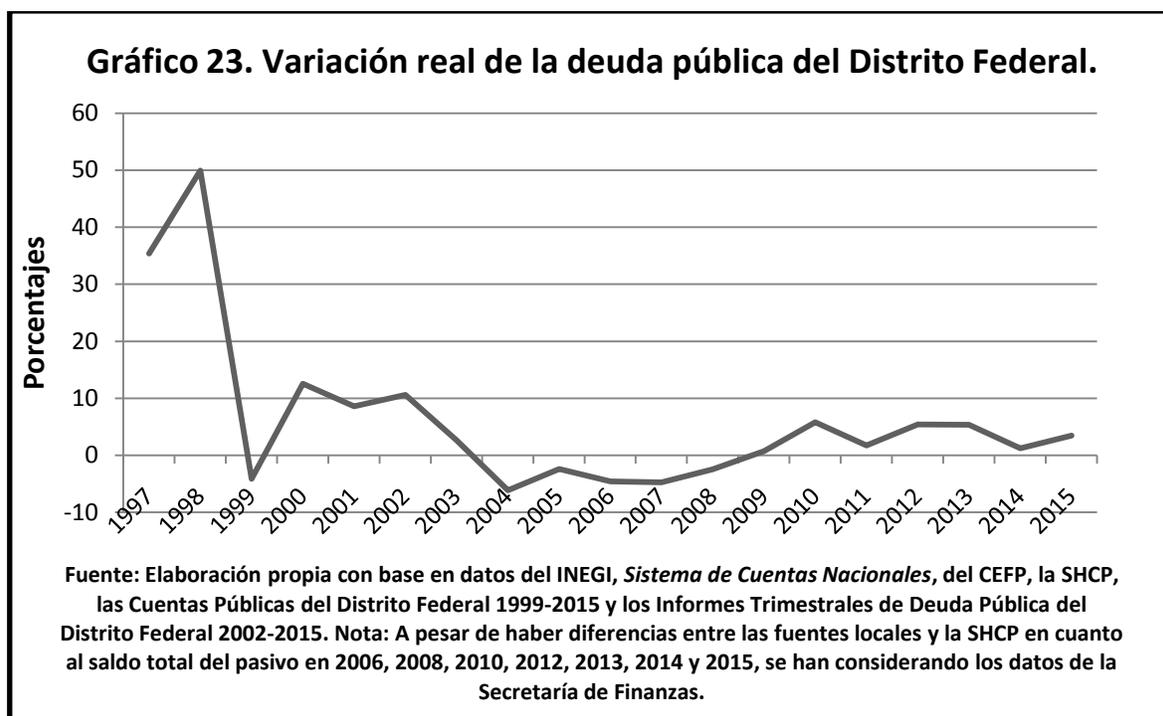


Respecto al incremento que se aprecia desde el 2009, la ASF (2012a) señala como algunas de las causas “(...) la vulnerabilidad de los ingresos vinculados con las participaciones fiscales y (...) el carácter incremental e inercial de la mayoría de los componentes del gasto, lo que produce un déficit público persistente y acumulativo (...)” (p. 7). Esto tuvo un impacto relevante en las finanzas públicas locales, el cual, aunque no fue como el de las otras entidades federativas, sí fue importante, pues implicó una reducción de los ingresos locales.

## ii. Variación real del saldo de la deuda.

Con relación a la variación real del pasivo, en el Gráfico 23, es posible identificar las siguientes cuatro etapas: De 1997 a 1998, cuando alcanzó importantes incrementos y reducciones; De 1999 al 2004, cuando mostró variaciones, relativamente, más moderadas; De 2004 al 2008, cuando presentó niveles negativos; Finalmente, de 2009 al 2015, etapa de cierta estabilidad, al ubicarse en niveles inferiores al 10%.

En los primeros dos años, la variación fue considerablemente alta, pues alcanzó un nivel de 50%, aunque, luego, de 1999 al 2004, se presentó una tendencia mixta, pues, por un lado, de 1999 al 2000, fue creciente, quedando en un nivel de 12.56% de variación, para mantenerse en niveles aproximados hasta el año 2002, con un 10.58%, lo cual concuerda con el gráfico anterior, ya que se apreció un crecimiento sostenido del pasivo en estos años, posteriormente, de 2002 al 2004, se apreció una tendencia decreciente, que terminó con un -6.16%.



Es importante apreciar que esta trayectoria negativa continuó hasta el año 2008, cuando presentó una variación de -2.47%, lo que se ve representado, en el gráfico anterior, con la reducción del saldo de la deuda pública que comenzó en 2004 y terminó en 2008, debido a la crisis económica que impactó en México e influyó en el saldo de la deuda en el 2009.

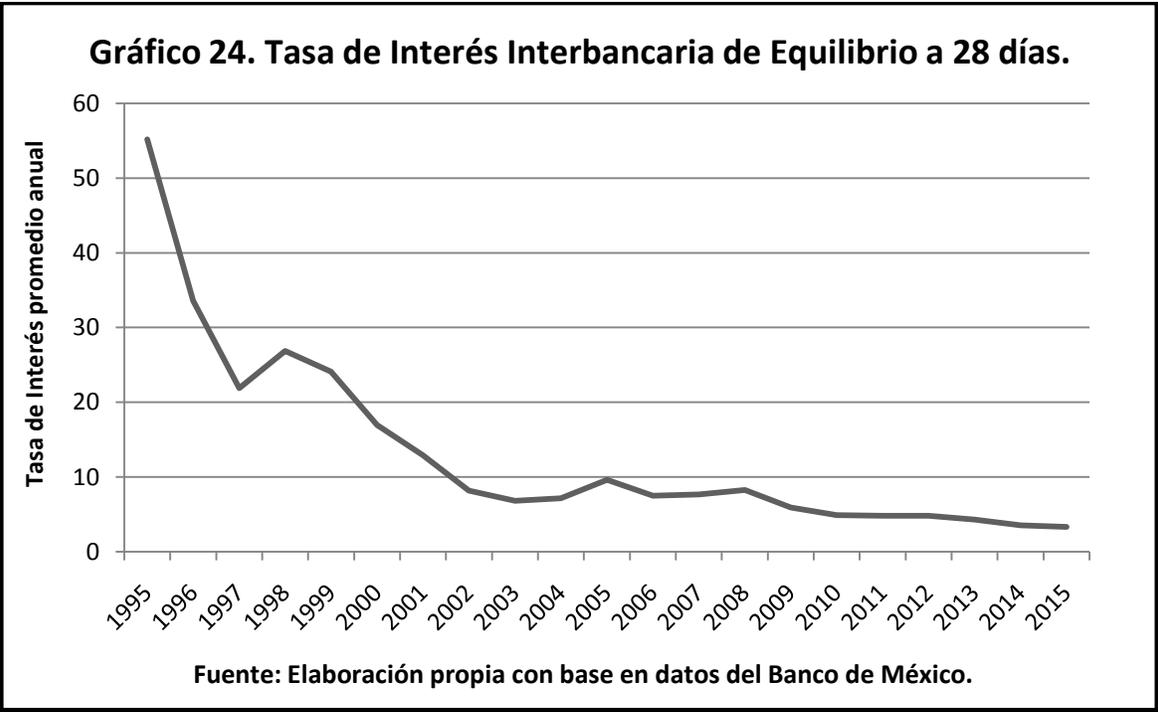
Finalmente, de 2009 al 2010, se volvió a registrar una variación importante de 5.78%, que ha sido la más alta en los últimos años, ya que, salvo en el año 2011,

la variación fue de 5.3% en 2012 y 2013 y de sólo 1.23% y 3.44% en 2014 y 2015, respectivamente, lo cual indica que la deuda pública local mantuvo una trayectoria, relativamente, estable en estos últimos años, aunque el resultado del 2015 mostró un incremento que, si bien fue bajo, rompió con la tendencia.

Destacó que las variaciones del 2009 y del 2010 tuvieron como una de sus grandes causas a la crisis económica global, que, por sus características, tuvo importantes impactos en México y en el Distrito Federal, aunque no se hayan presentado las mismas secuelas que sí tuvo la crisis económica de 1994, por lo que puede considerarse que su impacto, a nivel local, fue, relativamente, menor.

**iii. Principales variables de influencia en la deuda: Tasa de Interés, Tipo de Cambio (Pesos mexicanos por dólar estadounidense) e Inflación.**

Es importante conocer el comportamiento de otras variables relevantes que inciden en el saldo de la deuda: Tasa de interés, tipo de cambio e inflación.

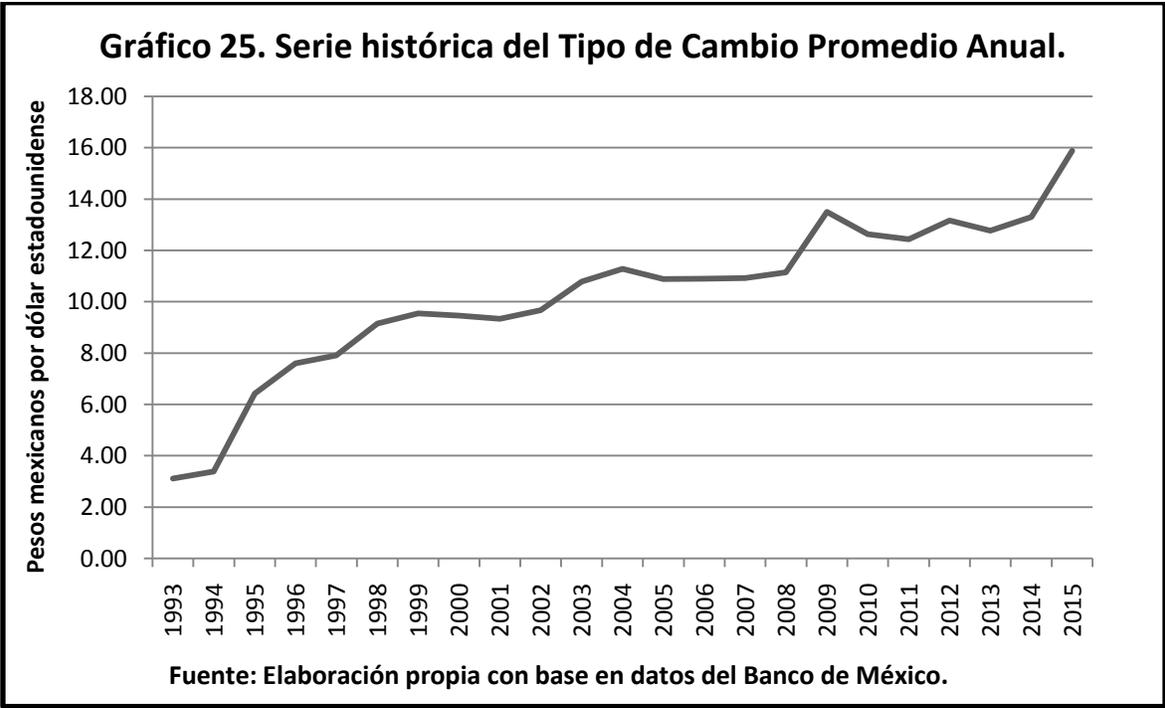


En el caso de la tasa de interés, se consideró la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) a 28 días, por ser la tasa de referencia a la que se contratan los créditos del Gobierno del Distrito Federal. En el Gráfico 24, se puede apreciar que ha presentado una importante disminución desde 1995, cuando fue de 55.21%, a 21.91% en 1997, con un ligero aumento en 1998 a 26.89%. Desde entonces, su

tendencia decreciente ha sido más lenta y, desde el 2002, se ha ubicado por debajo del 10%, desde del 2010, por debajo del 5% y cerró en 3.32% en el 2015.

La importancia de este indicador radica en que, ante un incremento en su porcentaje, puede generar un mayor costo en la deuda que sea contratada en el mercado nacional de deuda, el cual es la principal fuente de financiamiento por este medio para gobiernos subnacionales y demás agentes económicos. Esta tasa está influenciada por la tasa de referencia que determine el Banco de México.

Adicionalmente, otro indicador que tiene un gran impacto sobre el saldo de la deuda es el tipo de cambio, principalmente, el de pesos mexicanos por dólar estadounidense, por tratarse del principal socio comercial de México. Su influencia consiste en que, dependiendo de si una parte de la deuda está contratada en moneda extranjera y no en moneda nacional, ante alguna apreciación o depreciación del peso, por movimientos en los mercados, el saldo del pasivo puede verse incrementado o disminuido, sin que las autoridades del país puedan controlar esta situación directamente.

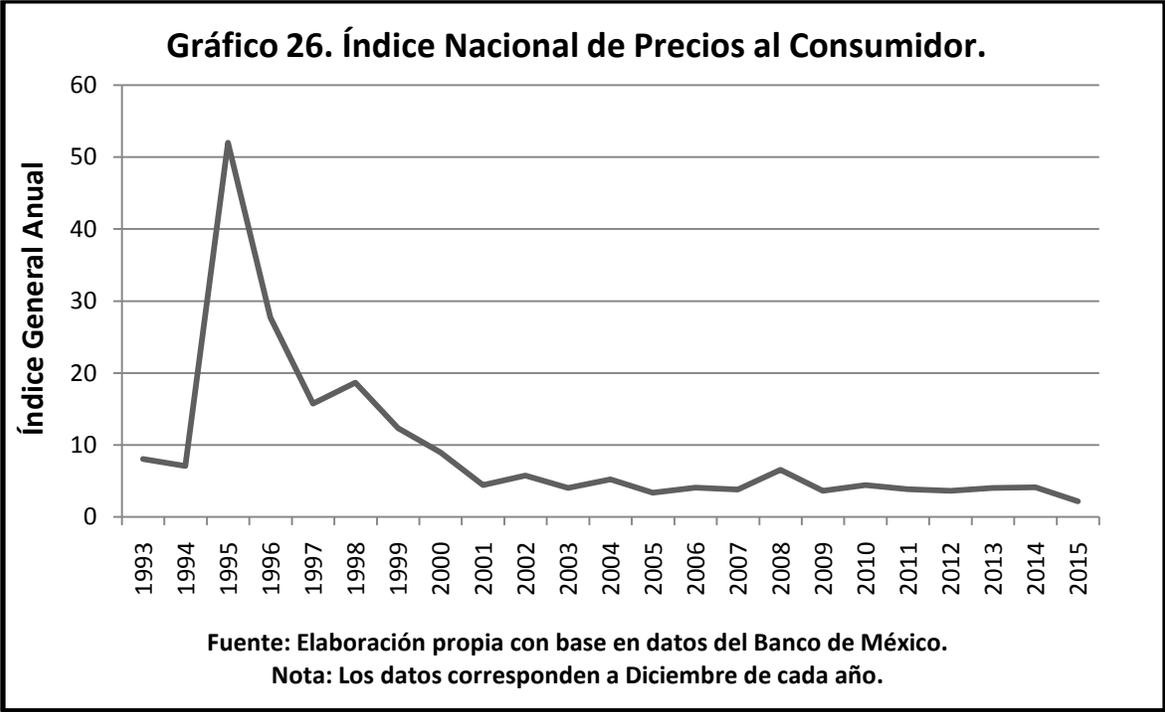


Aunque la deuda pública del Distrito Federal está contratada totalmente en pesos mexicanos, el hecho de que el tipo de cambio se deprecie la afecta de manera indirecta al impactar en las finanzas públicas locales. Su variación se aprecia en el Gráfico 25.

En México, desde 1994, año en el que ocurrió la última devaluación registrada en el país y se modificó el régimen cambiario desde uno fijo, el tipo de cambio ha

evolucionado de manera que se tengan que pagar más pesos por dólar, pasando, en promedio anual, de \$3.3 pesos por dólar (ppd), en 1994, a \$9,45 ppd en el 2000, a \$11.28 ppd en el 2004, a \$13.49 ppd en el 2009, año de la crisis económica, desde este año y hasta el 2014 se mantuvo entre \$12 ppd y \$13 ppd, aunque, en el 2015, alcanzó un nivel máximo de \$15.88 ppd y, a fines de este año, registró niveles superiores a los \$17 ppd.

El tercer indicador que tiene una influencia fundamental sobre la deuda pública es la inflación, el cual se aprecia, en el Gráfico 26, como el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Su comportamiento ha sido muy peculiar al registrar un nivel de 8.01% en 1993, de 7.05% en 1994, de 51.97% en 1995, reduciéndose a 15.72% en 1997, después incrementándose, ligeramente, a 18.61% en 1998, para luego reducirse sustancialmente y mantenerse en niveles menores al 5%, salvo en 2002, 2004 y 2008, incluso se ha registrado el nivel mínimo histórico de 2.13% al cierre del año 2015.

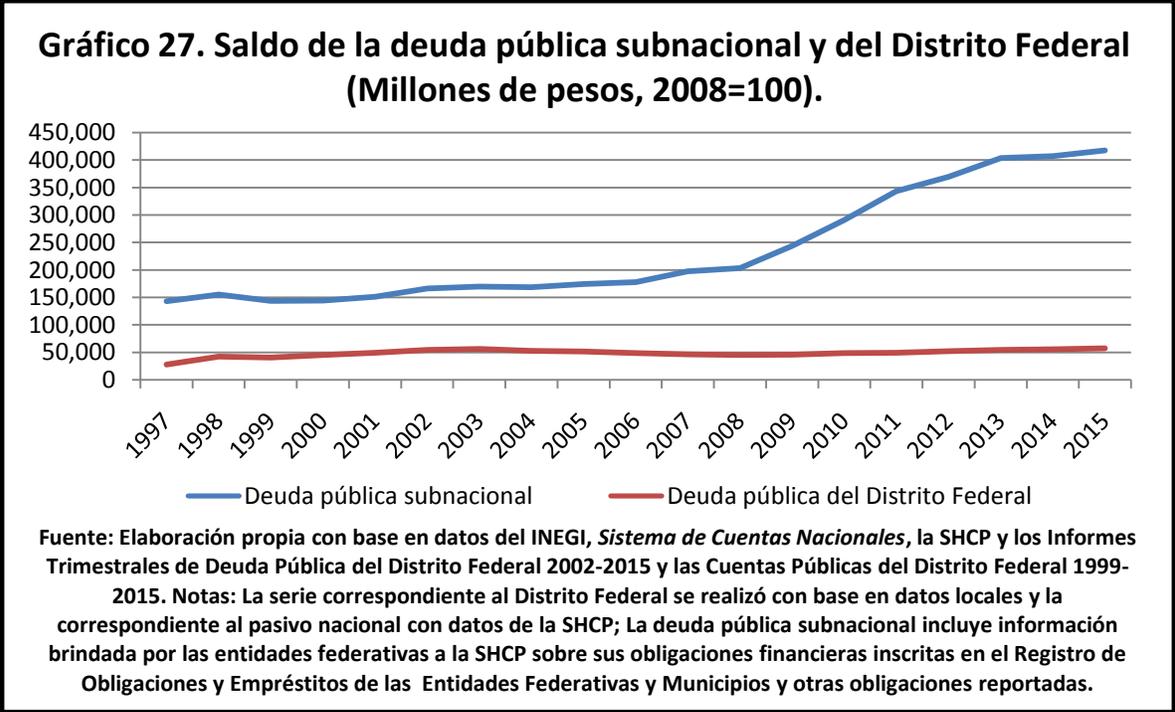


El impacto de la inflación sobre la deuda pública consiste en, por un lado, causar mayor inestabilidad en el mercado financiero del país. Además, cabe destacar que un peso depreciado puede causar un incremento en los precios, si no se manejan las tasas de interés adecuadamente para reducir el riesgo. Los Informes Trimestrales de Deuda Pública del Distrito Federal destacan la existencia de actualizaciones en el saldo de la deuda por movimientos inflacionarios en algunos años, lo que, aunque no detalla la naturaleza de este proceso, debe tratarse de aquella proporción en UDIS.

En lo correspondiente a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio a 28 días y el Índice Nacional de Precios al Consumidor no parece haber causas de inestabilidad para la deuda pública del Distrito Federal, pues ambos indicadores han mostrado un comportamiento estable en estos años de estudio, principalmente, desde el año 2000, aunque la depreciación que ha registrado el peso mexicano sí podría traer problemas en las finanzas públicas capitalinas y, por ende, tener cierto impacto en su pasivo.

**iv. Saldo de la deuda respecto a la deuda pública subnacional.**

Para comprender mejor la evolución de la deuda pública local, es fundamental conocer su proporción respecto al saldo de la deuda pública subnacional, es decir, el de todas las entidades federativas y municipios del país, pues ésta no ha sido la misma en todo el periodo de estudio, sino que ha cambiado, por lo que, para representar esta situación, se ha procedido a hacerlo en millones de pesos constantes y en porcentajes.



Sobre el total de la deuda pública subnacional, según la ASF (2012a), “No se conoce el saldo total acumulado debido a que conforme al Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, sólo se registra ante la SHCP la deuda garantizada con participaciones, y para los gobiernos locales es voluntario el registro de la deuda de corto plazo y de otras obligaciones financieras [como los PPS, que se contabilizan como gasto corriente]. En este hecho inciden las

definiciones contenidas en la Ley de Deuda Pública de las entidades federativas (...)” (p. 8). Por su lado, Galindo y Ríos (2015) mencionan que “la deuda reportada por la SHCP únicamente incluye la deuda bancaria registrada y emisiones de instrumentos bursátiles (...)” (p. 9), lo que significa que lo que se ha considerado como la deuda subnacional total no lo es realmente, sino sólo una parte de ella.

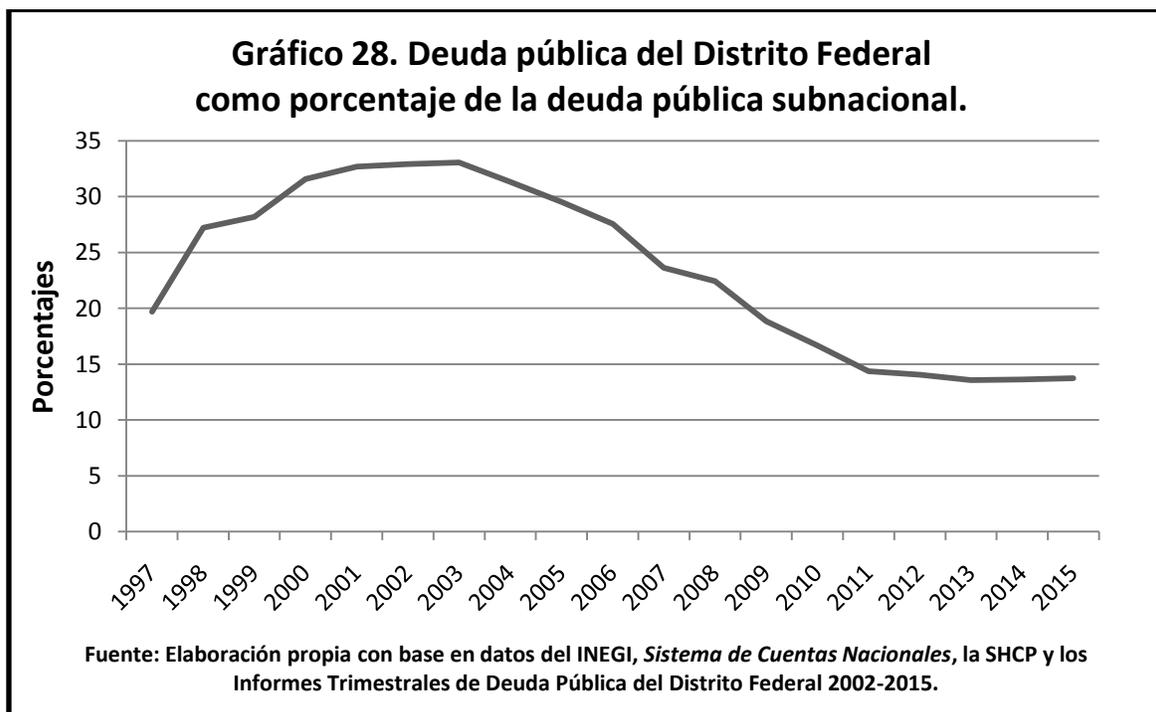
En el Gráfico 27, se observan dos situaciones distintas, la de la deuda de las entidades federativas y municipios y la del Distrito Federal. En el primer caso, su evolución puede ser dividida en dos etapas: La primera, de 1997 al 2008, cuando su saldo se elevó a un ritmo lento, de \$143,048.47 mdp a \$203,087.21 mdp, es decir, se elevó sólo \$60,038.74 mdp en once años; La segunda etapa, en cambio, representó un incremento muy superior al anterior al hacerlo, del 2008 al 2015, es decir, en sólo siete años, en \$214,467.52 mdp, lo que significa que estas obligaciones financieras más que se duplicaron para ubicarse, al cierre del 2015, en \$417,554.73 mdp.

El caso del Distrito Federal rompe con esta tendencia, pues, aunque ya se mencionó que su pasivo también ha presentado etapas en su crecimiento en este periodo, si se realiza una comparación, es fácil apreciar que su comportamiento ha sido, considerablemente, distinto, pues se ha mantenido, salvo en 1997, 1998 y 1999, entre los \$45,000 mdp y \$60,000 mdp, lo que ha representado una cierta estabilidad que ha permitido que su participación dentro del pasivo nacional sea menor desde el 2008, lo cual se explica, además, por el incremento de la deuda en otras entidades federativas.

Otra forma de visualizar la evolución de la deuda pública local se aprecia en el Gráfico 28, en el que se muestra cómo ha cambiado su participación porcentual dentro del total de la deuda pública subnacional. Se observa que, en 1997, el pasivo capitalino representaba el 19.71% del total nacional, porcentaje que se fue incrementando hasta el año 2003, cuando se registró el nivel máximo, con un 33.07%, es decir, la tercera parte, para después irse reduciendo, de manera gradual, hasta ubicarse en 13.75% en el 2015, cabe destacar que, luego de alcanzar su máximo porcentaje en el 2003, no volvió a presentar incremento alguno, incluso luego de la crisis del 2008.

El importante crecimiento que presentó el pasivo subnacional desde el año 2008 obedeció, principalmente, a la crisis económica mundial, ya que tuvo importantes impactos en México, como “(...) la disminución de la actividad económica, del empleo y de la recaudación de impuestos. La menor captación de ingresos públicos se reflejó en el descenso del gasto federalizado (...)” (ASF, 2012a, p. 29), lo cual “(...) redujo el monto de las participaciones federales y significó uno de los detonadores del incremento de la deuda pública subnacional, aunado a la

ausencia de otras medidas de ajuste a las finanzas públicas para aumentar ingresos y disminuir gastos” (p. 7).



Es conveniente destacar que, a pesar de esta problemática, el comportamiento de la deuda pública del Distrito Federal no respondió como lo hicieron las obligaciones financieras de otras entidades federativas, pues, aunque también hubo incrementos considerables, no lo hizo al mismo ritmo ni en la misma cuantía.

#### **v. Saldo de la deuda por usuario.**

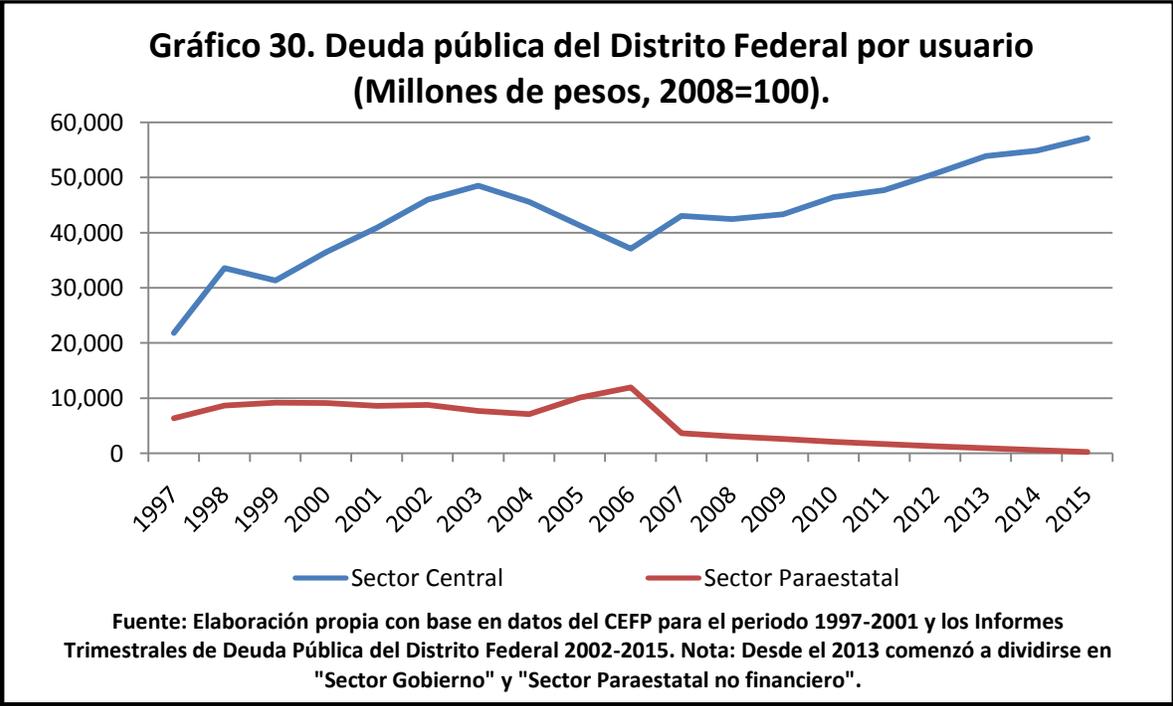
Conocer el manejo de la deuda pública del Distrito Federal por usuario es de capital importancia, ya que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, todavía vigente, su administración se divide en: Central, Desconcentrada y Paraestatal. En este sentido, es una tarea fundamental señalar qué participación ha tenido cada uno de estos sectores en el manejo de estos recursos.

La Administración Pública Centralizada se integra por: La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.



Así, en el Gráfico 29, se presenta la participación de cada sector en el manejo del pasivo, destacando, mayoritariamente, el caso del Sector Central, pues éste ha dispuesto desde el 75.67% del total, en el 2006, que fue su menor nivel, hasta el 99.58%, en el 2015, que representó casi la totalidad de los recursos. Por su lado, el Sector Paraestatal ha tenido una importancia muy pequeña, pues dispuso del 22.53% de la deuda en 1997, del 16% en el 2002 y del 24.33% en el 2006, representando su mayor porcentaje en todo el periodo de estudio, ya que su participación ha venido siendo mucho después, llegando a ser del 6.72% en 2008, del 3.35% en el 2011 y del 0.42% en el 2015.

Otra forma de visualizar esta situación se aprecia en el Gráfico 30, en el que se muestra la distribución del pasivo entre estos dos sectores en millones de pesos constantes, lo cual permite apreciar cómo ambos han registrado, en general, tendencias contrarias en el manejo de la deuda, situación que se ha agudizado en los últimos años.



De 1997 al 2003, el Sector Central mostró un crecimiento en los montos de pasivo que manejó, mientras que, hasta el 2004, el Sector Paraestatal mostró un comportamiento que, si bien, fue, relativamente, constante al inicio, al final decreció; Desde estos años y hasta el 2006, se presentó un cambio relevante, pues el Sector Central redujo su participación hasta \$37,142.14 mdp y el Sector Paraestatal la elevó a \$11,942.58 mdp, nivel que representó su máximo de recursos correspondiente, pues después se presentó una tendencia opuesta, que se mantuvo el resto de este periodo.

Posteriormente, en 2007, se repitió la inversión de estas tendencias, debido a que el Sector Central manejó mayores recursos, mientras que el Sector Paraestatal lo hizo con una cantidad muy inferior; Finalmente, la situación se agudizó más, pues, hasta el 2015, el Sector Central dispuso de casi la totalidad de la deuda y el Sector Paraestatal se ha quedado con una participación notoriamente minúscula.

Es importante hacer mención de que las fuentes oficiales no señalan el por qué de esta marcada diferencia en el manejo de los recursos provenientes de financiamiento, aunque se infieren las siguientes razones:

- Se sigue la tendencia que se venía presentando en los últimos años de las Regencias del Departamento del Distrito Federal de que el Sector Central dispusieran de la mayor parte de la deuda, luego de que, desde 1989, el Sector Paraestatal redujera sustancialmente su participación.
- La naturaleza jurídica de cada sector es diferente, lo que les permite contratar financiamiento de diferentes fuentes, como es el caso de las emisiones bursátiles, que sólo es posible que lo realice el Sector Central, lo que incrementa su saldo correspondiente con cada emisión efectuada.
- El Sector Central se integra por las instituciones más importantes de la administración pública, el Jefe de Gobierno y las Secretarías, que cuentan con mayores facultades y con mayores recursos, mientras que el Sector Paraestatal se compone por menos entidades, tiene menores facultades y una personalidad jurídica que no le permite contratar deuda de todas las fuentes existentes.

En la mayor parte del periodo de estudio, según la información disponible, las obras realizadas por el Sector Paraestatal no utilizaron gran parte de la deuda, sino menos del 50%, salvo de 2005 a 2008, en 2010 y en 2011, cuando la tendencia se revirtió, por la participación del Sistema de Transporte Colectivo y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, especialmente en 2007, cuando manejó más del 95% del endeudamiento autorizado de ese año, aunque el resto de los recursos correspondieron al Sector Central en los otros ejercicios fiscales.

#### **vi. Saldo de la deuda por acreedor.**

Además de los elementos anteriores, es de capital importancia señalar qué agentes han sido los acreedores del pasivo del Distrito Federal, pues la legislación correspondiente ha cambiado en estos años y ha permitido que nuevos agentes tomen parte en este proceso de financiamiento, además, la situación particular de esta entidad federativa ha contrastado con la del resto.

En la actualidad, los acreedores pueden dividirse en tres tipos, mismos que, según el glosario del Banco de México<sup>5</sup>, son los siguientes:

- Banca Comercial: “Instituciones de crédito autorizadas por el Gobierno Federal para captar recursos financieros del público y otorgar (...) créditos, destinados a mantener en operación las actividades económicas. Por estas transacciones (...) establece tasas de interés activas y pasivas”.
- Banca de Desarrollo: “Instituciones que ejercen el servicio de banca y crédito a largo plazo, sujetándose a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, especialmente, al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar sectores que le son encomendados en sus leyes orgánicas. Su objetivo es financiar proyectos prioritarios para el país”.
- Emisiones Bursátiles: “Conjunto de valores que una emisora crea y pone en circulación. Una emisión puede ser pública, si se realiza la colocación de los títulos en el mercado de valores a través de la intermediación bursátil, y privada si la colocación se hace a los actuales accionistas o a través de la venta directa de un paquete de acciones del vendedor al comprador”. También es el “Acto de poner en circulación títulos o valores en el mercado, con objeto de adquirir recursos financieros para solventar la actividad de una institución”.

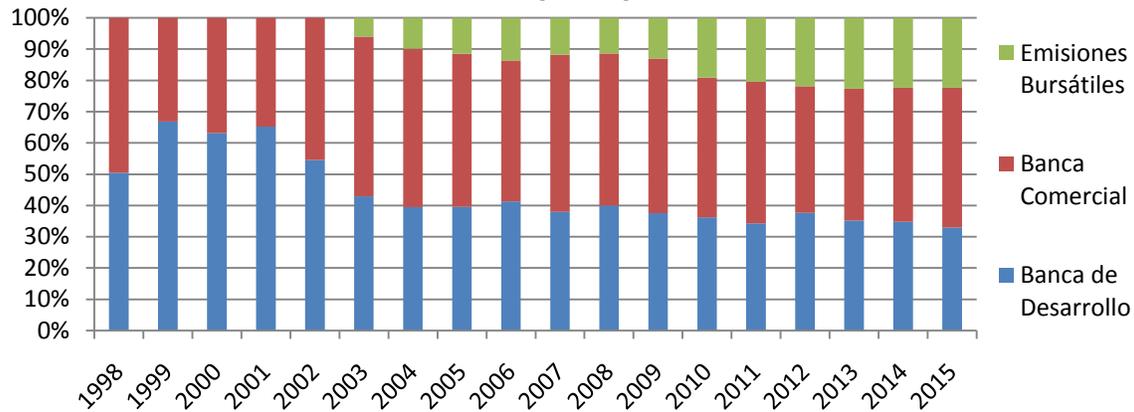
Con relación a las maneras que tienen los gobiernos locales para contratar deuda pública, Smith (2015) menciona que “el sistema mexicano de deuda pública provee a los Estados y a las ciudades de varias maneras de tomar préstamos públicos. Los funcionarios públicos pueden elegir más altas o más bajas tasas de interés y mayores o menores plazos para los servicios de la deuda, recurriendo a opciones públicas o privadas. Todos los préstamos subnacionales en México son deuda subsoberana y subordinada, manejada en moneda nacional” (p. 9).

En el Gráfico 31, se muestra, en porcentajes, cómo ha cambiado la participación de los acreedores en el endeudamiento público local, ya que se ha pasado de un escenario en el que la Banca de Desarrollo era la principal acreedora, de 1997 al 2002, dejando atrás a la Banca Comercial, a uno en el que, desde 2003, han aparecido las Emisiones Bursátiles y se han consolidado como la tercera fuente de recursos provenientes de financiamiento, con una importancia que se ha incrementado cada año, mientras que la Banca Comercial, desde este mismo año, se ha consolidado como la fuente más importante hasta la actualidad, dejando a la Banca de Desarrollo en segundo término.

---

<sup>5</sup> Disponible en <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>>.

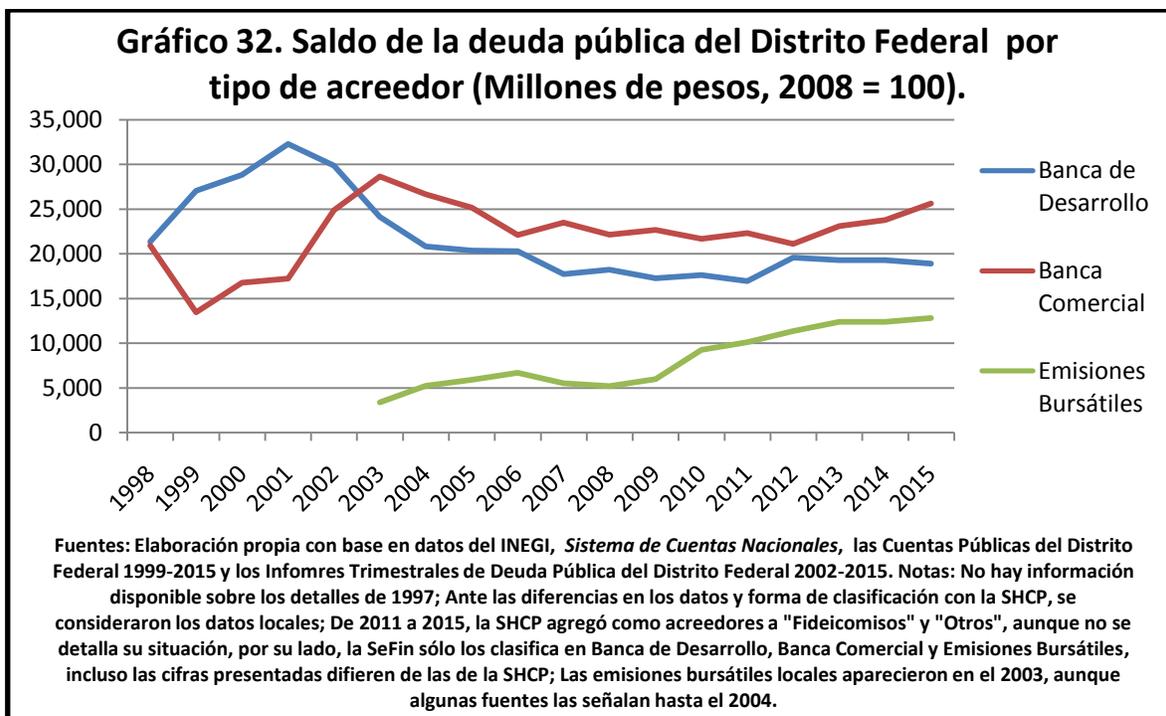
**Gráfico 31. Composición porcentual de la deuda pública del Distrito Federal por tipo de acreedor.**



Fuentes: Elaboración propia con base en datos de las Cuentas Públicas del Distrito Federal 1999-2015 y los Informes Trimestrales de Deuda Pública del Distrito Federal 2002-2015. Notas: No hay información disponible sobre los detalles de 1997; Ante las diferencias en los datos y forma de clasificación con la SHCP, se consideraron los datos locales; De 2011 a 2015, la SHCP agregó como acreedores a "Fideicomisos" y "Otros", aunque no se detalla su situación, por su lado, la SeFin sólo los clasifica en Banca de Desarrollo, Banca Comercial y Emisiones Bursátiles, incluso las cifras presentadas difieren de las de la SHCP; Las emisiones bursátiles locales aparecieron en el 2003, aunque algunas fuentes las señalan hasta el 2004.

Por su lado, en el Gráfico 32, se muestra la participación de cada acreedor en millones de pesos constantes, aunque se presenta, en general, la misma tendencia. Sólo de 1997 al 2002, los mayores recursos provinieron de la Banca de Desarrollo, pues, posteriormente, se redujeron hasta el 2011 y, desde entonces, se ha mostrado un crecimiento en 2012 y una tendencia constante; Desde 2003, la principal fuente de recursos ha sido la Banca Comercial, aunque los niveles de pasivos con ella se redujeron desde este año hasta el 2012, año desde el que se ha vuelto a presentar una tendencia creciente; Las Emisiones Bursátiles han incrementado su participación desde su aparición, reduciendo sus montos sólo entre 2007 y 2009.

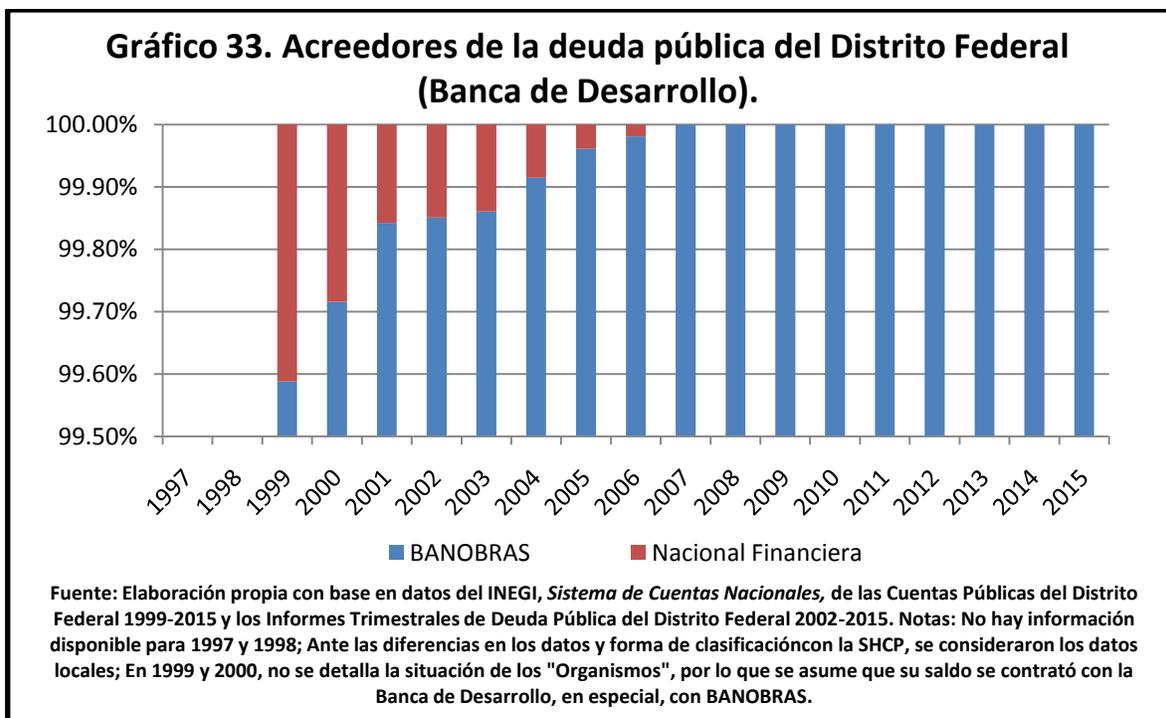
En los últimos años, principalmente, desde el 2012, se puede observar que las tres fuentes de financiamiento han mostrado tendencias muy claras, ya que las Emisiones Bursátiles han sido ligeramente mayores, aunque con un ritmo más lento de 2014 a 2015, mientras que la Banca Comercial sí ha tenido un crecimiento considerable, casos contrarios al de la Banca de Desarrollo, cuya participación ha comenzado a ser menor.



Además de lo anterior, es fundamental señalar qué instituciones, en específico, han sido las acreedoras dentro de estas tres clasificaciones. Es importante señalar que, para la Banca de Desarrollo y la Banca Comercial, sólo se cuenta con información correspondiente en las fuentes oficiales desde 1999, en lo que respecta a las emisiones bursátiles, la primera de ellas ocurrió en el 2003, año en el que comienza su serie, por lo que no se muestra la situación de estas fuentes de financiamiento desde 1997.

El procedimiento de contratación de créditos, según la SEFIN, consiste en enviar notificaciones a las diferentes instituciones financieras para que remitan sus propuestas correspondientes, siendo las autoridades locales las responsables para seleccionar aquellas que consideren como más atractivas o bajo las mejores condiciones de mercado. Cabe destacar que no todas las instituciones financieras envían respuestas al gobierno, ni éste acepta todas aquellas que son recibidas.

En el caso de la Banca de Desarrollo, como se aprecia en el Gráfico 33, sólo han sido acreedoras BANOBRAS y Nacional Financiera, destacando mayormente la primera institución, pues, en 1999, participó con el 99.59% del total del financiamiento de este sector, con el 99.86% en el 2003 y, finalmente con el 100% desde el año 2007, lo que la ha convertido en una de las principales acreedoras del Gobierno del Distrito Federal, dejando a Nacional Financiera con una participación que, si en principio, fue minúscula, finalmente, terminó como nula.



Cabe agregar que, según la SHCP, a partir de las “Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios” que se registran, dentro del rubro de “Obligaciones diversas”, se tiene la siguiente información de “Créditos con Garantía del Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad”, pertenecientes al Distrito Federal:

**Cuadro 3. Créditos del Distrito Federal con garantía del Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad.**

Año	Deudor	Monto dispuesto	Plazo (Meses)
2012	GDF	\$2,434 mdp	240
2013	GDF	\$2,630 mdp	240
2014	GDF	\$2,630 mdp	240
2015	GDF	\$2,630 mdp	240

**Fuente: Elaboración propia con base en el documento “Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios”, de la SHCP.**

Es importante apreciar que, por un lado, el plazo se ha mantenido en veinte años desde el 2012, además de que el monto dispuesto, aunque fue menor en el 2012, se ha mantenido en el mismo nivel desde el 2013. Sin embargo, no se dispone de mayores detalles sobre este pasivo, cuya vigencia, todavía, como se observa en el Cuadro 3, comprendió el año 2015.

Aunque la fuente no brinda más información, destaca que este fondo otorga recursos a las entidades federativas para obras de infraestructura, incluyendo seguridad pública, además de que, durante el plazo del crédito, el gobierno local sólo tiene que pagar intereses, pues el capital se cubre al vencimiento con la redención de Bonos Cupón Cero. En caso de incumplimiento, BANOBRAS puede

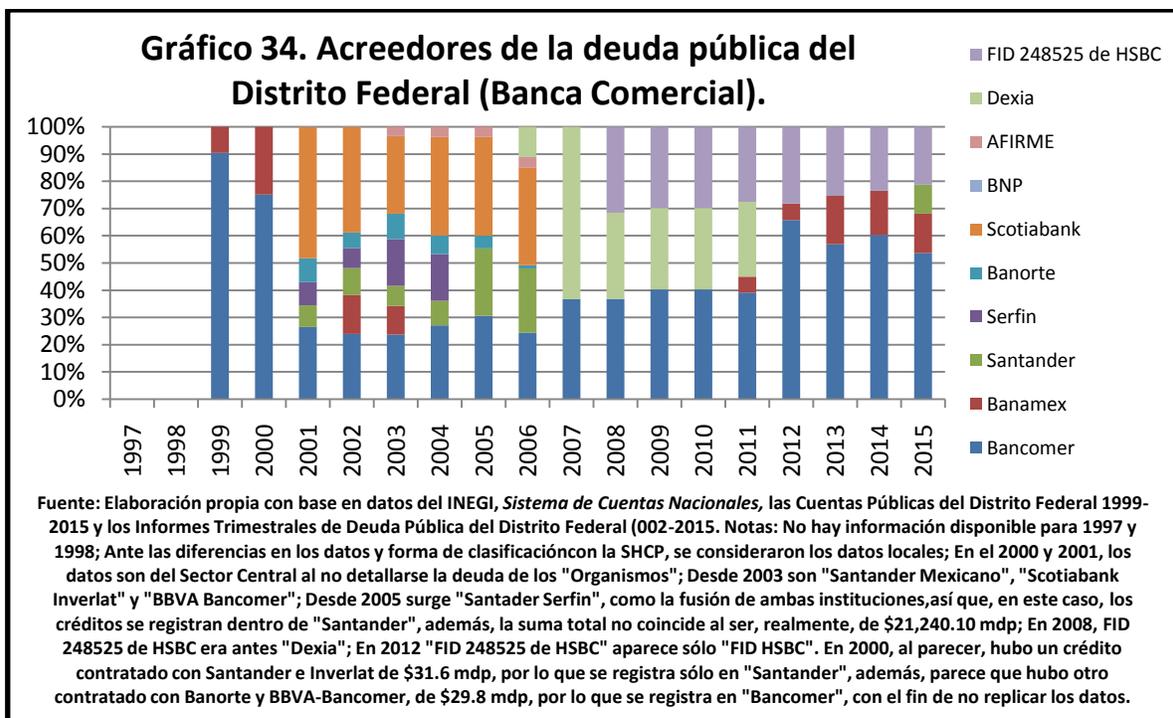
anticipar el vencimiento del crédito y exigir el pago total por capital, intereses y otros conceptos. Fue constituido en el 2012 por el Gobierno Federal, por medio de la SHCP (Fideicomitente) y BANOBRAS (Fiduciario). Los financiamientos son a tasa fija y se pagan en el 2032.

Por otro lado, el Gráfico 34 muestra qué instituciones han sido acreedoras dentro de la Banca Comercial, las cuales, en total, han sido diez. Es importante apreciar que el banco que más ha financiado al Gobierno del Distrito Federal ha sido Bancomer, pues lo ha hecho en todos los años analizados, con porcentajes importantes, ya que su participación ha sido del 90.47% en 1999, su nivel máximo, del 23.75% en el 2003, su nivel mínimo, del 36.82% en el 2008, del 65.77% en el 2012 y del 53.67% en el 2015. Cabe destacar que su participación ha sido mayor en la última administración local, por lo que se ha consolidado con una de las fuentes más importantes de deuda.

Las siguientes instituciones que han participado de manera relevante han sido Scotiabank, que financió la deuda local del 2001, con el 48.17% de los recursos de este tipo de banca en este año, al 2006, cuando lo hizo con el 35.70%. Por otro lado, Dexia, una institución financiera española, ha registrado niveles importantes de participación desde entre 2006 y 2011, con el 11.06% en este primer año, con el 63.18% en el 2007 y con el 27.46% en el 2011. Además, HSBC FID 248525, un fideicomiso, ha registrado financiamiento que comprende desde el 2008, con el 31.59%, hasta el 2015, que se ha reducido a 21.25%, lo que demuestra que los gobiernos capitalinos no han recurrido a las mismas instituciones ni con el mismo nivel de recursos, sino se han diversificado.

Por su lado, Banamex también ha tenido una participación importante, ya que ha sido acreedor en nueve de los dieciséis años analizados, siendo su participación del 9.53% en 1999, del 24.83% en el 2000, su nivel máximo, del 5.90% en el 2011, su mínimo, y, finalmente, del 14.45% en el 2015. En lo que respecta a Santander, hay una situación similar, pues tuvo una participación menor al 10% del 2001 al 2004, que se incrementó al 24.68%, en 2005 y al 23.61%, en el 2006, por su fusión con "Serfin", al final, en el 2015 volvió a estar presente, pero con una participación del 10.63%.

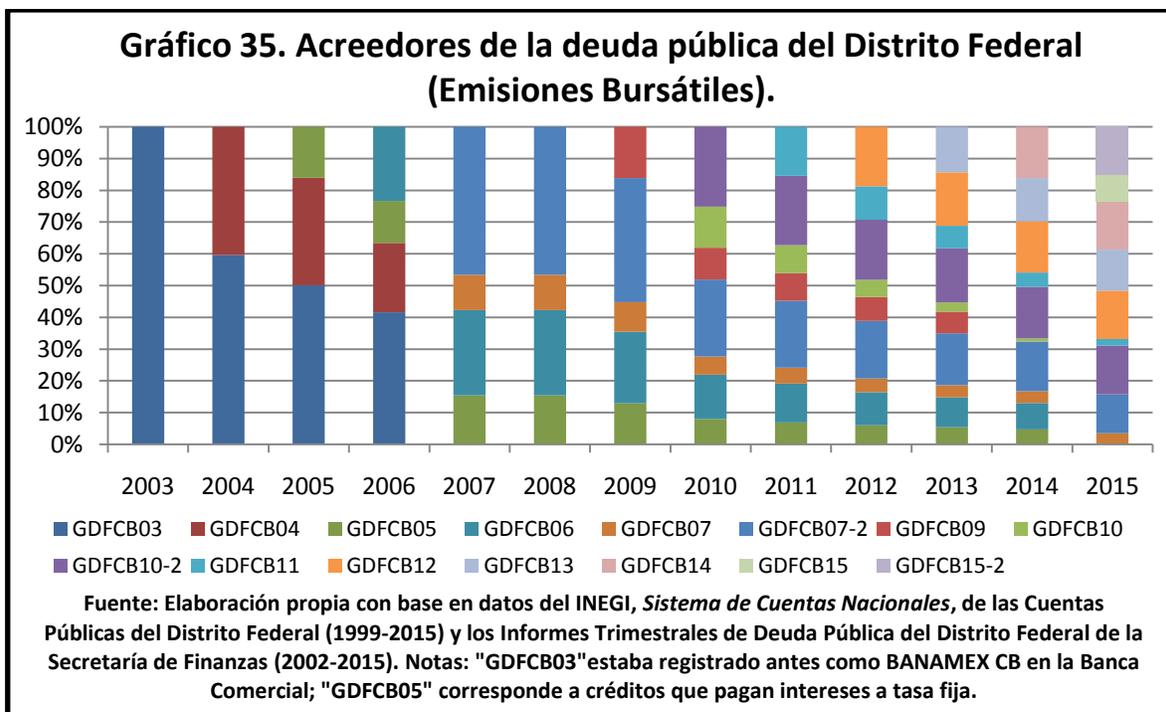
Finalmente, las instituciones con los menores niveles de participación han sido Banorte, cuyo financiamiento sólo tuvo lugar entre 2001 y 2006, con menos del 10% de los recursos de esta banca cada año; BNP, sólo de 2001 a 2003, con niveles que no superaron el 1%; AFIRME, que ha tenido lugar sólo entre 2003 y 2006, pero sus porcentajes se encontraron entre el 3% y 4%.



La situación de las emisiones bursátiles se aprecia en el Gráfico 35. En el 2003, sólo destacaba la única emisión que se había realizado ese año, aunque, desde entonces, el saldo de la deuda bajo esta forma se ha diversificado al grado de que ha estado conformado por dos, tres, cuatro y hasta por once emisiones, como al cierre del 2015, debido a que algunas emisiones siguen vigentes, como las dos realizadas en el 2007, lo cual está en función de su saldo, ya que no todas se liquidan en el mismo plazo.

En los Informes Trimestrales de Deuda Pública del Distrito Federal 2002-2015, de la SEFIN, se menciona que las instituciones que fungieron como fuentes de financiamiento en estos años fueron las siguientes:

- GDFCB03: BANAMEX CB (Antes registrado así en la Banca Comercial).
- GDFCB04: BANAMEX.
- GDFCB05: IXE.
- GDFCB06: IXE.
- GDFCB07 y GDFCB07-2: Deutsche Bank México, S.A (Fideicomiso).



Es importante apreciar que fueron instituciones bancarias las que adquirieron la deuda bursátil en el mercado de valores hasta el año 2006. Desde el año 2009, con la emisión GDFCB09, las fuentes oficiales no mencionan una fuente específica, aunque esto parece deberse a la creación, en el 2007, de un fideicomiso específico para las emisiones bursátiles y otros fideicomisos creados, los cuales son abordados posteriormente.

### vii. Emisiones bursátiles.

Las fuentes de contratación de deuda pública del Distrito Federal se ampliaron desde el año 2003, al recurrirse, por primera vez, al mercado de capitales, dejando atrás a la Banca Comercial y la Banca de Desarrollo (principalmente, BANOBRAS) como las únicas opciones, lo que ha permitido a las autoridades capitalinas diversificar, con una tendencia, relativamente, proporcional, el abastecimiento de este tipo de recursos. El hecho de destinar un apartado a este medio de financiamiento se debe a que no todas las entidades federativas han recurrido a él como ha sido el caso de la capital.

Es relevante destacar cómo se permitió a los gobiernos subnacionales recurrir a esta fuente de recursos, pues, anteriormente, no era posible. La restricción se eliminó "(...) desde 2001 con base en la reforma de la Ley del Mercado de Valores, que otorgó facultades a los gobiernos locales para emitir los certificados en el mercado bursátil" (ASF, 2012a, p. 41), pero esto ha tenido condiciones, pues

“(…) tienen como garantía ingresos propios (impuesto sobre nómina, tenencia vehicular y derechos como los registrales y de peajes en carreteras), ingresos propios de organismos paraestatales y paramunicipales, así como las participaciones en ingresos federales” (ASF, 2012a, p. 41) es decir, han debido comprometer gran parte de sus recursos para recurrir a esta fuente.

Sin embargo, fue hasta el 2003 cuando “(…) el Distrito Federal realizó por primera vez una emisión de certificados bursátiles en el mercado de valores por un monto de 2 mil 500 millones de pesos, para el financiamiento de proyectos de obra pública. En 2004 (...) realizó dos emisiones (...) por 1 mil 190 millones y 500 millones de pesos, respectivamente” (CEFP, 2005, p. 15). Cabe destacar que estas fueron las mayores emisiones de deuda subnacional en su tiempo, pues las entidades federativas que lo habían hecho previamente no registraron montos tan altos, aunque su plazo asociado fue, relativamente, corto, ya que, según la misma fuente, fue de 6 años en el 2003 y de 5 años en el 2004, cuando en otras entidades había sido hasta de 12 años.

En cuanto a los destinos de estos recursos específicos, no hay mucha información al respecto, aunque se brindan algunos detalles para algunos años. Para el 2007, el Informe Trimestral de Deuda Pública del Distrito Federal 2007-IV menciona que de los \$3,000 mdp colocados, “el 71% se destinó al Sistema de Transporte Colectivo, para cubrir principalmente parte del programa de adquisición de 45 trenes para la ampliación de la red neumática (...). El resto de los recursos se destinó a cubrir programas de Infraestructura Hidráulica y Obras Públicas” (p. 9), por lo que se priorizó el financiamiento de obras con impacto económico y social.

Por otro lado, destaca la ASF (2012b) que “(…) los recursos de 7 de las 8 emisiones tuvieron como destino la construcción de la línea 12 del metro Tláhuac–Mixcoac; la adquisición de 45 trenes para el sistema de transporte colectivo, así como obras de infraestructura hidráulica, en el sector salud y servicios urbanos. De la octava emisión realizada en diciembre de 2011, no se identificó información sobre el destino de los recursos” (p. 42), lo que reafirma la tendencia señalada.



								0.72%	
3	2004.II	BANAMEX	500	623	0	0	Participaciones	TIIE 28 + 0.32%	5
4	2005	IXE	800	946	0	0	Participaciones	9.99%	10
5	2006	IXE	1,400	1,557	0	0	Participaciones	TIIE 28 + 0.29%	9
6	2007.I	Deutsche GDFCB07	575	610	575	610	Participaciones	8.65%	20
7	2007.II	Deutsche GDFCB-02	2,425	2,571	2,020.8	2,143	Participaciones	TIIE 28 - 0.05%	10
8	2010.I	GDFCB 10-2	2,521	2,331	0	0	Participaciones	7.90%	10
9	2010.II	GDFCB 10	1,398.4	1,293	2,521	2,331	Participaciones	TIIE 28 + 0.14%	5
10	2011	GDFCB 11	2,000	1,757	354.0	311	Participaciones	TIIE 28 + 0.30%	5
11	2012	GDFECB12	2,500	2,126	2,500	2,126	Participaciones	6.85%	15
12	2013	GDFECB13	3,000	2,507	2,126.9	1,777	Participaciones	7.05%	10
13	2014	GDFECB14	2,500	1,996	2,500	1,996	Participaciones	6.42%	10
14	2015.I	GDFECB15	1,382	1,076	1,382	1,076	Participaciones	TIIE + 0.12%	5
15	2015.II	GDFECB15-2	2,500	1,947	2,500	1,947	Participaciones	6.70%	10

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, la SHCP, del CEFP, los Informes Trimestrales de Deuda Pública del Distrito Federal y las Cuentas Públicas del Distrito Federal. Notas: Los montos y los saldos se representan en millones de pesos, nominales y con base 2008; En la emisión 2010.II, en la reapertura, se logró reducir la tasa a 7.10%, al igual que en la emisión 2010.I, por lo que este y e plazo pudieron modificarse, así, el plazo de 5 años que aparece en el Informe Trimestral correspondiente, es diferente al mostrado por la SHCP; En la emisión del 2011, el plazo aparece de 5 años en las fuentes locales, siendo diferente a lo indicado por la SHCP; En el 2013, el cuarto informe trimestral señala que la colocación bursátil fue de \$2,126.9 millones de pesos, aunque se respeta la que aparece en la base de datos de la SHCP, que es de \$3,000 millones de pesos; "Saldo = 0" significa que el monto ya fue liquidado.

En valores nominales, la suma de las colocaciones bursátiles del Distrito Federal ascendió a \$27,191 mdp, mientras que lo hizo a \$26,195 mdp en valores reales. Es importante apreciar, en el Cuadro 4, que las Participaciones Federales han sido la garantía de pago. El plazo de vencimiento se ha reducido de manera considerable, al registrarse un máximo de 20 años en la primera emisión del 2007 y, en el 2015, reducirse a 10 años, situación similar a la que existía previamente, lo cual, junto con la tasa de interés que se ha determinado en cada emisión, está en función de cómo se realice la negociación y la contratación del recurso.

Es importante observar los saldos de las emisiones, ya que se refieren a los millones de pesos que faltan por pagar para que los saldos de esas emisiones bursátiles lleguen a ser cero, es decir, para que se haya cubierto el total de los montos dispuestos. Al cierre del 2015, todavía había nueve emisiones bursátiles con un saldo vigente, aunque representaron poco más de la mitad del total de las contrataciones de deuda realizadas por este medio desde el 2003. En valores nominales, queda un saldo vigente de \$16,480 mdp, mientras que en valores reales es de \$14,315 mdp.

### **viii. Fideicomisos de pago.**

El Gobierno del Distrito Federal ha buscado diversos mecanismos para hacer frente a sus obligaciones financieras. Algunos de estos han consistido en la creación de una serie de fideicomisos que han tenido como finalidad garantizar los pagos correspondientes a las emisiones bursátiles, principalmente, aunque también comprenden a los créditos contratados de otra naturaleza.

Según el glosario del Banco de México, un fideicomiso consiste en una “figura jurídica mercantil en virtud de la cual un fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando su realización a una institución fiduciaria”, es decir, se trata de un esquema jurídico para el cumplimiento de un fin determinado.

En este caso, según información en línea de la SEFIN<sup>6</sup> sobre el funcionamiento de los certificados bursátiles, “(...) el Distrito Federal otorga una garantía a favor del Gobierno Federal consistente en las participaciones presentes y futuras, por lo cual (...) ingresan a un fideicomiso maestro creado (...) para cubrir los pagos que el Gobierno Federal y (...) el Distrito Federal, adeuden (...). Dichos fondos tienen por función cubrir (...) el (...) pago de capital e intereses conforme a lo establecido”, por lo que se trata de un fideicomiso para el pago de deuda.

Su origen, según CIBanco (2015), ocurrió cuando en el “23 de agosto de 2007 se celebró en carácter de fideicomitente y fideicomisario el Contrato de Fideicomiso “Maestro” Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. F/00838 con Deutsche Bank México, S.A., (...) el cual fue modificado y re-expresado (...) mediante Convenio Modificatorio de fecha 21 de julio de 2011 (...)” (p. 6), de manera que “(...) el GDF afectó al Fideicomiso Maestro las Participaciones Fideicomitidas, con el propósito de establecer un mecanismo de administración y pago de los financiamientos que contrate (...), incluyendo (...) los Contratos de Apertura de Crédito” (p. 6).

Además, según EVERCORE (2014), al ser constituido el fideicomiso, “(...) el Distrito Federal afectó (...) el 65% (...) de las participaciones federales (...) y en la medida en que la participaciones que se encuentren afectadas a otros fideicomisos sean liberadas, serán (...) cedidas al Fideicomiso Maestro hasta llegar al 100% (...) para hacer frente a las obligaciones de pago (...) que deriven de los financiamientos que se ha obligado a registrar ante el Fiduciario Maestro. (...) Independientemente de la existencia del Fideicomiso Maestro, las obligaciones de pago de capital e intereses conforme al Contrato de Apertura de

---

<sup>6</sup> Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. “6. ¿Cómo funcionan los certificados bursátiles del Distrito Federal?”, en “Respuestas a preguntas frecuentes sobre la deuda pública del Distrito Federal”, disponible en <[http://www.finanzas.df.gob.mx/FAQ\\_deuda\\_publica/index.html#>](http://www.finanzas.df.gob.mx/FAQ_deuda_publica/index.html#>), [Recuperado el 19 de julio de 2016].

Crédito que forman parte del patrimonio del Fideicomiso Emisor estarán a cargo del Gobierno Federal y podrán ser cubiertas por el Distrito Federal, a cuenta de éste. Ni el Fideicomiso Emisor ni el Fideicomiso Maestro son fideicomisos de garantía. El Fideicomiso Maestro respaldará diversos financiamientos que tienen la misma prelación que el crédito que respalda la Emisión” (p. 2).

En la última parte del periodo, Fitch (2015b) señala que “(...) el fideicomiso F/838 registra una cobertura promedio sobre el servicio de deuda, de todos los financiamientos inscritos previamente, por encima de 8.0 veces para el ejercicio 2014 y 6.0 veces en promedio de enero a mayo de 2015. Los recursos obtenidos por la operación fueron destinados al financiamiento de (...) obras de infraestructura, movilidad urbana y refinanciamiento de pasivos”. Esto significa que el fideicomiso F/00838 se ha convertido en el mecanismo más importante que existe para pagar las obligaciones financieras de la capital del país, principalmente, las emisiones bursátiles.

Cabe agregar que, según la información disponible, a partir de la creación del Fideicomiso Maestro, cada año se ha creado un nuevo fideicomiso específico para cubrir los pagos correspondientes a los financiamientos contratados en cada ejercicio fiscal, aunque estos, finalmente, se encuentran ligados al primero.

Sobre esto, CIBanco (2015), basándose en información de la SEFIN, destaca la siguiente estructura de los créditos del Distrito Federal, mostrada en el Cuadro 5:

<b>Cuadro 5. Fideicomisos de Administración y Pago de los créditos contratados por el Distrito Federal.</b>		
<b>Crédito</b>	<b>Fideicomiso</b>	<b>Participaciones Asignadas</b>
Bono 2005	F/00268	5%
Bono 2006	F/00109	15%
Créditos y Bonos 2007, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.	F/00838	80%

**Fuente: Elaboración propia con base en información de CIBanco (2015) y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.**

Cabe agregar que los créditos del Fideicomiso Maestro (F/00838) corresponden a los contratados con la Banca de Desarrollo y la Banca Comercial desde el 2007, por ello su importancia al considerar las otras formas de financiamiento, así como las emisiones bursátiles, que se refieren a las realizadas en los años marcados, aunque las comprendidas entre 2012 y 2015 tuvieron como fiduciario a “Evercore”.

A pesar de que no se cuenta con información suficiente para todos los años, a continuación se mencionan algunos de los fideicomisos que fueron creados para ejercicios fiscales específicos y que forman parte de la estructura de financiamiento del Fideicomiso Maestro:

- “El Fideicomiso de Emisión de Certificados Bursátiles No. F/00674 fue constituido el 14 de diciembre de 2009 por Deutsche Bank México, S. A. (...) como fideicomitente, The Bank of New York Mellon, S. A. (...) en su carácter de fiduciario, los Tenedores (...) como fideicomisarios; y con la comparecencia del Gobierno del Distrito Federal (...), actuando a través del Representante Común. El Fideicomiso [estuvo] a cargo del Programa de Emisión de Certificados Bursátiles del año 2010” (CIBanco, 2014, p. 4).
- Con los mismos fiduciarios, fideicomitentes y fideicomisarios, “el Fideicomiso de Emisión de Certificados Bursátiles No. F/00831 fue constituido el 30 de noviembre de 2011 (...) está a cargo del Programa de Emisión de Certificados Bursátiles del año 2011 (sic) (...) tiene como finalidad que el fiduciario adquiera los derechos de crédito derivados de las disposiciones y realice las emisiones de Certificados Bursátiles, la cobranza de los Contratos de Apertura de Crédito y el pago de los Certificados Bursátiles” (CIBanco, 2015, p. 6).
- La ASF (2012b) señala que en este año “el GDF acordó con dos instituciones financieras trabajar de manera conjunta para la emisión de los certificados, operación realizada por medio del “Fideicomiso Irrevocable de Emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios F/0135 (...) [inscribiéndola en el] “Registro de los créditos y de la emisión de certificados en el Fideicomiso Maestro Irrevocable de Administración y Fuente de Pago número F/838 (...)” (p. 6).
- La ASF (2013) destaca que “la emisión de 2013 se [administró] por medio del “Fideicomiso Irrevocable de Emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios F/0154”” (p. 11) y que el GDF realizó varios registros al respecto, entre los que destaca el “Registro de los créditos y de la emisión de certificados en el Fideicomiso Maestro Irrevocable de Administración y Fuente de Pago núm. F/838” (p. 12), por tratarse de un fideicomiso superior, como fue explicado.
- Por su lado, Fitch (2015b) afirma que, en este año, “los CBFs fueron colocados por el fideicomiso irrevocable de emisión de certificados bursátiles fiduciarios F/0167, cuyo fiduciario es Evercore Casa de Bolsa, S.A. de C.V. (...). El patrimonio principal del fideicomiso lo conforman los derechos derivados del contrato de apertura de crédito simple por hasta MXN 2,500 millones. Este monto se otorgó por Banco Nacional de México S.A. (...) al Gobierno Federal. El GDF es el destinatario final de los recursos obtenidos por la disposición del mismo y como beneficiario registró el crédito en el fideicomiso maestro irrevocable de administración y fuente de pago Deutsche Bank, F/838”.

Además, la relevancia del Fideicomiso Maestro (F/00838) también se refleja en los montos registrados en las “erogaciones recuperables” en los últimos años del periodo de estudio. Éstas consisten en las aportaciones que realiza la SEFIN a este fideicomiso para mantener la cantidad mínima requerida para el pago de los intereses de cada emisión de certificados bursátiles fiduciarios, de manera que:

- La Cuenta Pública del Distrito Federal del 2012 destaca que, por la emisión del certificado bursátil GDFECB-12, se creó la reserva del bono en el Fideicomiso Maestro F/838 por \$86.6 mdp, explicando, parcialmente, el incremento de la partida erogaciones recuperables.
- La Cuenta Pública del Distrito Federal del 2013 hace referencia a que, por la emisión del certificado bursátil GDFECB-13, se creó la reserva del bono en el Fideicomiso Maestro F/838 por \$10.9 mdp, lo que explica, en parte, el incremento de la partida erogaciones recuperables.
- La Cuenta Pública del Distrito Federal del 2014 destaca que, en cumplimiento a los compromisos adquiridos por la emisión del certificado bursátil GDFECB-14, se creó la reserva del bono en el Fideicomiso Maestro F/838 por \$81.1 mdp, lo que explica el incremento de la partida erogaciones recuperables.
- Finalmente, la Cuenta Pública del Distrito Federal del 2015 resalta que, en cumplimiento a los compromisos adquiridos con los certificados bursátiles GDFECB15 y GDFECB15-2, se creó una reserva en el Fideicomiso Maestro F/838 por \$95.8 mdp, por ello el incremento en las erogaciones recuperables.

A partir de lo abordado en el apartado, se comprende que estos fideicomisos han representado una manera efectiva para cumplir las obligaciones financieras locales. Aunque, en su mayoría, están enfocados a las emisiones bursátiles y sólo el Fideicomiso Maestro comprende los créditos provenientes de la Banca Comercial y la Banca de Desarrollo, esto representa una ventaja para el perfil del pasivo, ya que una situación de impago es más lejana, principalmente, si se considera que las Participaciones Federales son la garantía de cumplimiento.

#### **ix. Registro de Obligaciones y Empréstitos ante la SHCP.**

Según los Informes Trimestrales de Deuda Pública del Distrito Federal, desde el 2007, comenzó la obligación de registrar los proyectos financiados con deuda pública en la cartera de proyectos de inversión que es integrada y administrada por la SHCP, con el fin de promocionar mayor transparencia en su manejo, sin embargo, en la “Cartera Pública de Inversión” de esta dependencia federal no

aparecen datos sobre el ramo de “Deuda Pública del Distrito Federal”, por lo que, en su lugar, se presenta su registro de obligaciones y empréstitos.

Cuadro 6. Registro de Obligaciones y Empréstito del Gobierno del Distrito Federal <sup>2</sup> .									
	Acreeedor <sup>3/</sup>	Tipo de obligación <sup>4</sup>	Fecha de firma <sup>5/</sup>	Fecha de inscripción <sup>6</sup>	Monto original contratado <sup>7/</sup>	Saldo al 31/03/2016 <sup>8/</sup>	Plazo pactado (Meses) <sup>9/</sup>	Fuente / garantía de pago <sup>10/</sup>	Destino <sup>11/</sup>
1	BANOBRAS	Crédito simple	28/03/2003	28/03/2003	632,369,812	31,618,491	168	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
2	BANOBRAS	Crédito simple	31/03/2003	28/03/2003	1,569,377,889	78,468,643	168	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
3	IXE	Crédito simple	07/12/2005	14/12/2005	800,000,000	-	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
4	IXE	Crédito simple	15/11/2006	24/11/2006	1,400,000,000	-	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
5	BBVA BANCOMER	Crédito simple	25/07/2007	28/08/2007	4,700,000,000	4,653,344,520	360	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
6	DEXIA	Crédito simple	31/08/2007	06/09/2007	7,000,000,000	7,000,000,000	480	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
7	BANOBRAS	Crédito simple	01/10/2007	11/10/2007	4,459,000,000	4,342,409,375	396	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
8	BANOBRAS	Crédito simple	01/10/2007	11/10/2007	4,900,000,000	4,750,138,679	360	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
9	BANOBRAS	Crédito simple	01/10/2007	11/10/2007	4,000,000,000	4,000,000,000	480	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
10	BBVA BANCOMER	Crédito simple	22/08/2007	28/11/2007	110,000,000	3,423,647,955	360	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
11	DEUTSCHE BANK MEX	Crédito simple	10/12/2007	12/12/2007	3,635,867,776	1,787,500,000	239	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
12	BANOBRAS	Crédito simple	23/08/2007	23/12/2008	1,914,680,897	875,864,665	132	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
13	BANOBRAS	Crédito simple	19/12/2008	18/06/2009	175,000,000	122,711,077	240	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
14	BBVA BANCOMER	Crédito simple	05/08/2009	11/08/2009	500,000,000	288,915,064	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
15	BBVA BANCOMER	Crédito simple	23/12/2009	23/12/2009	1,000,000,000	113,571,302	240	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
16	DEUTSCHE BANK MEX	Crédito simple	14/06/2010	22/06/2010	2,000,000,000	2,520,951,200	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
17	BANOBRAS	Crédito simple	20/12/2010	22/12/2010	1,500,000,000	1,417,819,400	358	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
18	BBVA BANCOMER	Crédito simple	24/08/2007	08/12/2011	7,000,000,000	6,651,685,048	396	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
19	DEUTSCHE BANK MEX	Crédito simple	30/11/2011	13/12/2011	2,000,000,000	272,307,692	180	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
20	BANAMEX	Crédito simple	14/12/2011	21/12/2011	1,500,000,000	1,237,275,447	180	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
21	BANOBRAS	Crédito simple	30/08/2012	15/10/2012	2,729,855,934	-	240	Participaciones Federales/ Bono Cupón Cero Federal	Inversión Pública Productiva
22	SANTANDER	Crédito simple	16/11/2012	27/11/2012	2,500,000,000	2,500,000,000	180	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
23	BANOBRAS	Crédito simple	20/12/2012	20/12/2012	2,100,000,000	1,760,479,042	179	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
24	SANTANDER	Crédito simple	19/11/2013	29/11/2013	3,000,000,000	2,126,874,900	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
25	BANOBRAS	Crédito simple	19/12/2013	27/12/2013	2,638,850,270	1,005,111,917	118	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
26	BANAMEX	Crédito simple	19/12/2013	30/12/2013	3,538,355,263	3,390,625,000	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
27	BANAMEX	Crédito simple	13/10/2014	28/10/2014	2,500,000,000	2,500,000,000	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
28	BBVA BANCOMER	Crédito simple	17/12/2014	19/12/2014	2,500,000,000	2,500,000,000	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
29	BANOBRAS	Crédito simple	18/12/2014	26/12/2014	2,500,000,000	1,949,386,371	180	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva
30	BANAMEX	Crédito simple	07/09/2015	22/09/2015	5,000,000,000	3,882,000,000	120	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva/ Refinanciamiento
31	BANOBRAS	Crédito simple	22/12/2015	24/12/2015	1,000,000,000	1,000,000,000	119	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva/

									Refinanciamiento
32	SANTANDER	Crédito simple	22/12/2015	24/12/2015	3,500,000,000	3,500,000,000	84	Participaciones Federales	Inversión Pública Productiva/ Refinanciamiento
<p>Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Notas: 1/ Se refiere a las obligaciones vigentes, es decir, no incluye obligaciones liquidadas, prepagadas o cuyo vencimiento ya ocurrió. 2/ Se refiere a la entidad, municipio u organismo que contrae la obligación. 3/ Se refiere a las instituciones de crédito que operan en territorio nacional, y/o personas físicas o morales de nacionalidad mexicana con quienes se contraigan las obligaciones y empréstitos. 4/ Se refiere al tipo de obligación que asume el acreditado, y que puede ser cualquiera de las siguientes: crédito simple, crédito en cuenta corriente, emisión bursátil, garantía de pago oportuno (GPO) y contratos de proyectos de prestación de servicios (PPS). 5/ Se refiere a la fecha en que se firmó la obligación en cuestión entre el acreditado y el acreedor. 6/ Se refiere a la fecha en la que la obligación en cuestión se inscribió en el Registro. 7/ Se refiere al monto que se pactó entre el acreditado y el acreedor, mismo que consta en el instrumento jurídico en el cual se contrae la obligación. 8/ Se refiere al saldo insoluto de la deuda al 31 de marzo de 2016, reportado por las entidades de manera trimestral. Esta información no coincide con el reporte de deuda publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que este último incluye obligaciones no registradas, no obstante, sí han sido reportadas por las entidades en su informe trimestral. Las obligaciones no registradas principalmente son aquellas donde el recurso utilizado como fuente o garantía de pago no consiste en participaciones o aportaciones federales; por lo cual, no es necesaria su inscripción en el Registro. 9/ Se refiere al plazo de vencimiento de la obligación, pactado entre el acreditado y el acreedor y que consta en el contrato o instrumento originalmente inscrito en el Registro. 10/ Se refiere al recurso afectado como fuente o garantía de pago para las obligaciones contraídas. 11/ Se refiere al rubro en el que fue catalogado el único fin para el cual fue contraída la obligación.</p>									

En el Cuadro 6, se muestran los treinta y dos registros existentes hasta marzo del año 2016, aunque el último sea correspondiente a diciembre del 2015. En primer lugar, se observa qué instituciones bancarias han sido las acreedoras de estos créditos (Banamex, Banobras, BBVA Bancomer, Deutsche Bank Mex, Dexia, IXE y Santander), destacando Banobras, por participar en trece ocasiones, mientras que Bancomer ha ocupado el segundo lugar, por hacerlo en seis de ellas.

Sobre el tipo de obligación, en todos los casos es “Crédito simple”, el cual, según Nacional Financiera<sup>7</sup>, es un tipo de crédito que “sólo se puede utilizar para un proyecto, a través de un contrato que finaliza cuando se termina de pagar (...). La cantidad de dinero prestada se garantiza con bienes muebles o inmuebles. Los intereses, al igual que el capital, se van pagando con abonos mensuales”.

Por su lado, en cuanto al “Monto original contratado” y el “Saldo al 31 de marzo del 2016”, se puede observar que los saldos de los créditos con mayor antigüedad son menores que los de los más recientes, incluso hay algunos de los que todavía no se ha dispuesto de cantidad alguna, pues su saldo es igual a lo contratado. En todos los registros, se aprecia que se trata de grandes cantidades millonarias.

El plazo pactado para cada contratación ha mostrado un comportamiento importante, ya que se ha reducido de manera considerable, pues, en años como el 2007, el 2010 y el 2011, se acordaban plazos de casi 400 o 500 meses, desde el año 2012, la situación ha cambiado y se han ubicado en niveles inferiores a los 200 meses, incluso el último registro tuvo uno de sólo 84 meses, lo que representa el plazo más bajo.

La fuente o garantía de pago han sido las Participaciones Federales, como es abordado en este capítulo, pues se trata de transferencias federales que no están

<sup>7</sup> Disponible en <<http://www.nafin.com.mx/portalnf/content/curso-abc/creditos-a-largo-plazo/credito-simple.html>>.

etiquetadas a un fin específico y de las que las entidades federativas pueden disponer de la manera en cómo lo consideren pertinente. Es importante observar que, en el año 2012, también fungió como garantía un Bono Cupón Cero Federal, pero no se dan mayores detalles.

En la parte del destino de los recursos es importante apreciar que, en general, se trata de “Inversión Pública Productiva” y sólo en los tres registros del 2015 también se añade el “Refinanciamiento”. Aunque la primera clasificación se aborda posteriormente, es importante destacar que esta fuente no brinda una definición sobre qué debe entenderse, específicamente, por este tipo de inversión.

#### **x. Indicadores de endeudamiento público.**

En esta sección se muestran indicadores financieros, indicadores de vulnerabilidad, indicadores de sostenibilidad, así como indicadores de otra naturaleza, para describir la evolución y el manejo del pasivo de la capital del país y sus características, además de la estructura de los ingresos netos del Distrito Federal para determinar el papel del endeudamiento y analizar el perfil de amortizaciones para los próximos años.

Es fundamental señalar que, en la mayoría de los indicadores, se aprecian cambios de tendencia importantes en el año 2007, debiéndose, principalmente, de acuerdo con el Informe Trimestral de Deuda Pública del Distrito Federal 2007-IV, a que el Gobierno del Distrito Federal llevó a cabo un amplio proceso de refinanciamiento de \$35,423.97 mdp (\$37,560.91 mdp del 2008), que comprendió el 85.5% de la deuda de ese entonces, representando un importante incremento en el servicio de la deuda (\$42,812.69 mdp y \$45,395.35 mdp del 2008), aunque esto correspondió sólo al incremento de las amortizaciones (\$38,511.39 mdp y \$40,834.58 mdp del 2008).

Este proceso de refinanciamiento permitió que se dieran los siguientes cambios, con la intención de mejorar las condiciones financieras de la deuda pública:

- “Incrementar el promedio de madurez de los bonos de 8 a 29 años.
- Contratación de créditos a un plazo de 40 años, algo no visto desde la década de 1930.
- Reducción de la tasa promedio FIX de 10.36% a 9.38%.
- Cubrimiento de las cuentas del Gobierno del Distrito Federal para un mejor perfil de amortizaciones” (SEFIN, 2010, p. 21).

La lógica de realizar estas negociaciones obedeció a que, como señala el FMI (2001), “Las unidades del gobierno (...) pueden modificar, mediante un acuerdo bilateral, los términos del servicio de una deuda existente (...). Estos términos pueden incluir un período de reembolso más largo, la adición o la prórroga de un período de gracia para los pagos de intereses y principal, o la reprogramación de los pagos del servicio de la deuda vencida y/o en atraso. Toda modificación (...) se registra por medio de transacciones que reducen el pasivo por el monto de la deuda que fue reestructurada e incrementan el pasivo por el valor de mercado de la nueva deuda” (p. 180).

## **1. Indicadores financieros.**

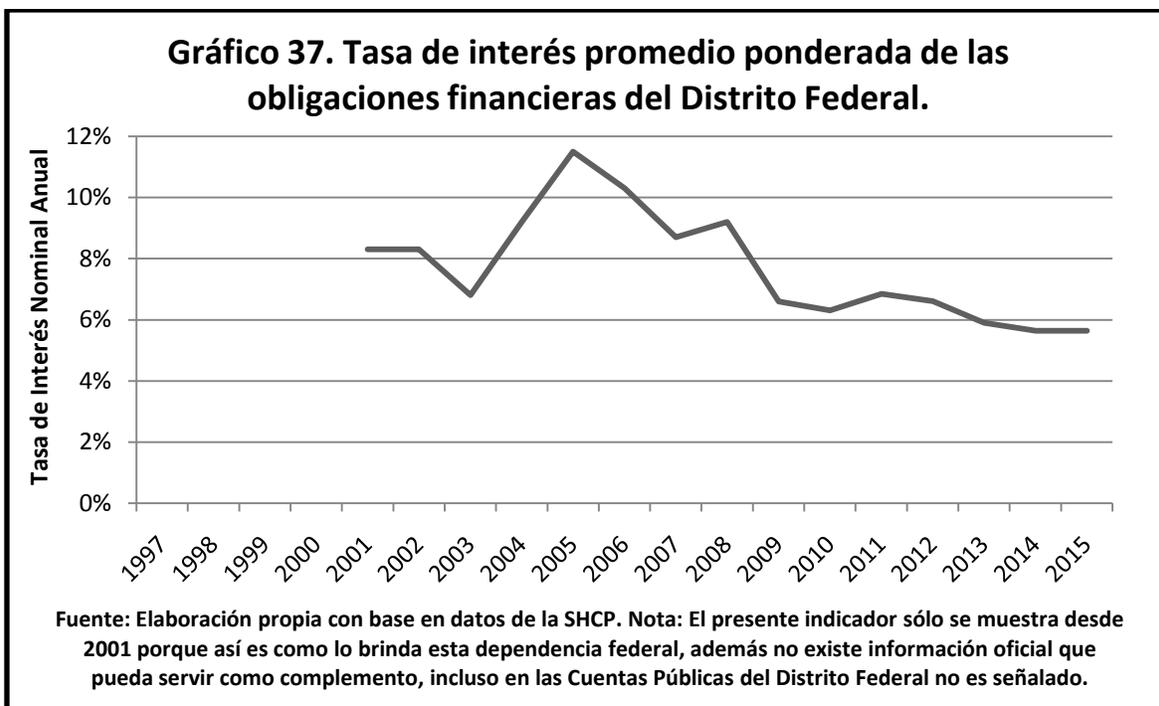
Su principal característica es mostrar el comportamiento de la deuda como una variable de mercado (INTOSAI, 2010, p. 5). En este caso, se analiza la situación correspondiente a la tasa de interés promedio ponderada, el plazo promedio de vencimiento ponderado y las calificaciones crediticias de la deuda, tanto de las emisiones bursátiles como, en general, del pasivo emitido por el gobierno local.

### **a. Tasa de interés promedio ponderada.**

Su publicación está a cargo de la SHCP, aunque la serie oficial tiene el detalle de comenzar desde el año 2001, por lo que así se presenta en este texto, al no haber datos disponibles para los años anteriores. La tasa de interés promedio ponderada de las obligaciones financieras es el promedio de las tasas a las que las entidades federativas contrajeron sus créditos en un determinado ejercicio fiscal.

En el Gráfico 37, se observan dos tendencias, la primera corresponde a una tasa de interés creciente, salvo en 2003, que se presentó entre 2001 y 2005, cuando se alcanzó el nivel máximo de 11.5%, mientras que la segunda comprende el descenso considerable de la tasa, con excepción de los ligeros repuntes de 2008 y 2011, alcanzando su último nivel de 5.6% en 2014 y 2015.

Cabe destacar que la reducción de la tasa en el año 2007 se debió al refinanciamiento de la mayor parte de la deuda pública del Distrito Federal que realizó el gobierno local para mejorar las condiciones de este endeudamiento, política que incluyó la reducción de las tasas de interés, aunque, el crecimiento que se presentó en el año 2008 puede ser producto de la crisis económica que comenzó en Estados Unidos e impactó en el sistema financiero de México.



Resulta importante notar que, desde el 2010, la tasa se ha mantenido en un rango de entre 5.6% y 6.8%, con un ligero comportamiento a la baja, lo cual da cuenta de un menor costo financiero y, por lo tanto, de una mejora en la condición financiera del pasivo local en los últimos años del periodo.

#### **b. Plazo promedio ponderado de vencimiento.**

Este indicador se refiere al tiempo promedio, en años, acordado durante la contratación de créditos en un ejercicio fiscal, para que los pasivos queden liquidados, por lo que se trata de una ponderación de ellos. Un plazo mayor significa que existe una mayor confianza o mayor garantía en el cumplimiento de las obligaciones financieras, mientras que un plazo menor significa una situación contraria y deja menores opciones a la entidad endeudada para pagarlas.

También es publicado por la SHCP y, como en el caso anterior, la serie oficial no está completa, sino que, luego de mostrar un dato de 1994, la siguiente cifra disponible es del año 2001, por lo que se muestra a partir de este último año.

En el Gráfico 38, se aprecia que este plazo ha cambiado de manera importante, pues, entre 2001 y 2006, su nivel estuvo entre 8.2 años y 10.3 años; posteriormente, alcanzó su máximo nivel en el 2007, con 29 años, a partir de entonces se ha presentado una tendencia decreciente que terminó en 2011, con

19.3 años, después se elevó, ligeramente, en 2012, a 22 años, finalmente ha descendido a 16.8 años en 2015.

El notable incremento registrado en el año 2007 se debe al proceso de refinanciamiento que realizó el Gobierno del Distrito Federal, con el fin de mejorar el perfil de su deuda pública, ya que, entre los principales resultados, destacó la ampliación en el plazo de sus créditos. Sin embargo, el descenso que se ha presentado en los años posteriores puede significar que el efecto de esta acción ha pasado, aunque debe apreciarse que, incluso en los últimos años, el plazo es mayor que en los primeros.



Esta situación representa una ventaja para las finanzas públicas locales, pues, según Panizza (2008), “una deuda interna contratada a largo plazo reduce la madurez y discrepancias actuales y por eso tiende a ser más segura (para los prestatarios) que la deuda externa a corto plazo” (p. 10), es decir, una deuda a un mayor plazo de vencimiento da un mayor margen de acción al gobierno sobre ella.

### **c. Calificaciones crediticias.**

Otro de indicador financiero importante es la calificación crediticia, ya que refleja la percepción que las agencias calificadoras tienen sobre la deuda y sobre la entidad emisora, en este caso, el Distrito Federal y sus finanzas públicas, incluyendo,

también, la situación económica del país, con la finalidad de determinar su nivel de confiabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Fernández (2011) menciona que, para Moody's, "la calificación soberana del país es de gran peso en la valoración de la deuda sub soberana o sub nacional, ya que es vista como el techo bajo el cual son analizadas, además de ser la principal garantía para que se produzcan las transferencias federales a fin de evitar posibles incumplimientos (...)" (p. 14). Por su lado, Fitch Ratings considera los "(...) ingresos en los estados financieros de las entidades, a fin de conocer su capacidad para hacer frente a escenarios no deseados. Considera los entornos políticos y económicos. El destino del gasto es también un factor (...), positivo cuando se ejerce en infraestructura de largo plazo como educación, transporte y servicios hídricos" (Fernández, 2011, p. 15).

En el Cuadro 7, que se refiere sólo a las emisiones bursátiles, puede observarse que todas, en general, han recibido la misma calificación crediticia de esta última calificadora, tanto antes como después de la crisis económica del 2008, lo cual da cuenta de la confianza que se le ha tenido a la economía local y a la nacional ante la difícil coyuntura económica y en la actualidad.

<b>Cuadro 7. Calificaciones de la deuda pública del Distrito Federal por Fitch.</b>		
<b>Emisión</b>	<b>Saldo (Millones de pesos)</b>	<b>Calificación</b>
GDFCB 05	307	AAA(mex)vra
GDFCB 06	538	AAA(mex)vra
GDFCB 07	575	AAA(mex)vra
GDFCB 07-2	2,425	AAA(mex)vra
GDFCB 10-2	2,521	AAA(mex)vra
GDFCB 11	517	AAA(mex)vra
GDFECB 12	2,500	AAA(mex)vra
GDFECB 13	2,126	AAA(mex)vra
GDFECB 14	2,500	AAA(mex)vra
GDFECB 15	1,382	AAA(mex)vra
GDFECB 15-2	2,500	AAA(mex)vra

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Fitch (2015, Octubre 27), "Fitch Ratificó Calificaciones del Distrito Federal". Nota: Los saldos abarcan hasta el 30 de junio de 2015, salvo las dos últimas emisiones, que lo hacen para el 30 de septiembre de 2015.

Las emisiones bursátiles del Distrito Federal han gozado de las más altas calificaciones para la Agencia Fitch, lo cual no sólo se debe a la situación de sus finanzas públicas, sino, principalmente, a que se considera como un pasivo que tiene como garantía de pago al Gobierno Federal, según el artículo 1 de la nueva Ley Federal de Deuda Pública, sucesora de la vieja Ley General de Deuda Pública, cuya última reforma fue publicada, en el DOF, el 27 de Abril de 2016, que

menciona que considera implica las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamiento del Gobierno del Distrito Federal.

Es relevante observar esto, aunque denomine todavía como “Distrito Federal” a la entidad federativa que ahora es la “Ciudad de México”, ya que, al respecto, Fernández (2011) indica que “la posición de la capital se explica (...) porque sus obligaciones financieras son normalmente emitidas o garantizadas por el gobierno federal, lo que las hace acreedoras a la mayor confiabilidad en el mercado” (p. 16), lo que significa que la calificación de las emisiones bursátiles locales no tendrá variación alguna, aunque esto también depende de la situación económica del país y de su evolución.

<b>Cuadro 8. Calificaciones de la calidad crediticia del Gobierno del Distrito Federal por parte de Fitch, Standar &amp; Poor’s y Moody’s en varios años.</b>			
<b>Año</b>	<b>Fitch</b>	<b>Standar &amp; Poor’s</b>	<b>Moody’s</b>
2003		mxAAA	
2005	AAA(mex)		Aaa.mx (Escala Nacional de México) y Baa1 (Escala Global, Moneda Local).
2006	AAA(mex)		
2007	AAA(mex)	mxAAA	Aaa.mx (Escala Nacional de México) y Baa1 (Escala Global, Moneda Local).
2008	AAA(mex)		
2009	AAA(mex)		
2010	AAA(mex)	mxAAA	Aaa.mx (Escala Nacional de México) y Baa1 (Escala Global, Moneda Local).
2011	AAA(mex)	mxAAA	Aaa.mx (Escala Nacional de México) y Baa1 (Escala Global, Moneda Local).
2013		mxAAA	
2014	AAA(mex)	mxAAA	Aaa.mx (Escala Nacional de México) y A3 (Escala Global, Moneda Local).
2015	AAA(mex)		
<p><b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en información de Fitch, Standar &amp; Poor’s y Moody’s. <b>Notas:</b> La calificación de 2015 de Fitch comprende hasta el tercer trimestre del año; Para Fitch, es la misma calificación por ser deuda garantizada por el Gobierno Federal; AAA(mex) representa la más alta calidad crediticia por Fitch México en su escala doméstica.</p>			

En el Cuadro 8 se muestran las calificaciones asignadas por las tres principales calificadoras del mercado a la deuda pública del Distrito Federal desde el año 2003, en todos los casos se aprecia que la calidad del pasivo ha gozado del más alto prestigio, por la razón que se señaló previamente, lo que significa que, al menos hasta el 2015, no hubo riesgo alguno de incumplimiento de las obligaciones financieras ni situación alguna que representara vulnerabilidad en las finanzas públicas locales.

Cabe destacar el hecho de que, para Fitch y Standar & Poor's, las calificaciones fueron las mismas en los años para los que se tiene información disponible, incluso para Moody's fue la misma nota en la Escala Nacional de México (Aaa.mx), mientras que en Escala Global, Moneda Local, las calificaciones de esta última sí presentaron un cambio importante al pasar de Baa1 a A3 en el 2014, lo que representa una mejora.

A partir de estos tres indicadores financieros analizados, es relevante observar que la deuda pública del Distrito Federal ha mostrado un buen comportamiento en lo relacionado con sus tasas de interés, ya que, al ser la tasa de interés promedio ponderada menor, esto significa que el costo del endeudamiento se reduce, lo que mejora el perfil del pasivo. Por su lado, también es positivo que las tres principales calificadoras otorguen las notas más altas a las emisiones bursátiles locales y a su deuda, en general, ya que demuestra la confianza a la economía local.

En contraste, también resulta importante observar que el plazo promedio ponderado de vencimiento se ha reducido de manera importante desde que alcanzó su máximo nivel en el 2007, de 29 años, lo cual, como se anotó, puede deberse a que ha pasado el efecto del refinanciamiento que se realizó en este año, aunque esto implica que el gobierno local cuenta con menor tiempo para enfrentar sus obligaciones financieras, lo que puede llegar a representar un problema si el plazo se sigue reduciendo.

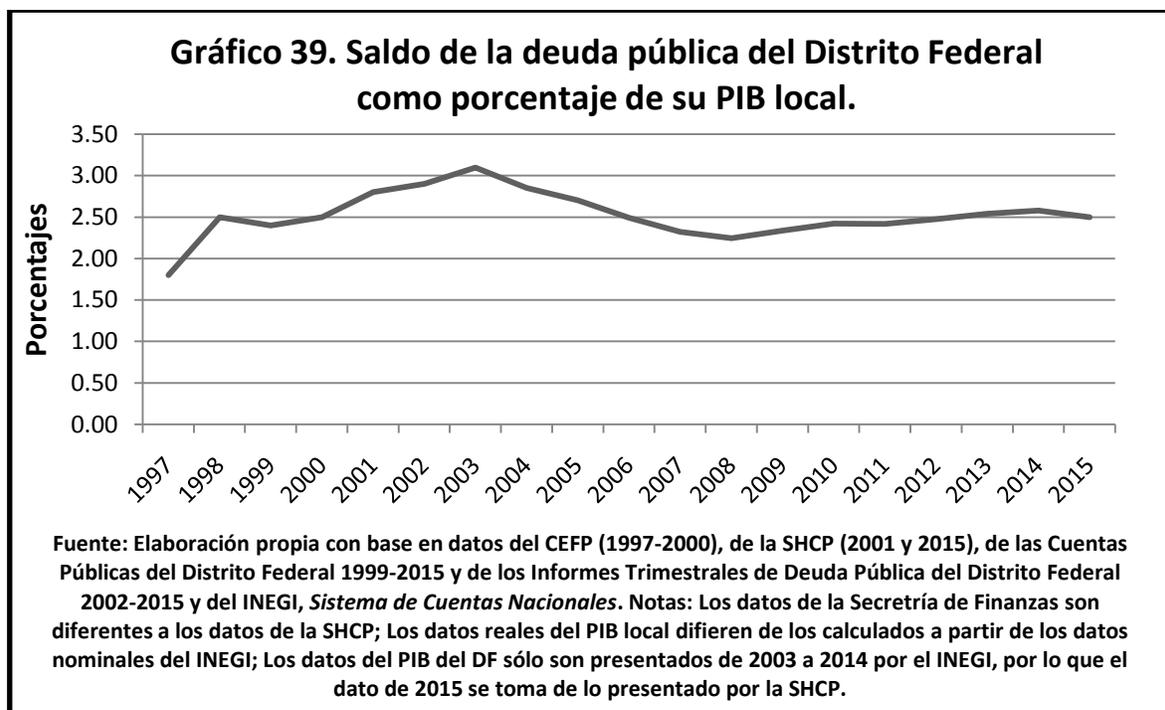
## **2. Indicadores de vulnerabilidad.**

La importancia de este tipo de indicadores consiste en que "(...) midan y prevengan cualquier situación que pudiera obstaculizar el pago de la deuda, dadas las circunstancias actuales. (...) usualmente son estáticos pues muestran fotografías de la situación prevaleciente y no permiten esbozar perspectivas de mediano plazo" (INTOSAI, 2010, p. 5), de manera que se infiera si existe algún riesgo presente o no.

### **a. Saldo de la deuda respecto al PIB local y al PIB nacional.**

Este indicador "(...) mide el nivel del endeudamiento relativo a la actividad económica (...). Asume implícitamente que todos los recursos (...) son accesibles para financiar la carga de la deuda interna, lo que no es necesariamente cierto (...) es considerado como el más importante para medir el grado de endeudamiento, indicando la capacidad de solvencia del gobierno" (INTOSAI, 2010, p. 9).

Esto significa que una menor proporción representa menores riesgos para las finanzas públicas, pues, como se aborda posteriormente, una relación creciente puede implicar presiones para los ingresos públicos y tener que sacrificar parte de ellos para cumplir con las obligaciones financieras, en detrimento de otros proyectos o rubros de gasto que puedan ser importantes, tanto social como económicamente, como menciona Oliva (2013), que “lo importante es que esta carga financiera (...) se cumpla (...) y (...) no limite (...) programas (...) o llegue a condicionar el (...) gasto corriente” (p. 48).



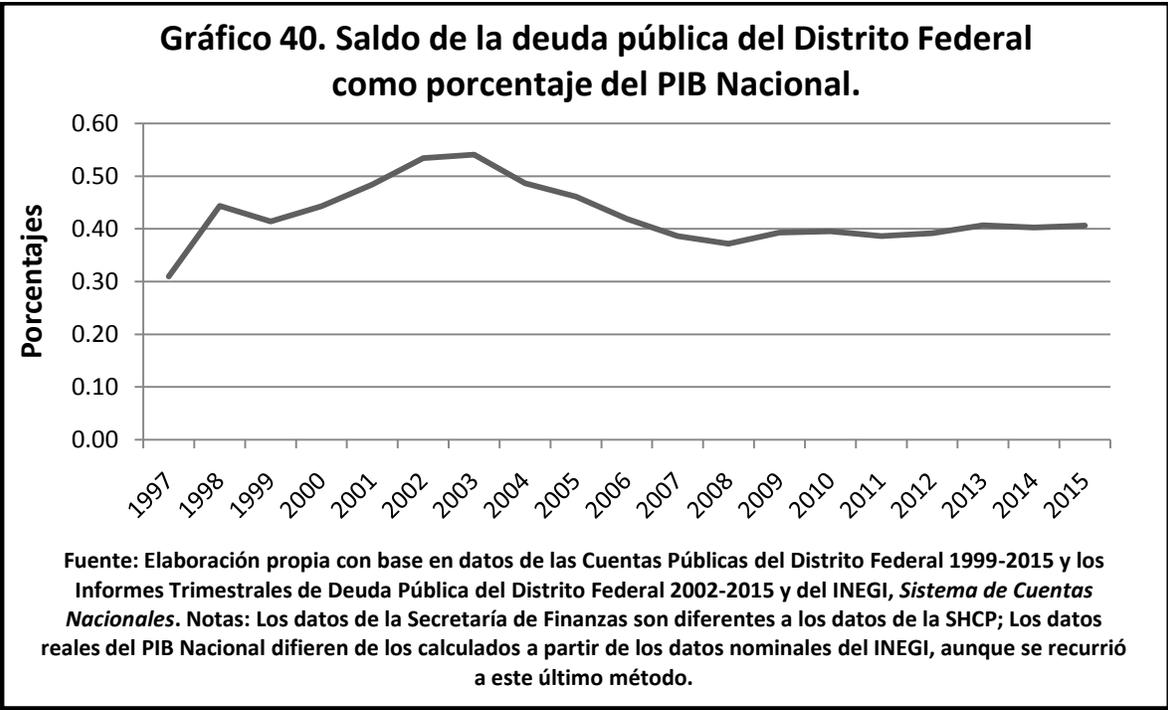
Al respecto, INTOSAI (2010) señala que existen niveles mínimos aceptados en la relación “Deuda / PIB”, que son: “20%-25% (Debt Relief International) y 25%-30% (Fondo Monetario Internacional)” (p. 12). En ambos casos, considerando la situación del Distrito Federal, se puede notar que esta proporción es pequeña respecto a los niveles propuestos, por lo que no hay problemas en la capacidad de solvencia del gobierno local para pagar estas obligaciones.

En esta categoría se aborda, en primer lugar, la proporción del saldo del pasivo respecto al Producto Interno Bruto local, misma que, como se observa en el Gráfico 39, ha sido pequeña, pues, en 1997, fue de 1.8%, luego se incrementó hasta llegar a su máximo nivel de 3.1% en el 2003, posteriormente, se registró una importante tendencia decreciente que terminó en el 2008 con un 2.2% y, desde entonces, su nivel se ha mantenido debajo del 2.6%, lo que significa que el pasivo no ha representado un monto significativo con relación al tamaño de su economía.

Los datos de la deuda pública del DF respecto a su PIB local son los mismos para ambas fuentes, salvo de 2012 a 2014, aunque los porcentajes obtenidos a partir del PIBDF constante que muestra el INEGI son diferentes a los que se obtienen si se deflactan los datos correspondientes al PIBDF nominal de esta misma fuente, pues, en este caso, los porcentajes son idénticos a los de la SHCP.

Para el presente análisis, se prefirió usar los porcentajes a partir del PIBDF nominal y deflactarlos, ya que puede ser más confiable si se trabaja con los datos desde su origen, además, se utilizó el deflactor del PIB que brinda el INEGI. Aunque las diferencias entre los porcentajes obtenidos con los datos del PIB real y nominal no son muy significativas, sólo de un decimal, generalmente, sí es importante establecer esta distinción para los fines de esta investigación.

Por su lado, considerando el Producto Interno Bruto Nacional, se observa un comportamiento muy parecido, sólo que la diferencia ha radicado en los porcentajes correspondientes, pues son menores, ya que, tratándose de la economía del país, esta proporción es menor a la anterior. En este sentido, se aprecia, en el Gráfico 40, que, en 1997, el pasivo local presentó el 0.31% del PIB, porcentaje que alcanzó su máximo nivel en el 2003, con 0.54%, y luego se redujo hasta llegar al 0.37%, en el 2008, año desde el cual se ha mantenido entre 0.39% y 0.41%, como en 2015, que registró 0.41%.



En lo relativo al saldo de la deuda pública del Distrito Federal como porcentaje del PIB Nacional, no hay grandes diferencias entre lo presentado por la SHCP y lo

obtenido con datos de la SEFIN y del PIB Nacional con el INEGI, incluso, en este último caso, hubo diferencias mínimas, de centésimas o milésimas, en cuanto a los datos con el PIB constante que brinda el INEGI y el calculado al deflactar los datos corrientes que brinda del PIB Nacional. Los años en los que hubo diferencias, considerablemente, significativas fueron de 2012 a 2015.

Cabe agregar que, según Reyes (2012), “los incrementos del endeudamiento público de las entidades federativas (...) tienen una tendencia contra-cíclica respecto con la evolución de la economía nacional, puesto que aumentan en los periodos en que ésta entra en periodos recesivos (...)” (p. 43). Esto no ocurre, ya que el incremento de la deuda que se apreció al inicio del periodo de estudio fue simultáneo al crecimiento del PIB, local y nacional, incluso el desendeudamiento registrado entre 2003 y 2008 ocurrió cuando ambas variables seguían creciendo, finalmente, esto se cumple sólo para los años inmediatos a la crisis del 2008, ya que la actividad económica, local y nacional, mostró importantes caídas mientras la deuda local creció considerablemente.

En ambos casos es fundamental observar que, por un lado, el crecimiento del pasivo del Distrito Federal ha dejado de crecer a un ritmo acelerado para hacerlo de una forma más moderada, y que, por el otro, tanto la economía nacional como la local han crecido a un ritmo superior al endeudamiento, en algunos años, lo cual permite afirmar que se ha tenido un mejor control de la deuda con el paso de los años, siendo más evidente esta situación desde el 2003, cuando se registró el cambio de tendencia.

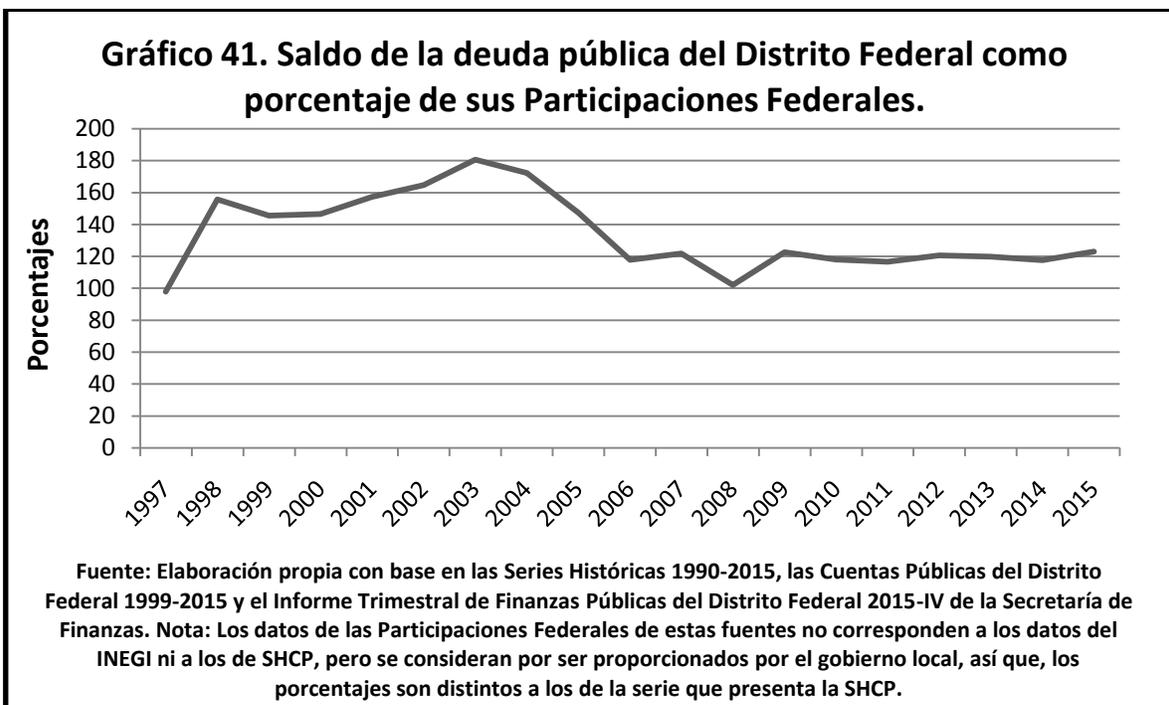
#### **b. Saldo de la deuda respecto a las Participaciones Federales.**

Las Participaciones Federales son, junto con las Aportaciones Federales, de los recursos más importantes que integran los ingresos públicos del Distrito Federal. Las primeras son recursos de libre disposición que el gobierno de la capital del país decide cómo ejercer, mientras que las segundas son recursos que ya tienen un fin específico que debe ser ejecutado por estas autoridades. En ambos casos, por tratarse de recursos transferidos por el Gobierno Federal, deben ser fiscalizados en su manejo.

Su importancia consiste en ser la principal garantía de pago de la deuda pública que emita el gobierno local, como pudo observarse al analizar las emisiones bursátiles y el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la SHCP, por lo que son recursos fundamentales para la economía local, ya que algún problema relacionado con ellas puede afectar la capacidad de pago del pasivo y generar presión sobre las finanzas públicas.

Sobre esto, Reyes (2012) señala que “(...) la relación deuda/participaciones es un indicador sensible para conocer el grado de vulnerabilidad de las finanzas públicas locales (...) porque la contratación de deuda podría estar avalada con estas transferencias; y (...) éstas últimas son ingresos propios no condicionados para los gobiernos locales, y en la medida que se destinen para pagar el principal mas su servicio, se reduce la capacidad de las autoridades locales para proveer bienes públicos prioritarios (...)” (p. 38), por lo que este es un buen indicador.

Así como hay estudiosos que consideran que una mayor relación entre ambas variables significa vulnerabilidad en el pago de la deuda, hay otros que lo visualizan diferente, como Hurtado y Zamarripa (2013), para quienes “(...) ello no revela una debilidad especial para el Distrito Federal, sino lo contrario, ya que tiene mayor recaudación propia que el resto de las entidades y (...) depende menos de las participaciones federales” (p. 82), además de que el indicador “es la división de un acervo, la deuda, entre un flujo anual, las participaciones” (Hurtado y Zamarripa, 2013, p. 84) y “no están obligados a amortizar su deuda en un año, ni en un número reducido de ejercicios” (Hurtado y Zamarripa, 2013, p. 84).



En el Gráfico 41, puede apreciarse que la proporción del saldo de la deuda pública con relación a las Participaciones Federales locales ha sido variable, pues, de 1997 a 2003, se incrementó de manera importante al pasar de 97.80%, su nivel mínimo, a 180.65%, su nivel máximo en el periodo de estudio, posteriormente se redujo hasta el año 2008, registrando su valor mínimo en los últimos años, de

101.97%, desde entonces la relación se ubicó en alrededor de 120%, finalizando, en el 2015, con 122.93%.

Reyes (2012) menciona que el endeudamiento subnacional también tiene una relación contra-cíclica “respecto a la recaudación de los ingresos presupuestarios y no presupuestarios del gobierno Federal y con el flujo de transferencias que la autoridad central paga a las haciendas locales” (p. 43), pero el Distrito Federal no cumplió esto totalmente, ya que, por un lado, de 1997 al 2003, las Participaciones y Aportaciones tuvieron un crecimiento lento, incluso negativo para las segundas, lo que se acompañó con un creciente endeudamiento, luego, de 2003 a 2008, estas transferencias crecieron considerablemente y se registró un desendeudamiento real, pero se rompió esta tendencia desde el 2008, pues las transferencias siguieron creciendo, en términos reales, y también se elevó el saldo de la deuda, en términos reales.

En todo el periodo, hay que observar que la proporción superó la totalidad de las Participaciones Federales, incluso, de manera alarmante, ya que el promedio de todos estos años fue de 134.07%, en los años en que se registraron valores mínimos, estos equivalieron a casi el 100% y en algunos se superó el 150%. Además, a pesar de registrarse cierta estabilidad desde el 2009, de casi 120%, esta relación siguió siendo superior al 100%, lo cual merece ser tomado en cuenta por el gobierno local para evitar problemas futuros relacionados con el endeudamiento público de la entidad federativa, pues se trata de la principal garantía de pago del mismo.

### **c. Saldo de la deuda respecto a los ingresos garantizables.**

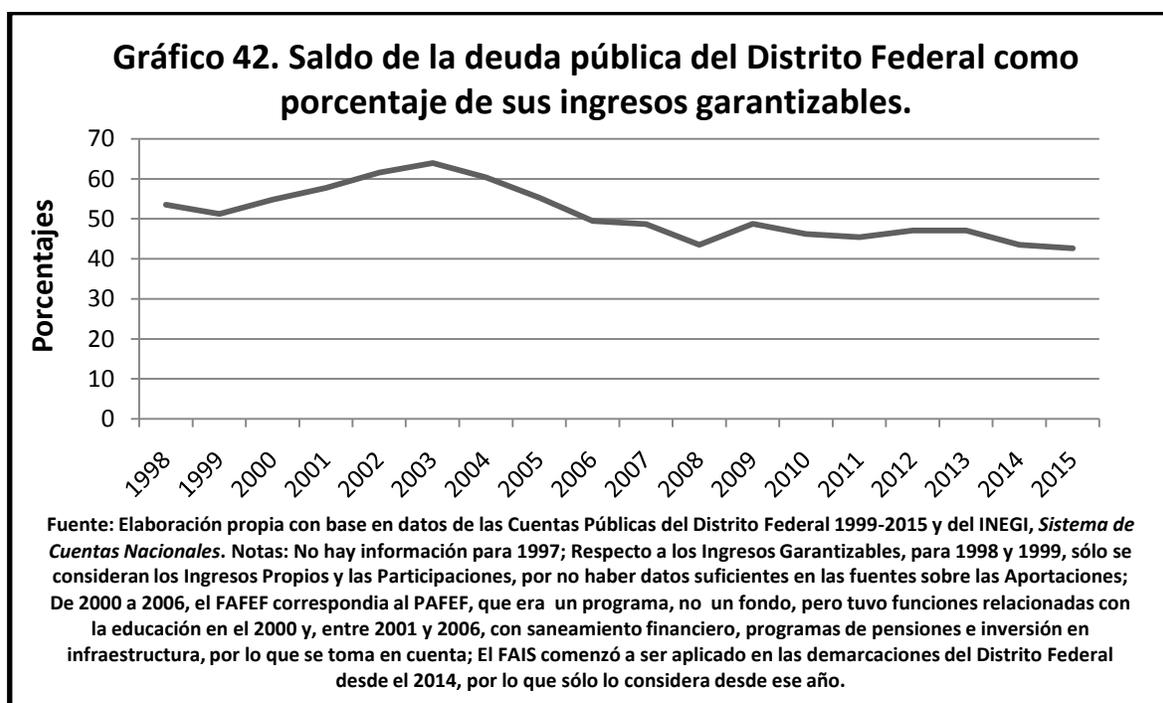
Los ingresos garantizables son la suma de los ingresos propios, las Participaciones Federales, el 25% del FAIS y del 25% del FAFEF de la entidad federativa en el ejercicio fiscal correspondiente. Es importante mencionar que el FAIS comenzó a operar como tal en el Distrito Federal en el año 2007, pues, desde el 2000, era un programa, además, el FAFEF comenzó a transferirse a la capital desde el 2014.

Cabe destacar que el FAFEF “tuvo como origen el Programa de Apoyos a las Entidades Federativas (PAFEF), contenido en el Presupuesto de Egresos aprobado para el año 2000” (CEFP, 2007, p. 1), además, en ese año, “la orientación del programa se vinculó al gasto que realizaban los estados en educación (...) En los primeros tres años el PAFEF se incluyó como parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas. En 2003 obtuvo el status de ramo

39 PAFEF y en 2007 se formalizó como un fondo, incluido en el Ramo 33, el FAFEF” (CEFP, 2007, p. 2).

El indicador saldo de la deuda respecto a los ingresos garantizables, como señala la ASF (2012a), fue publicado en el 2007 por la SHCP “para tener una estimación de la capacidad de pago de los deudores, en términos de los ingresos que se pueden utilizar de manera directa en el pago de sus obligaciones financieras” (p. 57), debido a que, salvo los recursos de los dos fondos, las Participaciones Federales y los ingresos propios no están etiquetados a un fin en específico y pueden canalizarse a su pago.

Por otro lado, señala la ASF (2012a), con relación a los recursos del FAFEF y el FAIS, “(...) por la incorporación del artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal reformado el 27 de diciembre de 2006 y que entró en vigor el 1 de enero de 2007, (...) permitió a las entidades federativas y municipios contraer obligaciones con la garantía de hasta el 25.0% de los recursos destinados a cada uno de esos fondos” (p. 27), por ello se incluyen dentro de este tipo de ingresos.



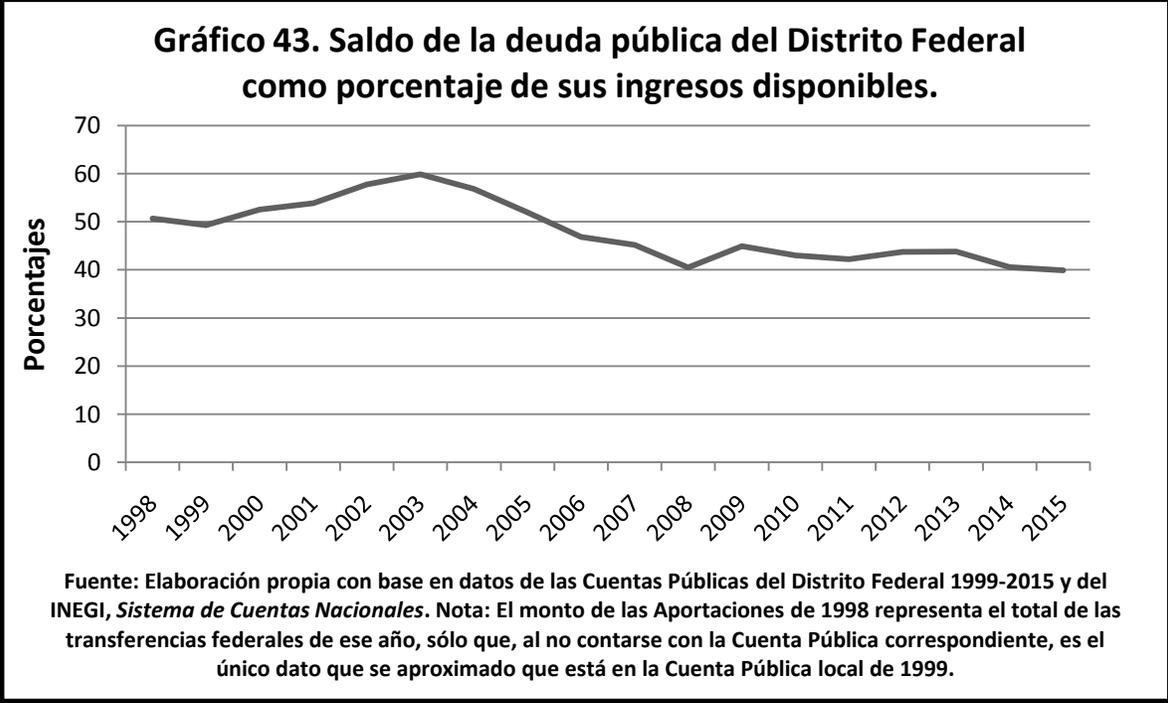
En el Gráfico 42, se aprecia que el saldo de la deuda ha representado un porcentaje importante de los ingresos garantizables del Distrito Federal, pues en 1998 equivalió al 53.56% de estos, luego hubo una tendencia a la alza que alcanzó su máximo nivel en el 2003, con un 64.00%, posteriormente, su proporción descendió considerablemente hasta el año 2008, cuando fue del 43.53%, después, a raíz de las dificultades económicas de estos años, no

continuó esta tendencia decreciente, sino que se mantuvo, relativamente, estable, hasta el año 2013, en el que se registró un 47.10%, para luego descender a 43.56%, en 2014, y a 42.66%, en el 2015.

Esto demuestra que el Distrito Federal ha mejorado su perfil de pago en este periodo, al menos, considerando sus ingresos disponibles, ya que el saldo de la deuda ha venido representando un menor porcentaje, principalmente, porque sus ingresos propios, sus Participaciones, sus recursos del FAIS y del FAFEF se han incrementado en una proporción mayor a la que lo ha hecho el endeudamiento, a pesar de que éste se incrementó considerablemente entre el 2009 y el 2015.

**d. Saldo de la deuda respecto a los ingresos disponibles.**

Los ingresos disponibles son la suma de los ingresos propios, las Participaciones Federales y las Aportaciones Federales, por lo que se trata de una mayor cantidad de recursos que los ingresos anteriores, aunque, cabe destacar, no todas las aportaciones pueden ser utilizadas para pagar deuda o para cubrir los mismos rubros. Por lo tanto, el indicador que mide la proporción del saldo de la deuda respecto a los ingresos disponibles es sólo otra manera de medir la capacidad de pago de la deuda local.



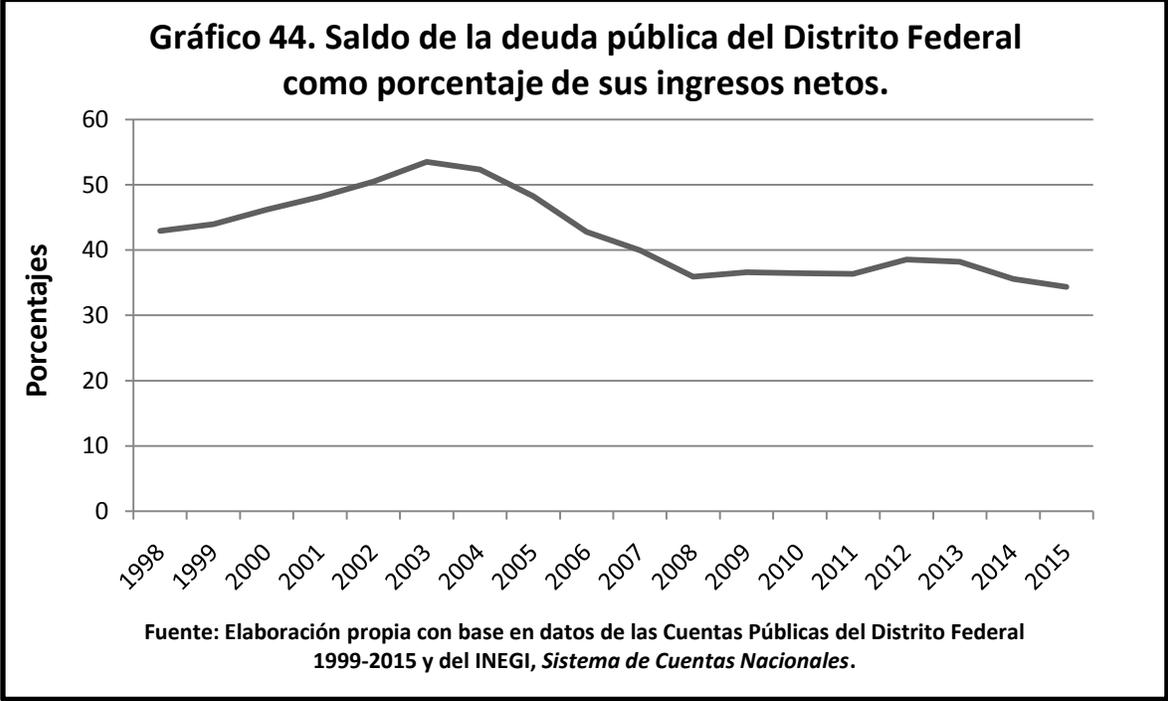
En el Gráfico 43, se presenta la tendencia de este indicador, que comienza en 1998 con un nivel de 50.71%, posteriormente se eleva y alcanza su máximo punto

en todo el periodo en el 2003, con 59.92%, para luego descender hasta el 2008, registrando un 40.50%, finalmente vuelve a tener un ligero incremento y muestra un comportamiento, relativamente, estable, que se mantiene hasta el año 2013, cuando registró un 43.80%, para luego cerrar en 39.92%, en el año 2015.

Es importante observar que este indicador ha oscilado entre 39.92%, como mínimo, y 59.92%, como máximo, aunque, en los últimos años, se ha ubicado más cerca del primer porcentaje. De esta forma, también se aprecia que la capacidad de pago de la deuda pública del Distrito Federal fue mayor en los últimos años, por lo que no hubo problemas para cubrir sus obligaciones financieras con sus ingresos disponibles.

**e. Saldo de la deuda respecto a los ingresos netos.**

Este indicador mide la relación del saldo de la deuda pública respecto a los ingresos totales, los cuales, para este caso, se consideran como los que son denominados en las Cuentas Públicas del Distrito Federal como “Ingresos Netos”, ya que estos se refieren a los ingresos que, efectivamente, fueron recaudados a nivel local, contrastándolos con lo que se había marcado, previamente, en la Ley de Ingresos del Distrito Federal correspondiente a cada ejercicio fiscal.



Estos ingresos netos, según la SEFIN, son la suma de los ingresos de los Organismos y Empresas (Ingresos Propios + Endeudamiento Neto) y de los

ingresos del Sector Central (Ingresos Ordinarios: Ingresos Propios + Participaciones + Transferencias del Gobierno Federal; e Ingresos Extraordinarios: Otros + Endeudamiento Neto). Cabe destacar que, de 1999 al 2007, los ingresos extraordinarios del Sector Central se dividían en “ADEFAS”, “Financiamiento Neto” y “Remanentes del año anterior”, y, desde 2008, en cómo se ha señalado.

El Gráfico 44 muestra que la deuda pública representó una importante proporción de los ingresos netos locales entre 1998 y el 2003, al pasar de 42.92% a su nivel máximo de 53.50%, posteriormente descendió hasta representar, en 2008, el 35.88%, registrando proporciones similares hasta el 2011, pues, en 2012, se elevó, ligeramente, a un 38.55%, finalmente, hubo una tendencia decreciente al representar la deuda pública el 38.19% de estos ingresos, en 2013, el 35.54%, en 2014, y el 34.34%, en 2015.

Cabe destacar que este indicador puede no resultar confiable por completo, ya que no significa que todos los ingresos netos puedan ser utilizados por igual para los mismos rubros, sino que hay algunos que, en función de su naturaleza, ya están destinados a ciertos fines y otros no. Sin embargo, lo fundamental es apreciar que la deuda ha venido representado un menor porcentaje de estos ingresos, pues, luego de representar más del 50% en el 2003, pasó a mantenerse, desde el 2007, en niveles menores al 40%, lo que significa que los ingresos se han incrementado a un mayor ritmo que la deuda.

#### **f. Saldo de la deuda en tasa de interés fija y en tasa variable.**

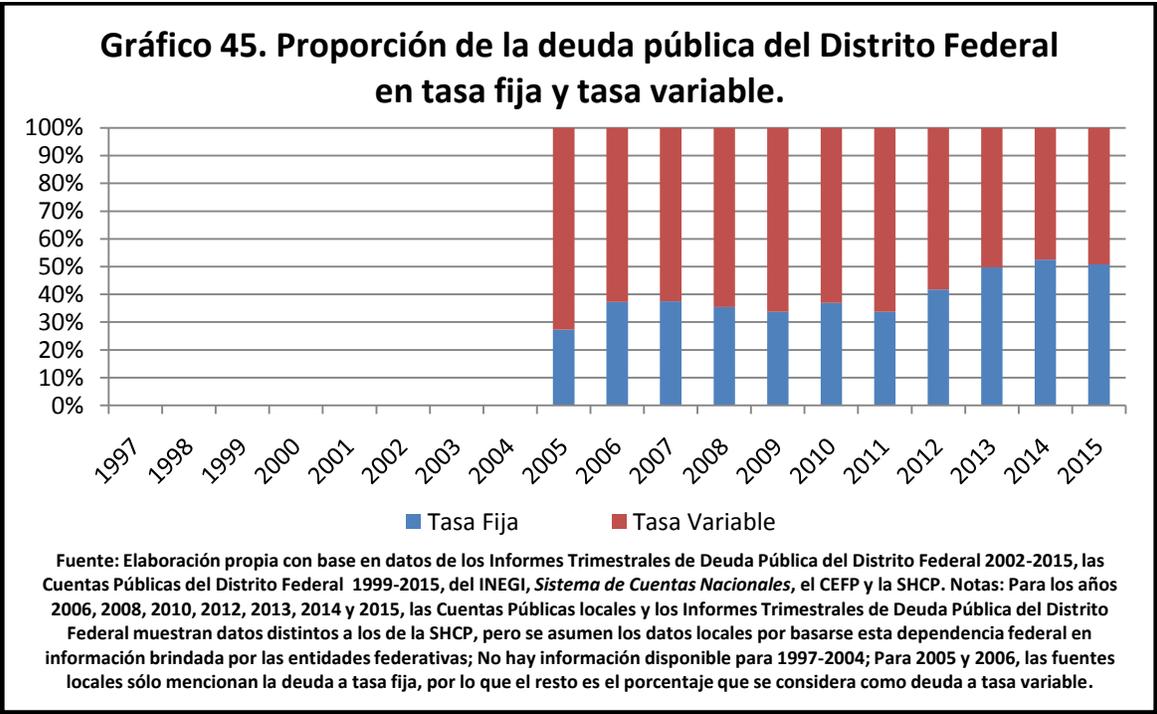
Este indicador es considerado debido a que muestra la proporción del pasivo que está sujeto a los cambios en las tasas de interés o en otras variables, como el tipo de cambio, en caso de estar contratado a tasa variable, lo cual puede ocasionar un incremento en estas obligaciones financieras, generando presiones sobre las finanzas públicas, aunque una deuda que esté contratada, en su totalidad o en su mayoría, a tasa fija no tiene que representar un problema, pues, en cierta forma, ya está asegurada ante cualquier situación económica que se presente.

Al respecto, Díaz (2010) señala que “(...) a partir de la crisis de 1994 (...) la estructura de la deuda pública es importante para las variaciones en el tipo de cambio real (...)” (p. 41), debido a que “(...) la crisis de la deuda externa en los años ochenta orientó el financiamiento del déficit público hacia la contratación de deuda interna. La crisis de 1994 representó un impulso adicional de esta orientación, (...) en 2005 la estructura de la deuda pública, por vez primera en 26 años, se apoyó en mayor proporción en deuda interna (...)” (Díaz, 2010, p. 55).

Por su lado, el CEF (2009a) destaca que “a partir del 2001 la deuda interna adquiere mayor relevancia (...) [por] las estrategias (...) [del] Ejecutivo Federal (...) a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (...): A. Financiar el déficit público (...) mediante endeudamiento interno y (...) metas (...) para (...) un desendeudamiento externo, B. El financiamiento interno (...) principalmente a través de emisiones de instrumentos a tasa nominal fija de largo plazo, y C. La composición de la deuda externa se ha fortalecido en (...) estructura de costo y plazo (...)” (p. 20-21).

A partir de estas afirmaciones, se deduce que es más conveniente para un gobierno, tanto federal como local, que la contratación de sus créditos se realice a tasa fija, ya que esto representa mayor seguridad ante los constantes cambios que se presentan en la economía, aunque esto no siempre puede ser posible, ya que las tasas de interés se acuerdan entre las autoridades correspondientes y los acreedores, según la SEFIN, mediante el método de subasta, con el que se eligen las mejores condiciones de mercado para las finanzas públicas locales.

En el Gráfico 45, se puede apreciar cómo ha sido la estructura de la deuda pública del Distrito Federal en tasa fija y en tasa variable. Cabe destacar que, en las fuentes oficiales, sólo se tiene información correspondiente desde el 2005, por lo que este indicador se construyó a partir de este año.



En general, puede observarse una tendencia creciente de la deuda a tasa fija, pues, en 2005, su proporción era de sólo el 27.3% del total, su nivel más bajo,

según los datos disponibles, elevándose a 37.5%, en el 2007, y representando el 33.7%, en 2009, una importante reducción, aunque retomó su crecimiento al ser del 41.7%, en el 2012, de 49.8%, en 2013, de 52.5%, en 2014 y, finalmente, de 50.8%, en 2015, con lo que se puede inferir que esta estructura mejoró notablemente en los últimos años.

Sin embargo, es relevante tener presente que la deuda a tasa variable representó la mayor proporción de la misma en la mayor parte del periodo de estudio, lo cual ha tenido implicaciones en éste, como el hecho de que el Gobierno del Distrito Federal haya contratado “coberturas” durante varios años, las cuales son un mecanismo de protección ante las variaciones de la deuda a tasa variable que consiste en modificar los contratos pactados y delimitar su nivel de variabilidad, aunque la SEFIN no ofrece mayor información al respecto.

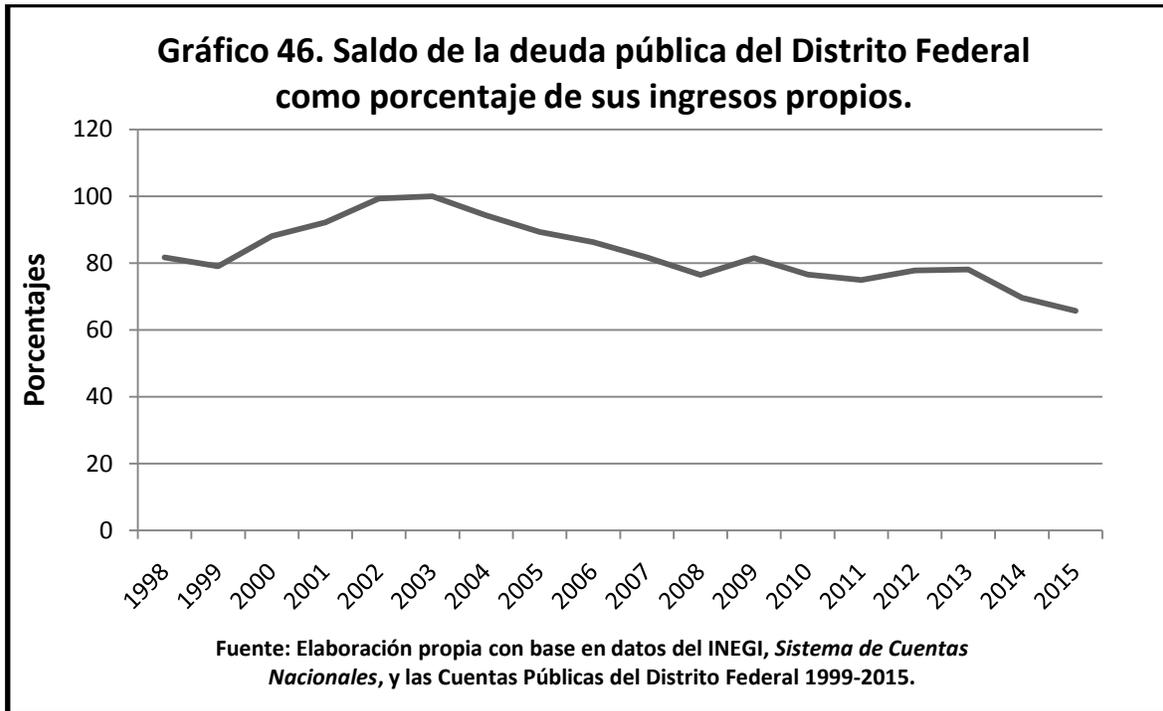
Además, en algunos de los Informes Trimestrales de Deuda Pública del Distrito Federal, se mencionó que hubo cambios en el saldo de la misma debido a “actualizaciones”, es decir, variaciones en el saldo de la deuda, en la parte correspondiente que fue contratada en una moneda distinta a la nacional, debido al movimiento de ésta respecto al peso, aunque, en algunos años, como en el 2002, se destacó que éstas también se deben a cambios en la inflación. Cabe destacar que estas “actualizaciones” dejaron de registrarse desde el año 2008, ya que todos los créditos comenzaron a ser contratados en moneda nacional, pero no significa que a tasa fija.

En general, la estructura de la deuda pública mejoró al tener una mejor proporción de ambos tipos en 2015, 50.8% a tasa fija y 49.2% a tasa variable, esto, sin lugar a dudas, representó una ventaja para las finanzas públicas locales, pues se aseguró que una mayor parte del pasivo no tenga problemas ante cambios en las tasas de interés, el tipo de cambio o en otras variables que puedan tener influencia en él, aunque sería recomendable que este porcentaje fuera mayor, ya que todavía es importante la participación que tiene el financiamiento a tasa variable.

#### **g. Saldo de la deuda respecto a los ingresos propios.**

De acuerdo con el CEFP (2014), los ingresos propios son “los recursos que por cualquier concepto obtengan las entidades, distintos a los recursos por concepto de subsidios y transferencias, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales” (p. 23), es decir, se trata de los recursos que, en este caso, el Gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, obtiene por sus propios medios.

Según la Cuenta Pública del Distrito Federal del 2015, los ingresos propios se dividen en los correspondientes al Sector Central (Impuestos + Derechos + Productos + Aprovechamientos + Contribuciones de Mejoras) y al Sector Paraestatal No Financiero (Venta de Bienes + Venta de Servicios + Ingresos Diversos + Venta de Inversiones + Erogaciones Recuperables + Por cuenta de terceros). Cabe destacar que esta clasificación no fue la misma en estos años.



En el Gráfico 46, puede observarse que la deuda pública representó un porcentaje muy importante de los ingresos propios, aunque esta situación puede dividirse en tres etapas. La primera comprendió de 1998 al 2003, cuando pasó de representar el 81.66%, en 1998, al 99.96%, en 2003, su nivel más alto y más importante. La segunda etapa registró una tendencia decreciente desde el 2004, con un 94.28%, hasta el 2008, con un 76.48%. Finalmente, desde el 2009, su proporción fue cada año menor al 80%, aunque se registraron ligeros incrementos en el 2012 y el 2013, para luego presentarse porcentajes de 69.64%, en el 2014 y de 65.73%, en el 2015, siendo estos los niveles más bajos en todo el periodo de estudio.

Ante esta situación Chígüil (2012) considera que "(...) el comportamiento favorable de los ingresos propios (...) ha contribuido al crecimiento de los niveles de endeudamiento, y que éste no se convirtiera en un factor de presión a las finanzas públicas de la ciudad" (p. 297), aunque el Distrito Federal no se ajustó a esta afirmación, ya que, de 1998 al 2003, sí hubo un crecimiento en ambas variables, principalmente, en la deuda, aunque, de 2004 a 2008, el incremento de los ingresos propios fue modesto mientras que la deuda se redujo, en términos reales,

finalmente, desde el 2009 y hasta 2015, se registró un nuevo incremento en deuda e ingresos propios, aunque estos últimos lo hicieron a un ritmo más acelerado, por ello se redujo la proporción que ocupó la deuda pública respecto a ellos.

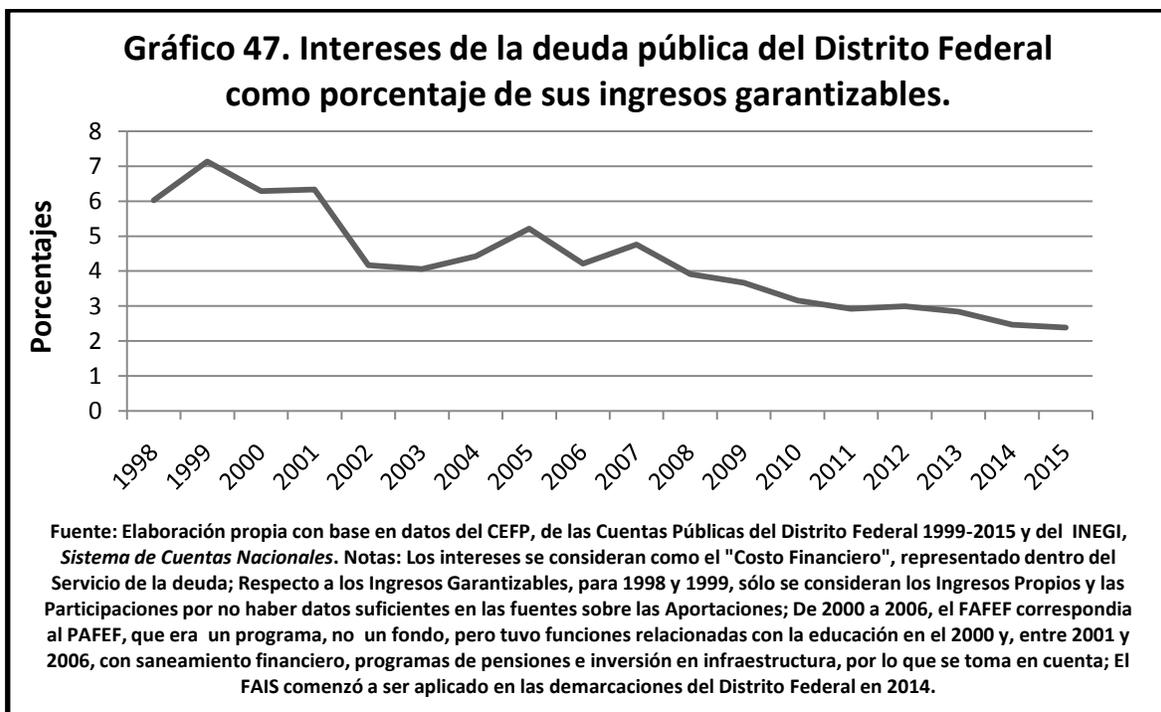
La razón de mostrar este indicador es apreciar qué tanto representó la deuda pública local respecto a los ingresos propios, ya que estos corresponden los recursos que se recaudan dentro de esta entidad federativa y que le corresponden totalmente, pues no se trata de transferencias de otro nivel de gobierno o de otra naturaleza, sino que refleja el esfuerzo del gobierno local por abastecerse de los recursos necesarios para ejercer su presupuesto de egresos. Ante la necesidad de hacer frente a sus obligaciones financieras, estos serían los primeros ingresos que serían afectados para tal fin.

Es importante apreciar que, a pesar de que esta relación se redujo de manera considerable, el porcentaje de ingresos propios del Distrito Federal respecto al total de sus ingresos ha sido superior al del resto de las entidades federativas por años y que, ante ello, autores como Giugale, Trillo y Oliveira (2000) mencionan que “el Distrito Federal está colocado dentro de las entidades menos endeudadas por su relativa alta capacidad para recaudar ingresos propios” (p. 241), aunque sigue siendo muy alto y preocupante el porcentaje en los últimos años, ya que sigue el pasivo tuvo una equivalencia a poco menos del 70% de los ingresos propios en 2015, por lo que la mayoría de estos recursos estarían comprometidos en caso de tenerse que pagar la deuda con ellos, acotando al gobierno local para realizar otro tipo de proyectos.

#### **h. Intereses de la deuda respecto a los ingresos garantizables.**

La función de este indicador, según la ASF (2012a), es “señalar el costo de los intereses en términos de los ingresos que pueden comprometerse como garantía de pago” (p. 60). En este caso, se consideró como “Intereses” al Costo Financiero de la deuda comprendido dentro del servicio de la deuda de cada ejercicio fiscal.

En el Gráfico 47, se puede apreciar que los intereses han representado, cada año, un menor porcentaje de los ingresos garantizables del Distrito Federal, pasando de equivaler al 6.02%, en 1998, el 7.13% en 1999, su mayor nivel en el periodo de estudio, al 4.06%, en el 2003, con algunos repuntes en 2004, 2005, 2007 y 2012, para registrar, finalmente, 2.47%, en el 2014 y 2.38%, en el 2015, su nivel más bajo. En general, la tendencia ha sido decreciente, principalmente, desde el 2007, lo cual es importante, ya que parece que no hubo efectos mayores por la crisis económica del 2008 y 2009.



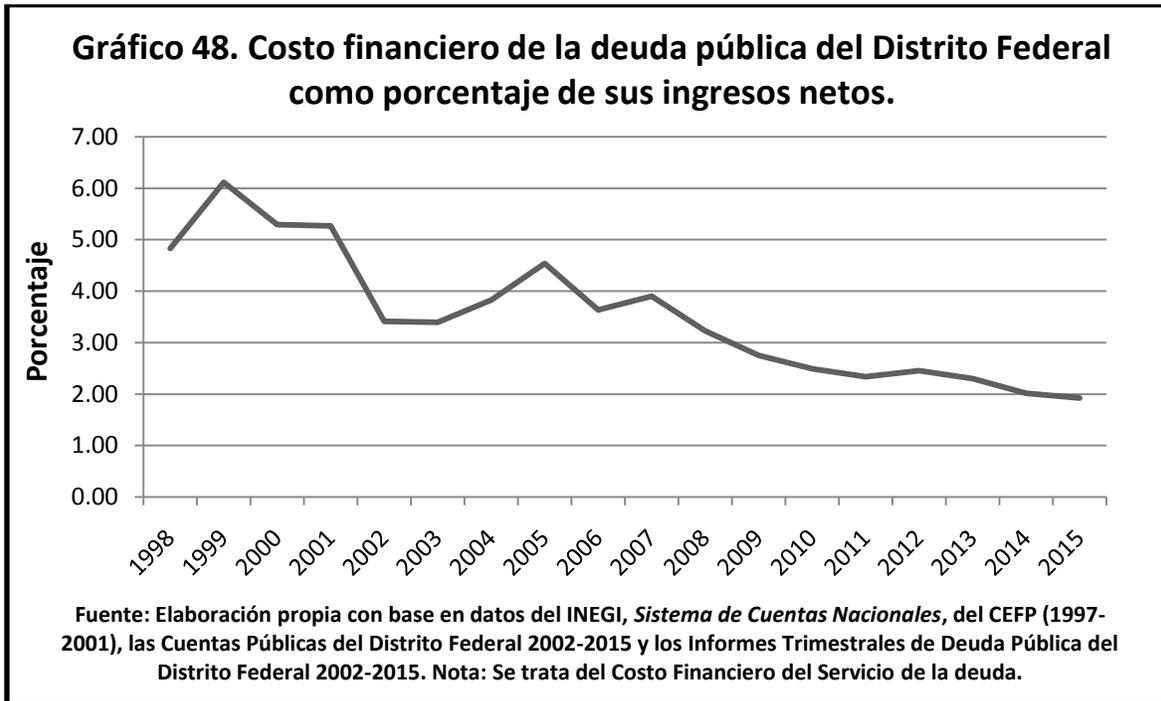
Esto significa que los intereses no han representado un problema para las finanzas públicas locales, incluso puede suponerse, a partir de esta tendencia, que no habrá problemas en el futuro, debido a que, por un lado, el costo financiero de la deuda ha ido decreciendo, en términos reales, en el periodo de estudio, y, por el otro, que los ingresos garantizables se han incrementado, como se anotó previamente.

#### **i. Costo financiero de la deuda respecto a los ingresos netos.**

El último indicador de vulnerabilidad que se ha considerado es el que mide la proporción del costo financiero de la deuda respecto a los ingresos netos, lo cuales, como se mencionó previamente, se consideran como los ingresos totales de la capital.

En el Gráfico 48, es posible visualizar que el costo financiero de la deuda pública local ocupó una proporción, relativamente, pequeña de los ingresos netos, aunque la situación mejoró en el periodo de estudio, pues comenzó registrando niveles de 4.83%, en 1998, de 6.12%, en 1999, los más altos, para luego descender hasta 3.39%, en el 2003, a partir de entonces, y hasta el 2007, se registraron niveles ubicados entre 3% y 5%, siendo el más alto el registrado en 2005, de 4.54%. Finalmente, desde el 2007, la tendencia ha sido decreciente hasta ubicarse en 1.92%, en 2015, su nivel más bajo.

Por lo tanto, no existieron problemas de vulnerabilidad en la deuda pública del Distrito Federal considerando el costo financiero, ya que, a partir del análisis anterior, puede deducirse que el crecimiento de esta variable ha sido menor que en otros años o que, por otro lado, el incremento de los ingresos netos de la capital superaron el ritmo que ha presentado el costo financiero, aunque ambos escenarios representan una fortaleza para las finanzas públicas locales.



Considerando todos los indicadores de vulnerabilidad analizados anteriormente, es posible confirmar que, en general, la deuda pública del Distrito Federal no enfrentó grandes riesgos que pudieran haberla colocado en una situación de desventaja, incluso, tampoco en el futuro, pues su proporción fue baja respecto al PIB Nacional, el PIB local, sus ingresos garantizables, sus ingresos disponibles, sus ingresos netos, así como fue pequeña la equivalencia de los intereses y el costo financiero con relación a los ingresos garantizables y los ingresos netos, respectivamente.

Sin embargo, es importante considerar que pudo y puede representar cierto grado de vulnerabilidad el hecho de que el saldo de la deuda equivalió a más de la totalidad de las Participaciones, en general, en todo el periodo de estudio, además de que la deuda, aunque, al final, fue menor, siguió representando una importante proporción de los ingresos propios, el 65.73%, en el 2015, finalmente, la proporción de deuda a tasa variable siguió siendo alta, el 49.2% del total en 2015. Estos son elementos que sí podrían representar riesgos en el futuro si la situación económica, local, nacional e internacional, llegaran a empeorar.

### **3. Indicadores de sostenibilidad.**

Estos (...) estiman la capacidad de las finanzas públicas de cumplir con las obligaciones financieras a mediano plazo, sin que (...) signifique tener que aplicar ajustes severos o mayores en los ingresos (para aumentarlos) y en los egresos (para disminuirlos). Asimismo, mide el nivel de balance primario que se requiere para estabilizar la razón deuda pública/PIB a mediano plazo” (ASF, 2012a, p. 61), es decir, evalúan si la situación actual, si es adecuada, puede continuar su tendencia o si existen factores que pueden distorsionar en algún momento.

Además, cabe destacar que existe una “condición básica de sostenibilidad”, la cual “(...) establece una relación de consistencia entre (...) el crecimiento de la deuda, crecimiento del PIB y el déficit primario, dada cierta tasa de interés” (INTOSAI, 2010, p. 14), ésta es de gran utilidad para determinar si las finanzas públicas del Distrito Federal la cumplieron en el periodo de estudio y si el nivel de endeudamiento se encontró en alguna situación que pudiera ser insostenible.

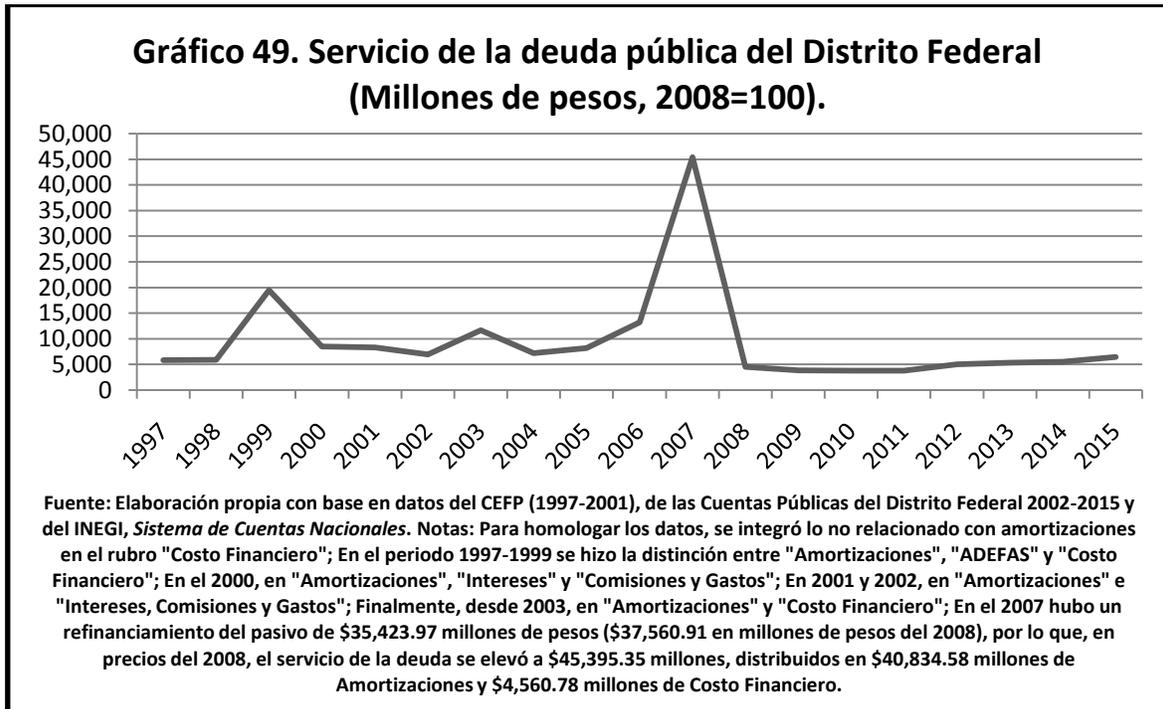
#### **a. Servicio de la deuda.**

Según el CEFP (2006), el servicio de la deuda “es el monto o cantidad a pagar en el país o fuera de él en moneda nacional o extranjera, por concepto de amortización, intereses, comisiones u otros gastos derivados de la contratación y utilización de créditos a cargo del Sector Público (...)” (p. 47). Es importante analizar su comportamiento y características en el Distrito Federal en este periodo.

En el Gráfico 49, se puede apreciar el comportamiento del servicio de la deuda, en su totalidad, en el periodo de estudio. En primer lugar, es importante destacar que, en general, se ubicó en niveles inferiores a los \$10,000 mdp, lo cual fue positivo por no representar un monto muy alto, como en 1999, cuando se ubicó en \$19,497.94 mdp, en 2003, cuando fue de \$11,677.42 mdp, en 2006, de \$13,203.06 mdp, y en 2007, principalmente, cuando ascendió a \$45,395.35 mdp, su nivel más alto e importante.

Esta situación, en el año 2007, se debió al proceso de refinanciamiento de la deuda pública que realizó el Gobierno del Distrito Federal, pues comprendió \$35,423.97 mdp (\$37,560.91 mdp del 2008), equivalente al 85.5% del pasivo en ese año, según el Informe Trimestral de Deuda Pública del Distrito Federal 2007-IV, de manera que el servicio de la deuda se elevó a \$42,812.69 mdp (\$45,395.35 mdp del 2008), pero si las amortizaciones ascendieron a \$38,511.39 mdp (\$40,834.58 mdp del 2008), correspondieron a este ejercicio fiscal sólo \$3,087.42 mdp (\$3,273.66 mdp del 2008), por lo que “el comportamiento del servicio de la

deuda [estuvo] correlacionado (...) por la evolución de las amortizaciones de la deuda (...)” (CEFP, 2005, p. 16).

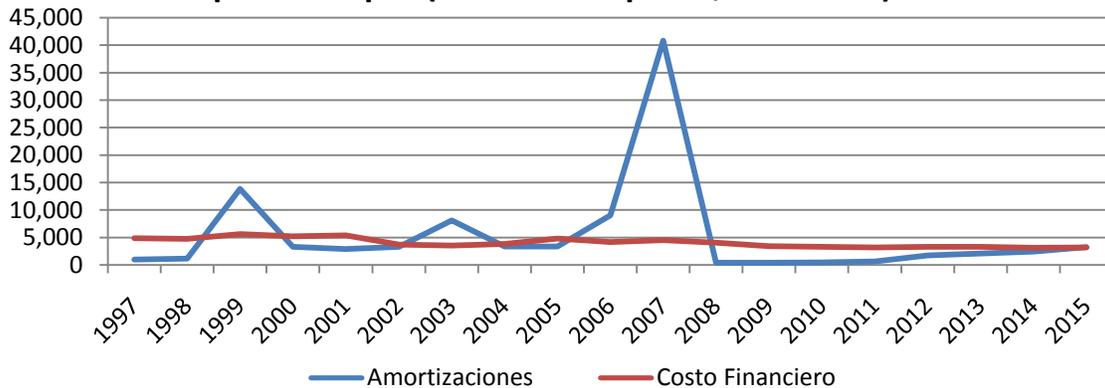


Una nueva tendencia se apreció a partir del año 2008, ya que el servicio de la deuda tuvo un comportamiento, relativamente, estable, ubicándose en \$4,512.48 mdp, en este año, para luego equivaler a niveles inferiores a los \$4,000 mdp, de 2009 a 2011, mientras que representó montos superiores de entre \$5,000 mdp y \$6,000 mdp, entre 2012 y 2014, para registrar un incremento notable en el 2015, al ser de \$6,462.78 mdp. Esto debe ser considerado por el gobierno local, ya que, aunque no representó niveles altos, como en los primeros años, se trata de una ligera tendencia creciente.

Para analizar el servicio de la deuda de otra manera, en el Gráfico 50, se muestra su composición en amortizaciones y en costo financiero. Puede apreciarse que el gasto que ha sobresalido en la mayor parte del periodo de estudio ha correspondido a este último, superando a las erogaciones destinadas para pagar el principal de la deuda, que son las más importantes al corresponder al pago del pasivo como tal.

Es importante mencionar que el hecho de que el costo financiero sea mayor que las amortizaciones o viceversa depende de cómo se realice la contratación del pasivo, pues no se trata de un proceso homogéneo, sino que esto depende de las negociaciones y de las condiciones de mercado acordadas entre las partes involucradas.

**Gráfico 50. Servicio de la deuda pública del Distrito Federal por concepto (Millones de pesos, 2008=100).**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP (1997-2001), de las Cuentas Públicas del Distrito Federal 2002-2015 y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*. Notas: Para homologar los datos, se integró lo no relacionado con amortizaciones en el rubro "Costo Financiero"; En el periodo 1997-1999 se hizo la distinción entre "Amortizaciones", "ADEFAS" y "Costo Financiero"; En el 2000, en "Amortizaciones", "Intereses" y "Comisiones y Gastos"; En 2001 y 2002, en "Amortizaciones" e "Intereses, Comisiones y Gastos"; Finalmente, desde 2003, en "Amortizaciones" y "Costo Financiero"; En el 2007, hubo un refinanciamiento del pasivo de \$35,423.97 millones de pesos (\$37,560.91 en pesos del 2008), por lo que, en precios del 2008, el servicio de la deuda se elevó a \$45,395.35 millones, distribuidos en \$40,834.58 millones de Amortizaciones y \$4,560.78 millones de Costo Financiero.

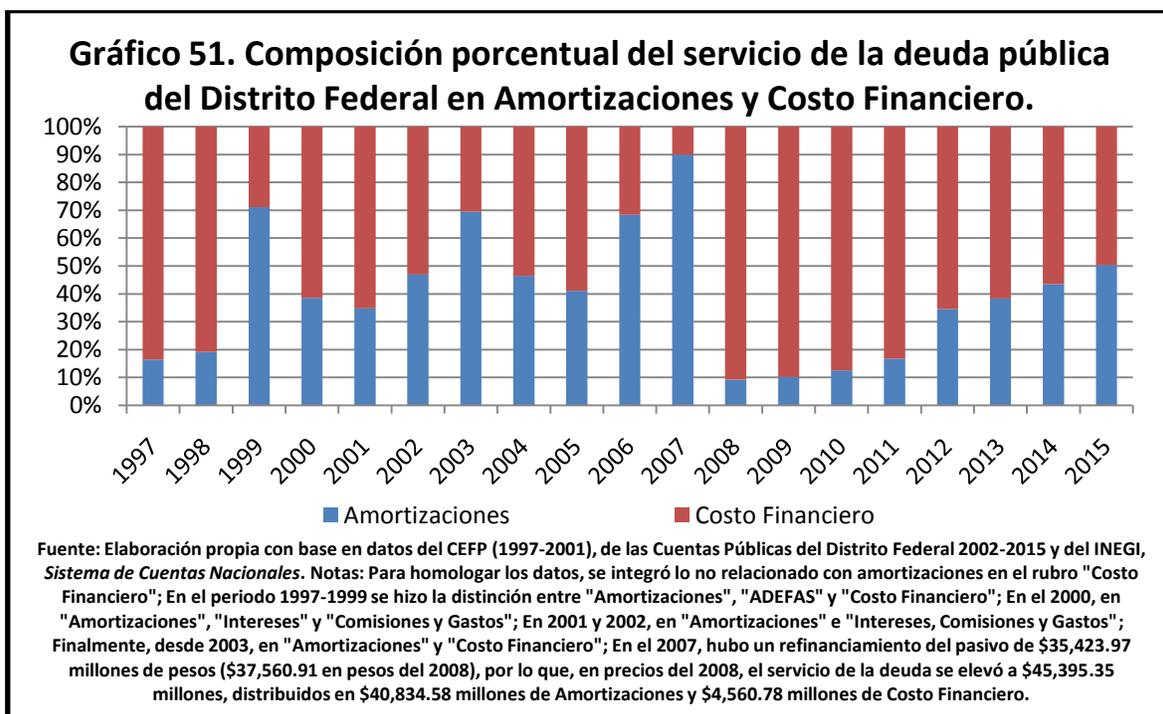
En primer lugar, hay que notar que el costo financiero mostró un comportamiento más estable que las amortizaciones, debido a que pasó de representar un monto de \$4,908.14 mdp, en 1997, luego de \$4,169.75 mdp, en 2006, y, finalmente, uno de \$3,208.26 mdp, en el 2015, y que su promedio anual fue de \$4,086.01 mdp, mientras que su nivel mínimo fue registrado en el 2014, de \$3,140.04 mdp, y el máximo en 1999, de \$5,637.81 mdp.

Por su lado, las amortizaciones mostraron una tendencia más variable, pues, aunque registraron niveles máximos de \$13,860.13 mdp, en 1999, de \$8,113.34 mdp, en 2003, de \$9,033.30 mdp, en 2006, y de \$40,834.58 mdp, en el 2007, en este último caso, el más alto, debido al proceso de refinanciamiento de pasivos, antes descrito, también hubo niveles muy bajos, como los de 1997, de \$963.64 mdp, de 2009, de \$392.11 mdp, el más bajo, y de 2011, de \$640.94 mdp, por mencionar algunos. Su monto promedio fue de \$5,343.27 mdp, superior al del costo financiero.

A partir de este comportamiento, el costo financiero destacó en la mayor parte del periodo por representar la mayor parte del servicio de la deuda, pues las amortizaciones sólo fueron superiores en 1999, por \$8,222.32 mdp, en 2003, por \$4,549.27 mdp, en 2006, por \$4,863.55 mdp, en 2007, por \$36,273.80 mdp, y en 2015, sólo por una diferencia de \$46.25 mdp. Es importante apreciar que esta brecha se ha reducido, de manera considerable, desde el año 2008, pues se han incrementado las amortizaciones, en términos reales, como puede ser observado,

mientras que el costo financiero ha registrado un crecimiento real menor, esto por al periodo de gracia de los créditos contratados en el refinanciamiento del 2007.

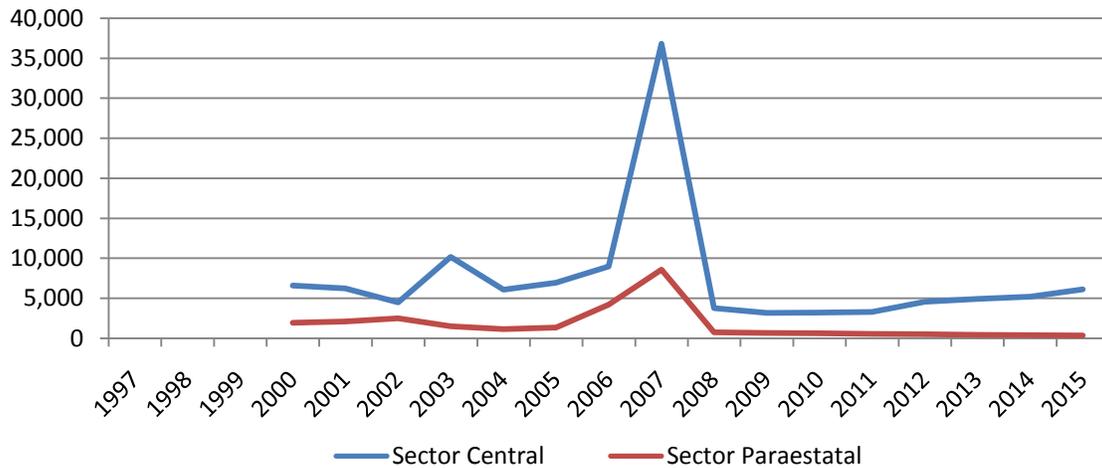
Al respecto, en el Grafico 51, se muestra la participación porcentual de cada rubro dentro del servicio de la deuda, pudiéndose observar que las amortizaciones representaron el 39.90% del total, mientras que el costo financiero lo hizo con el 60.10%, es decir, hubo una amplia desproporción, lo que significó que la mayor parte de este gasto se canalizó a pagar sólo intereses y otros conceptos similares, que no tienen como finalidad la reducción del saldo real del pasivo, mientras que las amortizaciones, que sí tienen esta función, tuvieron una importancia menor, a pesar que su participación se incrementó, ligeramente, desde el 2008.



Otra manera importante de evaluar el comportamiento de estas erogaciones es considerando la participación del Sector Central y del Sector Paraestatal.

En el Gráfico 52, con los datos disponibles, se observa que al Sector Central de la Administración Pública del Distrito Federal le correspondió la mayor parte del servicio de la deuda en todo el periodo, sin excepción, mientras que al Sector Paraestatal, la menor parte. Además, el monto de recursos del primero se incrementó a mayor ritmo desde el año 2010, mientras que el del otro sector se redujo, es decir, presentó una tendencia opuesta.

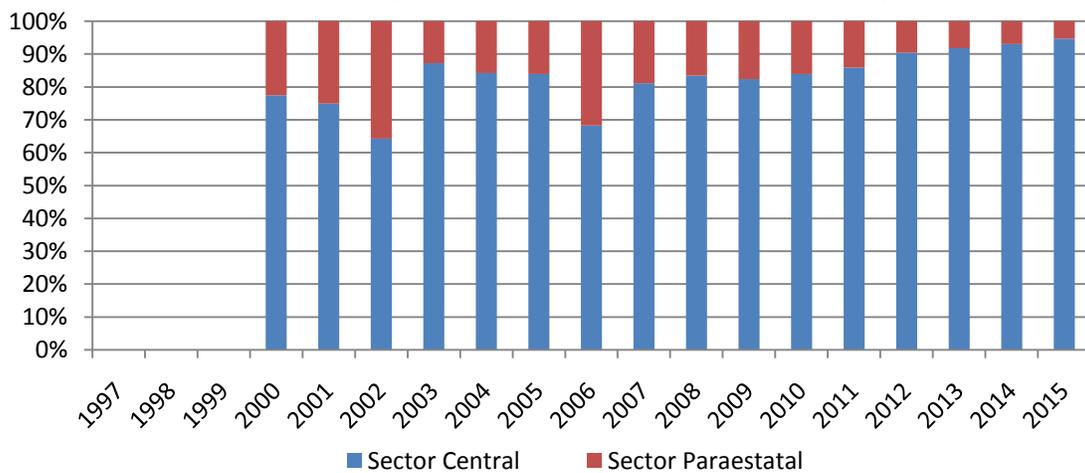
**Gráfico 52. Servicio de la deuda pública del Distrito Federal por sector de la administración pública (Millones de pesos, 2008=100).**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP (1997-2001), de las Cuentas Públicas del Distrito Federal 2002-2015 y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*. Nota: No hay información disponible de 1997, 1998 y 1999 en las Cuentas Públicas del Distrito Federal.

En el Gráfico 53, se muestran las participaciones de cada sector, siendo notable la importancia del Sector Central, que fue en aumento, cuyo porcentaje fue menor en el 2002, de 64.28%, y mayor en el 2015, de 94.70%, con un promedio de 82.96%, mientras que el Sector Paraestatal, cuya importancia se redujo, registró su mínima participación en el 2015, de sólo 5.30%, y la mayor fue de 35.72%, en el 2002, con un promedio de 17.07%, cuando, en el 2000, fue de 22.58%, un nivel mayor.

**Gráfico 53. Composición porcentual del servicio de la deuda pública del Distrito Federal por sector de la administración pública.**

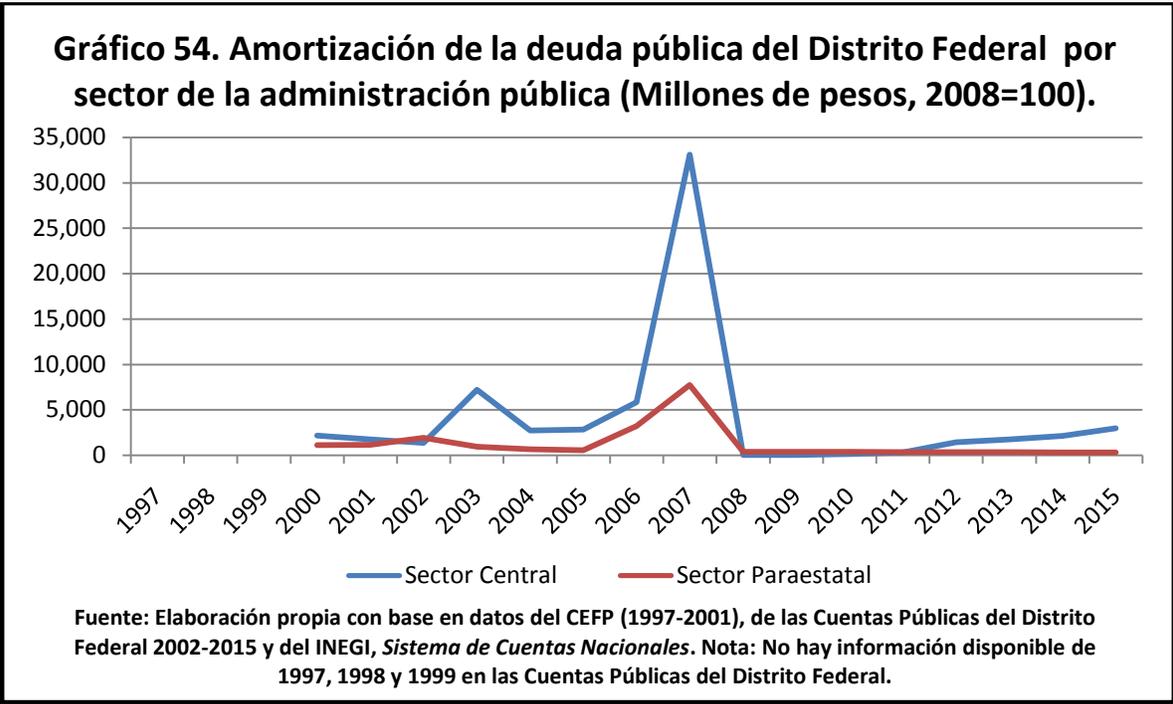


Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP (1997-2001), de las Cuentas Públicas del Distrito Federal 2002-2015 y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*. Nota: No hay información disponible de 1997, 1998 y 1999 en las Cuentas Públicas del Distrito Federal.

En general, es posible afirmar que, a lo largo del periodo de estudio, aunque la tendencia se acentuó en el presente gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, la mayor parte del servicio de la deuda correspondió al Sector Central, mientras que la parte del Sector Paraestatal se redujo de manera considerable, además, que la mayor parte estuvo representada por el costo financiero, aunque la participación de las amortizaciones se incrementó de manera sustancial. Aunque el servicio de la deuda se elevó, no llegó a representar una gran cantidad recursos como en los primeros años del periodo, por lo que no pudo, o podría, llegar a ser un riesgo para las finanzas públicas locales.

**b. Amortización de la deuda.**

Una amortización es la “extinción gradual de cualquier deuda durante un periodo de tiempo” (CEFP, 2006, p. 3), es decir, se trata de la reducción del saldo del pasivo. En este apartado se analiza su evolución a partir de la participación del Sector Central y del Sector Paraestatal. Como se muestra más adelante, sus montos fueron crecientes en los últimos años, lo que significa que los pagos destinados al principal de la deuda fueron mayores y que su perfil mejoró.

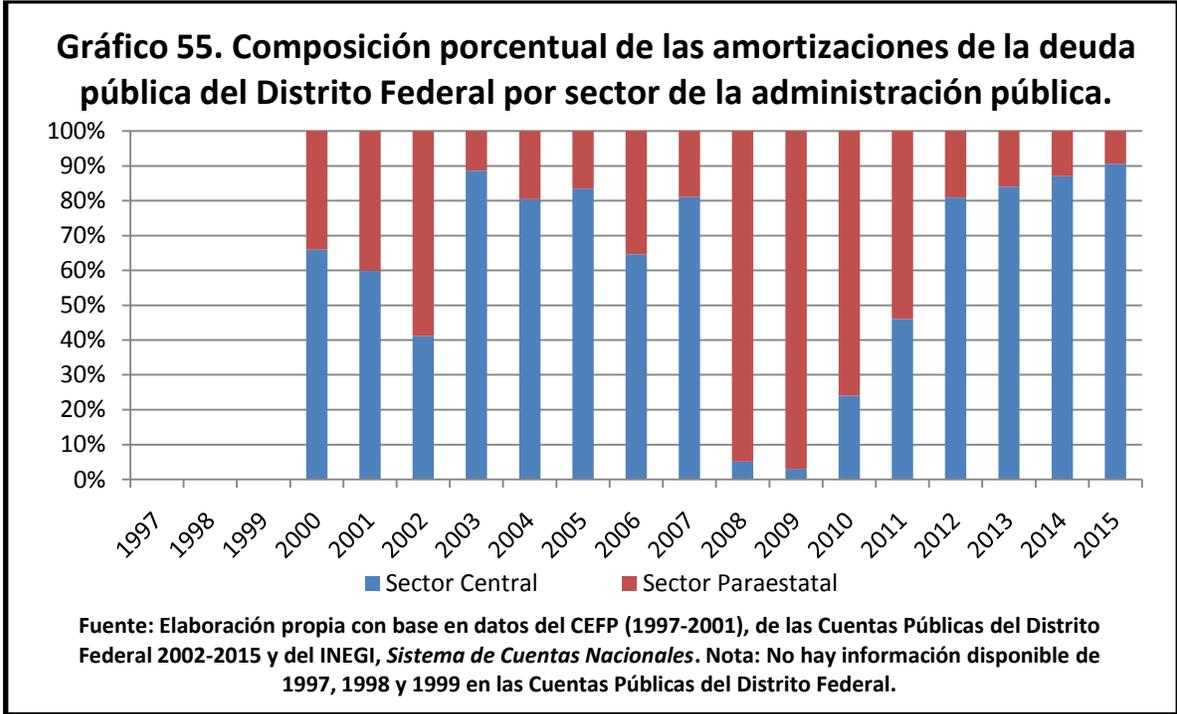


Por un lado, en el Gráfico 54, se puede apreciar que ambos sectores mostraron comportamientos distintos, ya que, aunque parece que el Sector Central contribuyó con una mayor cantidad de recursos de amortizaciones, éste fue rebasado por el Sector Paraestatal en el 2002, por una diferencia de \$580.36 mdp,

en el 2008, por \$372.53 mdp, en el 2009, por 368.35 mdp, en el 2010, por \$248.98 mdp, y en el 2011, por \$50.51 mdp, debido a que el primer sector redujo sus montos de amortizaciones, en términos reales, aunque, en el resto del periodo, la tendencia fue contraria.

El Sector Central erogó mayores cantidades de recursos en amortizaciones en años como el 2003, superiores a los del otro sector por \$6,264.15 mdp, entre 2004 y 2006, por diferencias de entre \$2,000 mdp y \$3,000 mdp, en el 2007, por \$25,377.39 mdp, debido al proceso de refinanciamiento. Posteriormente, su participación se redujo considerablemente, esto debido a que, según los Informes Trimestrales de Deuda Pública del Distrito Federal 2011-IV, 2012-IV y 2014-IV, hubo un periodo de gracia por los créditos contratados en el 2007, el cual se refiere al periodo de tiempo comprendido desde la fecha del contrato hasta la del primer pago del principal.

Es importante observar lo que ocurrió desde el año 2010, ya que se trató de tendencias contrarias, pues mientras las amortizaciones del Sector Paraestatal se redujeron, en términos reales, a niveles cercanos a los \$300 mdp anuales, el Sector Central, debido al término de este periodo de gracia, incrementó las suyas a un ritmo considerable, pasando de niveles de \$114.92 mdp, en 2010, de \$1,415.47 mdp, en 2012, de \$2,104.75 mdp, en 2014, a uno \$2,948.12 mdp, en 2015, lo que representó un crecimiento real de 40.07%, únicamente en estos dos últimos años.



Al respecto, en el Gráfico 55, se muestra la participación de cada sector. El Sector Central realizó, en promedio, el 61.61% del total de las amortizaciones, mientras que el Sector Paraestatal lo hizo con el restante 38.39%, lo que representó una proporción importante para este último, por haber destinado una menor cantidad de recursos en el periodo, situación contraria a la del primer sector, cuya participación fue, relativamente, baja, debido a todos los recursos erogados.

En todos los años mostrados, el Sector Central representó la mayor parte de las amortizaciones, salvo en 2002, 2008, 2009, 2010 y 2011, situación que, en estos últimos años, se debió, como ya fue expuesto, al inicio de los pagos de amortizaciones de algunos créditos contratados, mientras que al Sector Paraestatal le correspondió una participación menor, con excepción del 58.85%, del 2002, del 94.91%, del 2008, el 96.47% del 2009, del 76.00%, del 2010, y del 53.94%, del 2011, aunque, posteriormente, esta tendencia se revirtió.

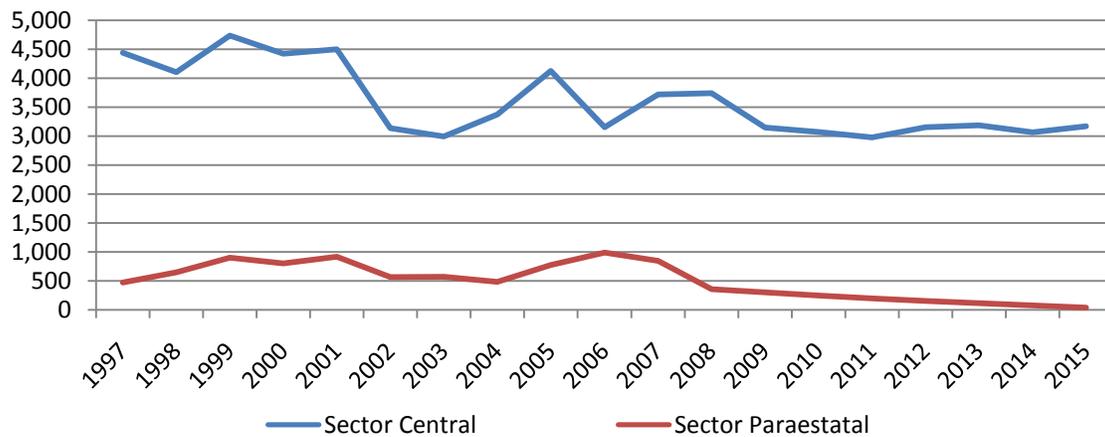
Considerando lo analizado, es posible comprender que la importancia de las amortizaciones fue en incremento, principalmente, en los últimos años, por lo que esto representó una mejora en el saldo de la deuda, ya que se redujo, aunque se tiene que tomar en cuenta el endeudamiento neto del presente y los próximos años, ya que pueden representar un nuevo incremento en el saldo total.

### **c. Costo financiero de la deuda.**

El costo financiero de la deuda pública corresponde a los pagos que, siendo obligatorios, según lo acordado en su contratación, no reducen el principal, es decir, no reducen su saldo. Se integra por diversos conceptos, como los intereses, los cuales, según el CEFP (2012), son “asignaciones destinadas a cubrir el pago de intereses derivados de los diversos créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión, colocados a plazo de un año o más en instituciones nacionales y extranjeras, privadas y mixtas de crédito, pagaderos en el interior y exterior del país, tanto en moneda nacional como extranjera” (p. 14).

En el Gráfico 56, se muestra la evolución de este componente del servicio de la deuda, el cual, en general, para ambos sectores de la administración pública, mostró una tendencia decreciente, aunque con un comportamiento particular para cada uno. Lo importante es apreciar que, a pesar de esta situación, al cierre del año 2015, representó el 49.64%, del servicio de la deuda, lo que dio cuenta de una mejora en el perfil de la deuda pública del Distrito Federal, aunque se trate de una situación que no se haya visto desde el 2007.

**Gráfico 56. Costo Financiero de la deuda pública del Distrito Federal por sector de la administración pública (Millones de pesos, 2008=100).**



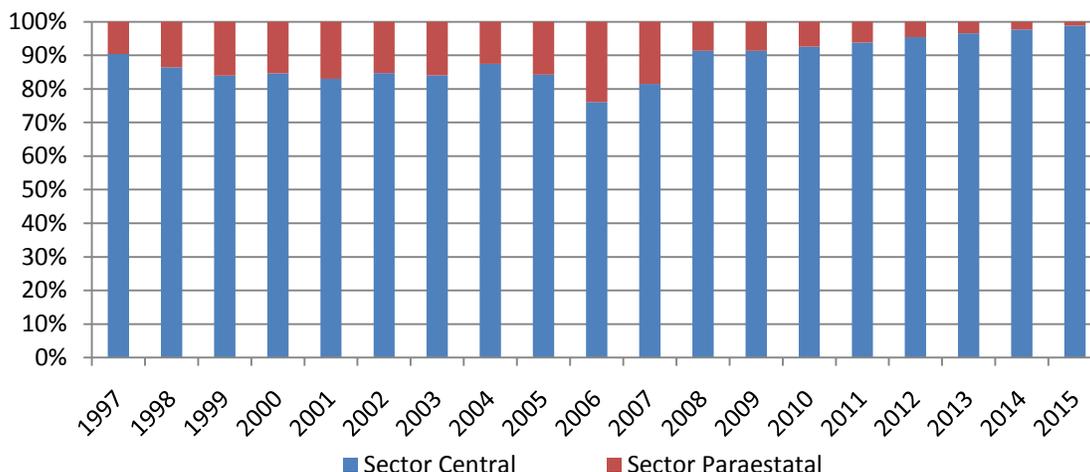
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP (1997-2001), de las Cuentas Públicas del Distrito Federal 2002-2015 y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*. Notas: Para 1997-1999, aunque no coincidían los totales, se calculó la participación de cada sector al tomar sólo su porcentaje del costo financiero, sin considerar ADEFAS; Desde 2013 se divide en "Sector Gobierno" y "Sector Paraestatal no Financiero"; En 2000-2001 eran "Sector Central" y "Organismos y empresas", el Costo Financiero se integraba por "Intereses" y "Comisiones y Gastos"..

El Sector Central destinó la mayor parte de estos recursos, ya que, al comienzo del periodo, entre 1997 y 2001, registró niveles de alrededor de \$4,500 mdp, para luego reducirse a uno de sus niveles más bajos, de \$2,995.35 mdp, en el 2003. Después, de 2004 a 2008, su costo financiero fluctuó entre \$3,100 mdp y \$4,200 mdp. Finalmente, desde el 2009, registró una tendencia estable, que se ubicó entre \$2,900 mdp y \$3,200, registrándose el menor nivel del periodo en el 2011, de \$2,979.82 mdp, lo cual mostró una mejora en este indicador para este sector.

En lo correspondiente al Sector Paraestatal, su costo financiero fue pequeño, al ubicarse en niveles inferiores a \$1,000 mdp. Sus montos más importantes los alcanzó entre 1997, cuando fue de \$471.18 mdp, y 2007, cuando su nivel fue de \$842.64 mdp, ya que representó \$902.05 mdp, en 1999, luego \$917.57 mdp, en 2001, y \$988.19 mdp, en el 2006, siendo éste el más alto del periodo. Su tendencia cambió radicalmente desde el 2008, pues este costo financiero se redujo, anualmente, de \$353.43 mdp, al mínimo monto de \$35.82 mdp, en el 2015.

En el Gráfico 57, se observa, de otra manera, la composición de este costo. En promedio, el Sector Central participó con el 88.69% del total, mientras que el Sector Paraestatal se encargó del 11.34% restante, correspondiendo sus niveles más altos a los años previos al 2008, principalmente, entre 2005 y 2007.

**Gráfico 57. Composición porcentual del costo financiero de la deuda pública del Distrito Federal por sector de la administración pública.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CEFP (1997-2001) y de las Cuentas Públicas del Distrito Federal 2002-2015. Nota: Para 1997-1999, aunque no coincidían los totales, se calculó la participación de cada sector al tomar sólo su porcentaje del costo financiero, sin considerar ADEFAS.

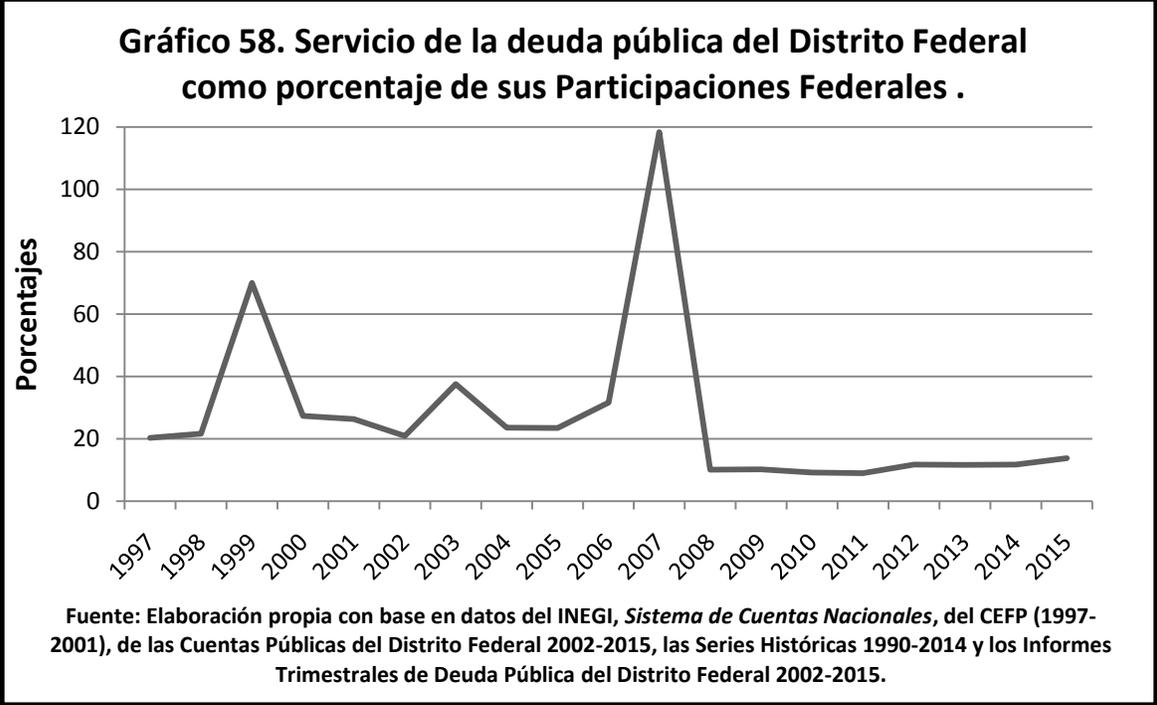
Es importante observar que el costo financiero se redujo de manera considerable a lo largo del periodo de estudio, lo que significa que el costo del endeudamiento que adquirió el Gobierno del Distrito Federal fue menor que en los primeros años, además, que, dentro del total del servicio de la deuda, redujo su participación, por lo que, al menos en este último año, la mayor parte de los recursos de éste se canalizaron al pago del principal y el resto a intereses y conceptos similares.

#### **d. Servicio de la deuda respecto a las Participaciones Federales.**

Este indicador mide la proporción del servicio de la deuda respecto a las Participaciones Federales. Su importancia radica en que, como se abordó anteriormente, éstas son la garantía de pago de las obligaciones financieras del Distrito Federal, por lo que es fundamental conocer esta relación.

En el Gráfico 58, se aprecia que el servicio de la deuda representó diferentes proporciones en el periodo de estudio, pues registró un nivel de 20.37%, en 1997, que se elevó al 70.04% en 1999, posteriormente, hasta 2006, se registraron niveles de entre 20% y 40%, alcanzando el porcentaje más alto en todo el periodo en 2007, cuando fue de 118.35%, debido al refinanciamiento que elevó el monto del servicio de la deuda en este año. Finalmente, desde 2008, se observó una relación entre ambas variables que se mantuvo en alrededor del 10%, aunque, desde 2012, se incrementó, siendo en 2014 de 11.79% y, en 2015, de 13.84%.

Es importante observar que el servicio de la deuda, en general, no representó un porcentaje preocupante de las Participaciones Federales, ya que, antes de 2008, se ubicó en niveles de entre 20% y 38%, siendo sólo 1999 y 2007 los años en los que se rompió esta barrera, aunque en este último caso existe una razón que los justificó. Por otro lado, la proporción que se registró desde 2008 fue la más pequeña de todo el periodo de estudio, incluso lo correspondiente a los últimos años sigue siéndolo, por lo que no parece que hubo señales de problemas de sostenibilidad de la deuda pública local relacionados con el pago de su servicio.

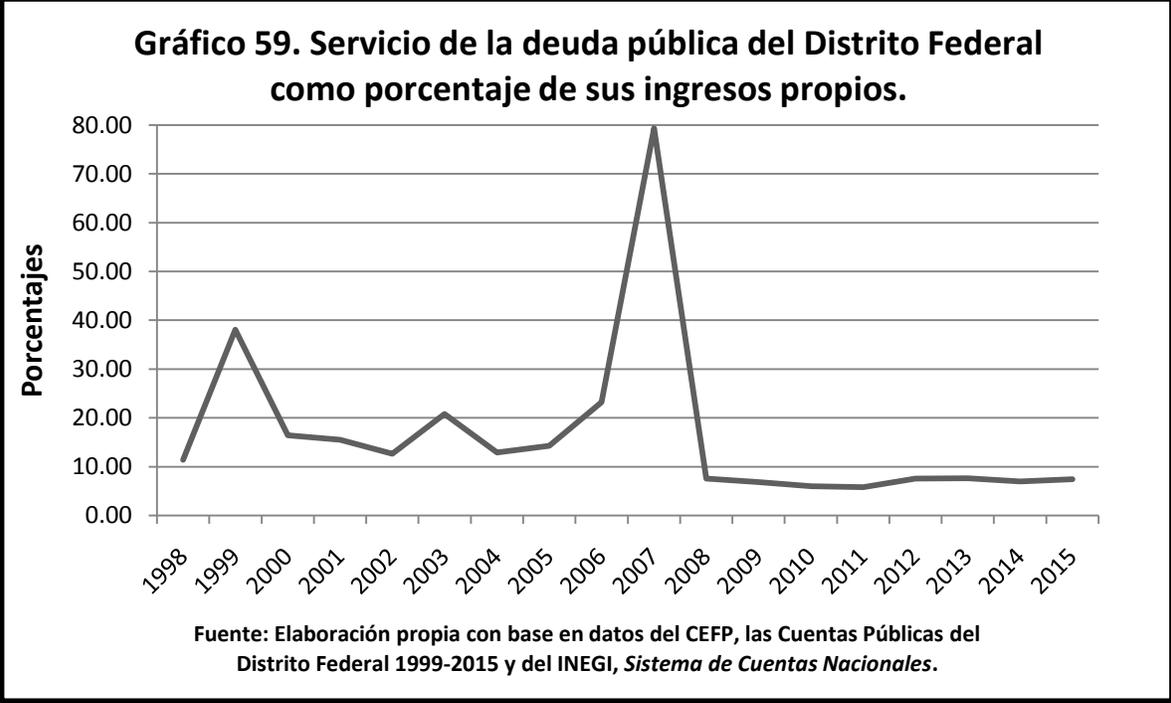


**e. Servicio de la deuda respecto a los ingresos propios.**

Este indicador considera la proporción del servicio de la deuda respecto a los ingresos propios, es decir, contrasta el monto de estas obligaciones financieras con el que representan los ingresos que el gobierno local consigue por sus propios medios, así puede inferirse si este esfuerzo fiscal fue suficiente para estos pagos.

En el Gráfico 59, se puede apreciar que el servicio de la deuda pública no representó, en general, un porcentaje importante de los ingresos propios, ya que sólo se ha superado la barrera del 20% en cuatro años: 1999, cuando se registró un 38.05%; 2003, con 20.77%; 2006, con 23.19%; Finalmente, en 2007, con 79.36%, el nivel más alto del periodo de estudio, aunque esto también se debe al refinanciamiento de la deuda.

Puede identificarse una primera etapa, la más volátil para este indicador, entre 1998 y 2007, en la que, con excepción de los cuatro años mencionados previamente, el servicio de la deuda representó sólo entre el 10% y el 20% del total de los ingresos propios de la entidad federativa. La segunda etapa comprendió del 2008 al 2015 y se caracterizó por que esta proporción fue inferior al 8%, lo cual demuestra que el servicio de la deuda ha dejado de ser un posible problema para las finanzas públicas locales, aunque, recientemente, desde el 2012, se ha presentado una ligera tendencia a la alza.



Sobre la relación entre deuda e ingreso, Retchkiman (1972) menciona que “(...) cuanto mayor sea el ingreso nacional tanto menores problemas representará para la economía como un todo el nivel de deuda pública, aunque la inversa es también positiva, pues mientras más importante sea el servicio de los empréstitos gubernamentales, las “tensiones y fricciones” que provoque serán más grandes considerando, naturalmente, el volumen del multicitado ingreso nacional...” (p. 262), el primer escenario parece ser el caso del Distrito Federal, pues, debido a su nivel de ingresos propios, el servicio de la deuda no representa un porcentaje importante, al menos, en la mayoría de los años.

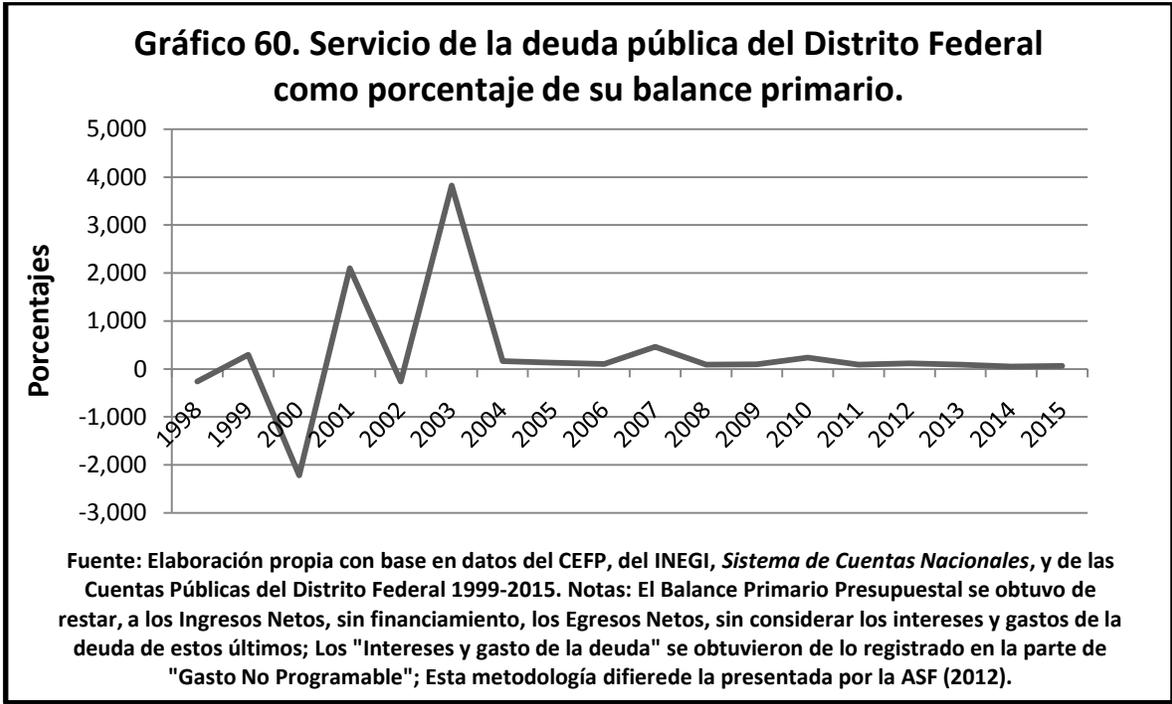
**f. Servicio de la deuda respecto al balance primario presupuestal.**

Para la ASF (2012a), el Balance Primario es “la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los intereses. Debido a

que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas” (p. 61).

Así, este indicador “mide la capacidad de cubrir las amortizaciones y los intereses con (...) los ingresos totales de la entidad federativa, una vez deducidos sus gastos totales, sin considerar en los ingresos el financiamiento ni la disponibilidad inicial, y en los gastos la disponibilidad final y el servicio de la deuda” (ASF, 2012a, p. 61). De esta manera, si esta relación es negativa, significa que los ingresos no son suficientes para pagar el servicio de la deuda, pero si es positiva, la interpretación es la contraria.

Al respecto, cabe agregar que la fórmula que brinda esta institución corresponde a “Balance Primario = Ingresos Totales (sin financiamiento ni disponibilidad inicial) - Egresos Totales sin disponibilidad final - (Amortización + Intereses)”, sin embargo, en este caso, se procedió a obtenerlo de diferente manera, como “Balance Primario = Ingresos Netos (sin financiamiento) – Gasto Neto (sin interés y gasto de la deuda), debido a la forma en la que se dispone de los datos en los Bancos de Información de las Cuentas Públicas del Distrito Federal.



En el Gráfico 60, se muestra la evolución del servicio de la deuda pública como proporción del balance primario. En general, se presentaron dos etapas, comprendiendo la primera entre 1998 y 2003, caracterizándose por sus altas

variaciones, incluso negativas, en 1998, de -255.01%, en el 2000, de -2,214.18%, la más importante de todas, y en 2002, de -256.01%, debido a que el balance primario fue negativo al superar el monto de gasto al de los ingresos, aunque también se registraron los niveles positivos más altos de este indicador en el 2001, de 2,101.36%, y en 2003, de 3,827.36%, al ser menor el balance primario por reducirse la brecha entre ingresos y gastos y elevarse el servicio de la deuda.

La tendencia que se registró desde el año 2004 fue fundamental, ya que representó una estabilidad importante en la relación entre ambas variables, aunque ésta comenzó a decrecer en los últimos años, pues el indicador pasó de registrar, en el 2004, un nivel de 164.79%, de 53.81%, en el 2014, y de 65.66%, en el 2015, lo cual reflejó una fortaleza de las finanzas públicas del Distrito Federal, a pesar de que se presentaron incrementos considerables en el 2007, cuando fue de 464.74%, en el 2010, de 239.81%, y en el 2012, de 123.37%, aunque se apreció, nuevamente, que la proporción dejó de ser altamente variable, como a inicios del periodo de estudio.

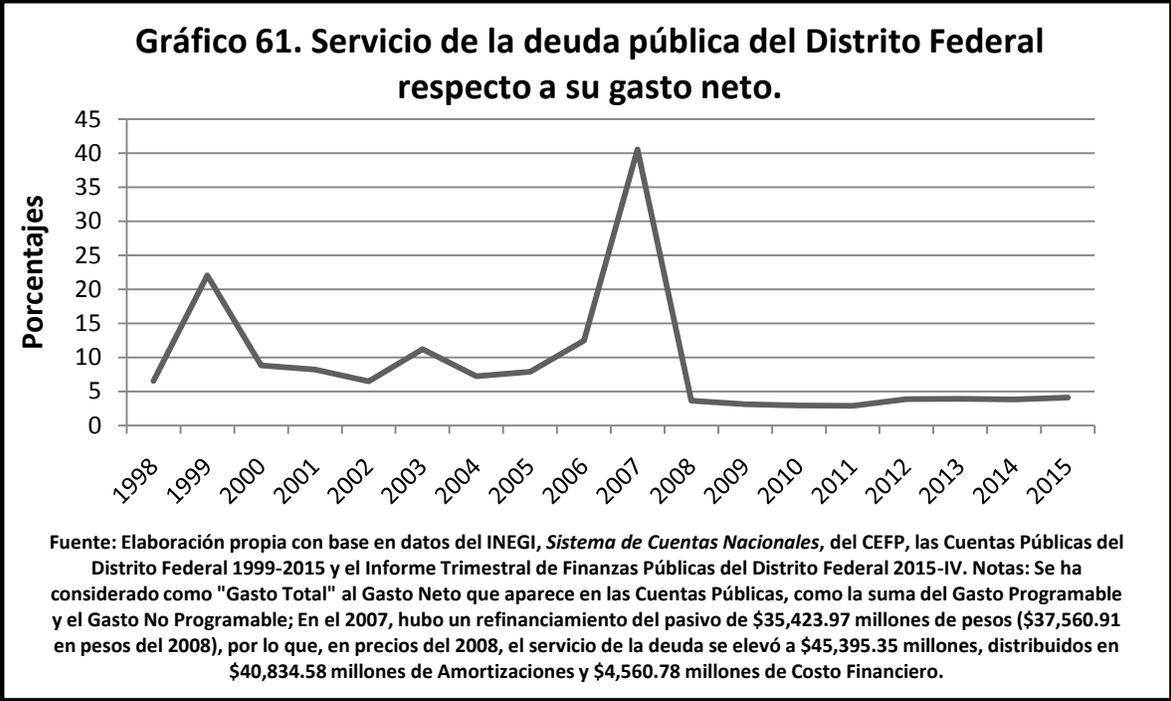
Considerando la evolución de este indicador, es posible inferir que no hubo riesgo de sostenibilidad en las finanzas públicas locales, debido a que, por un lado, el servicio de la deuda dejó de crecer, en términos reales, a tasas importantes, y que, en segundo lugar, el balance primario fue, en la mayor parte del periodo de estudio, positivo, por la superioridad de los ingresos sobre el gasto local, y a que su nivel, en términos reales, llegó a superar el del servicio de la deuda, por lo que esta relación fue, considerablemente, menor en los últimos años.

#### **g. Servicio de la deuda respecto al gasto neto.**

Según la ASF (2012a), este indicador mide “el peso relativo que tiene el pago de las amortizaciones y los intereses sobre el presupuesto total de las entidades federativas” (p. 63). Aunque no existe un parámetro como tal, puede considerarse que si “alrededor del 90.0% de los presupuestos de las entidades son gastos comprometidos para su pago mediante obligaciones legales, contractuales y la provisión de servicios públicos, el margen de maniobra que puede tener una entidad es menor del 10.0%” (p. 64).

En este caso, se considera como gasto total al gasto neto que aparece en las Cuentas Públicas del Distrito Federal, el cual resulta al sumar el Gasto Programable y el Gasto No Programable. Se ha optado por esta opción al tratarse del gasto que, efectivamente, fue realizado por el Gobierno del Distrito Federal, el cual apareció contrastado con el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente, que era lo planeado al inicio.

Por definición, el gasto neto es “la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto” (CEFP, 2014, p. 18).



En el Gráfico 61, se aprecia la relación entre estas dos variables. Entre 1998 y 2002, se registraron niveles de entre 6% y 9%, salvo en 1999, cuando hubo un notable incremento al 22.04%, que representó el segundo nivel más importante del periodo. Posteriormente, el servicio de la deuda pasó a representar el 11.20% del gasto neto, en el 2003, y el 12.49%, en el 2006, mientras que en 2004 y 2005 la relación fue menor al 8%. En 2007, representó su máximo nivel, 40.57% del total, debido al proceso de refinanciamiento de la deuda, aunque se trató de una situación excepcional.

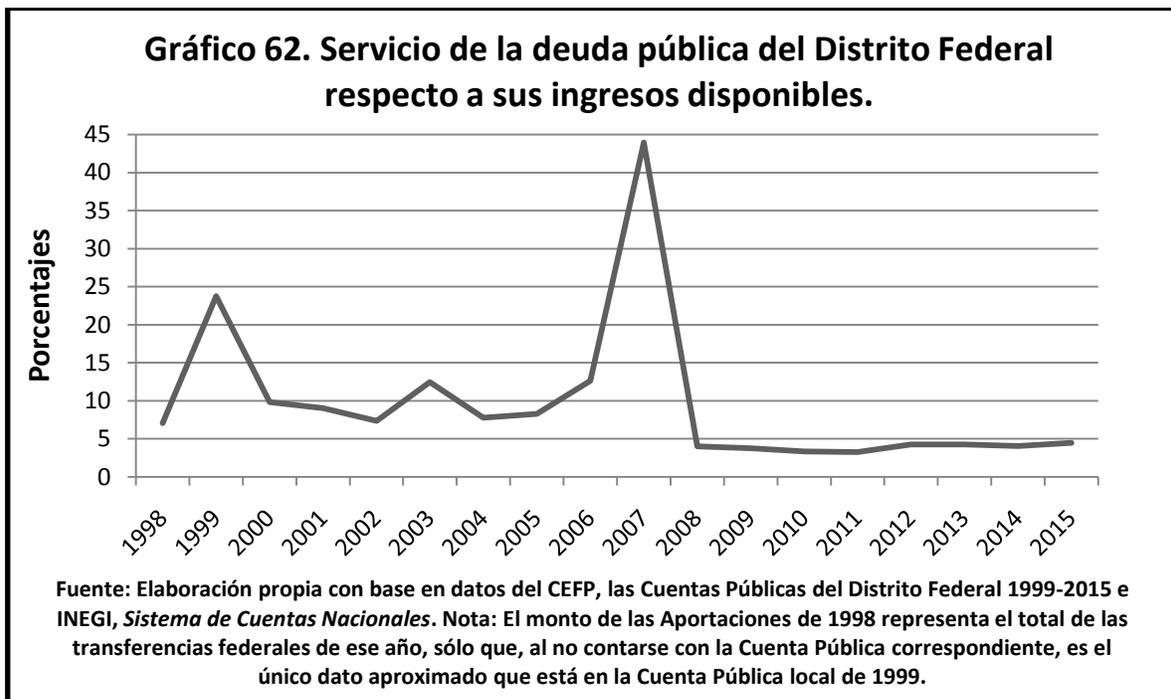
Finalmente, desde el año 2008, se registró una importante estabilidad en la proporción del servicio de la deuda respecto a la totalidad de las erogaciones, pues se ubicó en niveles inferiores al 4% desde este año y sólo en el 2015 rompió esta barrera al corresponder al 4.11%, lo que se debe, principalmente, a que el servicio de la deuda se redujo de manera importante, en términos reales, y, por otro lado, a que el gasto neto se incrementó, también, en términos reales.

Esto significada que el servicio de la deuda no representó un problema, comparado con el nivel de gasto, y que su pago no pudo ser un riesgo para las

finanzas públicas del Distrito Federal al representar una proporción muy pequeña, situación que se mantuvo de la misma manera desde hace más de ocho años.

#### **h. Servicio de la deuda respecto a los ingresos disponibles.**

La función de este indicador es determinar la proporción de los intereses y las amortizaciones del pasivo respecto a este tipo de ingresos, con el fin de mostrar si el Distrito Federal elevó su capacidad para cumplir sus obligaciones financieras.



En el Gráfico 62, se aprecia que, en general, el servicio de la deuda no representó un porcentaje realmente alto de los ingresos disponibles locales en todo el periodo, excepto en 1999, cuando se registró un 23.73%, así como en 2003, con 12.45%, en 2006, con 12.62%, y en 2007, con 43.93%. Sin considerar estos años, de 1998 a 2007 el porcentaje fue menor al 10%, mientras que, de 2008 a 2015, se mantuvo debajo del 5%, siendo sus niveles más bajos en todo el periodo de estudio, pasando de 4.01% en 2008 a 3.26% en el 2011 y, desde 2012, se registró una ligera tendencia creciente que fue de 4.25%, de 4.28% en 2013, de 4.07% en 2014 y de 4.49% en 2015.

El comportamiento de este indicador significó que el Distrito Federal mejoró en la capacidad de pago de su deuda pública, por lo que no parece haber elementos para suponer que haya algún riesgo de sostenibilidad en algún momento en el futuro. El servicio de la deuda representó, en los últimos años, un porcentaje muy

bajo de los ingresos disponibles, por lo que no habría grandes presiones en estos ni en las finanzas públicas locales para cumplir con su pago.

### **i. Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard.**

Uno de los indicadores de sostenibilidad más importantes para este análisis es el Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard, el cual “(...) señala el nivel de carga tributaria requerido para estabilizar la razón de deuda a PIB, dados un nivel de gasto, una senda de crecimiento del PIB y un saldo inicial de deuda” (INTOSAI, 2010, p. 15), pues permite determinar si el nivel de los ingresos ordinarios del Distrito Federal fue suficiente para mantener esta relación adecuadamente o si existió, o existe, algún riesgo que pueda significar presiones sobre las finanzas públicas en el futuro.

Para su elaboración, se requirió de las siguientes series históricas: 1. Gasto Primario/PIBDF, denominado como “g”; 2. Tasa de Interés Real, denominada como “r”; 3. Tasa de Crecimiento Real del PIBDF, denominada como “j”; 4. Deuda Inicial/PIBDF, denominado como “b<sub>0</sub>”; 5. Ingresos Ordinarios/PIBDF, denominado como “t”; 6. Ingresos Sustentables, denominados como “t\*”; 7. Indicador de Consistencia Tributaria, que resulta al restar t\* - t. Cada una de las variables se construyó como se detalla a continuación.

En el caso del PIBDF, o PIBE, no se contó con una serie oficial completa, por lo que se elaboró al considerar la proporción que representó la deuda pública respecto a éste, aunque, para el 2015, sólo se tomó en cuenta el dato del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE), mostrado en la Cuenta Pública del Distrito Federal de este año, que consiste en la variación de la actividad económica anual, cifra que se aplicó al dato del año 2014, nominal y real. Después, para contar con la serie en datos constantes o reales, se deflactó con el Índice de Precios Implícitos del PIB, base 2008, publicado por el INEGI.

El Gasto Primario, según el CEFP (2014), es “el agregado que resulta de descontar el costo financiero al gasto neto presupuestario y representa la parte de las erogaciones presupuestarias que no están asociadas a obligaciones financieras adquiridas en el pasado” (p. 18), aunque también se trata de la suma del gasto programable, las Participaciones Federales y las ADEFAS, perteneciendo estas dos últimas al gasto no programable. Por ser el Distrito Federal una entidad federativa, no se consideran estas transferencias federales. El cociente Gasto Primario/PIBDF (“g”) se calculó con ambas variables en datos constantes, en millones de pesos del año 2008.

La Tasa de Interés Real (“r”) se obtuvo al restar a la Tasa de Interés Promedio Ponderada de la deuda pública (Tasa de Interés Nominal Anual) la inflación publicada por el Banco de México, la cual, en este caso, fue considerada como el Índice Nacional de Precios al Consumidor General, acumulado anual. Cabe destacar que, al no haber datos de las tasas de interés nominales de 1997 al 2000, se usó la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio, o TIIE, a 28 días, por tratarse de la tasa que sirve como referencia para los créditos contratados por el Gobierno del Distrito Federal.

Para obtener la Tasa de Crecimiento Real del PIBDF (“j”), sólo se calcularon las variaciones del PIB local de cada año respecto al año anterior, por lo que, para el dato de 1997, se utilizó el correspondiente a 1996. Tratándose de la serie en datos reales, se consideró a esta variación como la variación real o la tasa de crecimiento real.

El cociente Deuda Inicial/PIBDF (“b<sub>0</sub>”) se calculó al dividir el saldo de la deuda pública registrada al cierre del año anterior, a eso se refiere el término “Inicial”, es decir, al inicio del año correspondiente, por el PIB local del ejercicio fiscal analizado. Es importante hacer mención que esta relación se calculó con las series en valores constantes, es decir, a precios del año 2008.

Los Ingresos Ordinarios (t) son aquellos recursos que se captan periódicamente y son establecidos en un Presupuesto. En este caso, son la suma de los ingresos propios (Del Sector Central y del Sector Paraestatal), las Participaciones Federales y las transferencias federales. De esta forma, la división Ingresos Ordinarios/PIBDF se realizó con ambas variables en datos constantes.

Posteriormente, los Ingresos Sustentables (t\*), que corresponden al nivel de ingresos que permitiría mantener un nivel de deuda sustentable, se calcularon con la siguiente fórmula, que retoma todas las variables calculadas anteriormente:

$$t^* = g + [ (r - j) / 100 ] b_0$$

Finalmente, el Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard (I) se obtuvo como la diferencia entre los Ingresos Sustentables (t\*) y los Ingresos Ordinarios (t):

$$I = t^* - t$$

De esta manera, es posible inferir que el indicador mide la brecha que existe entre los ingresos ordinarios que ha captado Distrito Federal en estos años y los ingresos que son necesarios para mantener un determinado nivel de endeudamiento.

En el Cuadro 9, se muestran las series históricas de las variables mencionadas, sus valores obtenidos, además de los resultados correspondientes al Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard a lo largo del periodo de estudio.

<b>Cuadro 9. Índice de Consistencia Tributaria de Blanchard del Distrito Federal en el periodo 1997-2015.</b>							
<b>Año</b>	<b>Gasto Primario/PIBE</b>	<b>Tasa de Interés Real</b>	<b>Crecimiento real del PIBE</b>	<b>Deuda Inicial/PIBE</b>	<b>Ingresos Ordinarios/PIBE</b>	<b>Ingresos Sustentables</b>	<b>Indicador de Consistencia Tributaria</b>
	<b>g</b>	<b>r</b>	<b>j</b>	<b>b<sub>0</sub></b>	<b>t</b>	<b>t*</b>	<b>t* - t</b>
<b>1997</b>	5.781	6.188	5.302	1.330	5.450	5.793	<b>0.343</b>
<b>1998</b>	5.066	8.281	7.959	1.667	4.930	5.072	<b>0.142</b>
<b>1999</b>	4.908	11.781	-0.142	2.504	4.909	5.207	<b>0.298</b>
<b>2000</b>	4.995	7.998	8.056	2.221	4.820	4.994	<b>0.174</b>
<b>2001</b>	5.406	3.900	-3.041	2.578	5.327	5.585	<b>0.258</b>
<b>2002</b>	5.515	2.600	6.763	2.623	5.138	5.406	<b>0.268</b>
<b>2003</b>	5.549	2.820	-3.933	3.019	5.420	5.753	<b>0.333</b>
<b>2004</b>	5.179	4.010	1.987	3.037	5.311	5.240	<b>-0.071</b>
<b>2005</b>	5.210	8.170	2.884	2.770	5.479	5.356	<b>-0.123</b>
<b>2006</b>	5.151	6.250	3.570	2.610	5.722	5.221	<b>-0.501</b>
<b>2007</b>	5.329	4.940	2.156	2.437	5.440	5.397	<b>-0.043</b>
<b>2008</b>	5.941	2.670	0.754	2.303	5.978	5.985	<b>0.007</b>
<b>2009</b>	5.938	3.030	-3.161	2.320	6.100	6.082	<b>-0.019</b>
<b>2010</b>	6.188	1.900	1.946	2.292	6.150	6.187	<b>0.037</b>
<b>2011</b>	6.103	2.980	1.889	2.379	6.268	6.129	<b>-0.139</b>
<b>2012</b>	5.784	3.030	7.305	2.255	5.854	5.687	<b>-0.166</b>
<b>2013</b>	5.969	1.930	2.564	2.317	6.078	5.954	<b>-0.123</b>
<b>2014</b>	6.219	1.520	2.101	2.390	6.489	6.205	<b>-0.284</b>
<b>2015</b>	6.577	3.470	2.100	2.369	6.678	6.609	<b>-0.069</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, del Banco de México, del CEFP y la SHCP. Nota: Sólo para este indicador, los datos del PIBE en 2015 se obtuvieron a partir de la variación de 2.1% de la actividad económica local, según el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE), señalado en la Cuenta Pública del Distrito Federal del 2015.

Para interpretar los resultados de I, existen los siguientes criterios:

**I > 0, los ingresos no son sustentables y la deuda crecerá;**

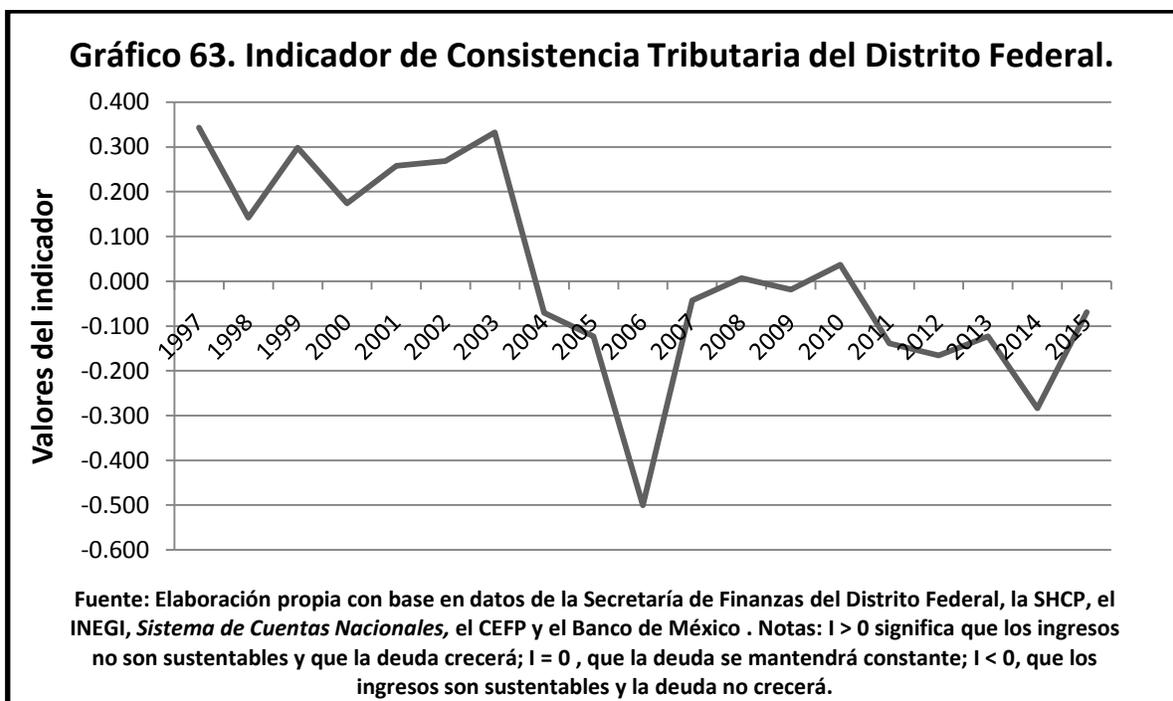
**I = 0, la deuda se mantendrá constante;**

**I < 0, los ingresos son sustentables y la deuda no crecerá.**

Con la finalidad de realizar un análisis más ilustrativo, en el Gráfico 63, se muestran los valores correspondientes a todo el periodo de análisis.

A partir de los resultados mencionados, es posible apreciar que el indicador presentó resultados positivos entre 1997 y 2003, lo que significa que los ingresos ordinarios de la capital no fueron sustentables y que la deuda pública podría crecer, lo cual, efectivamente, ocurrió. Luego, de 2004 a 2007, se registraron valores negativos, que significó que estos ingresos sí fueron sustentables y que, por lo tanto, la deuda se reduciría, lo cual, como se analizó en su momento, sí se cumplió, aunque, en el año 2008, se presentó un valor de 0.007, el más cercano a cero, que se refiere a una deuda sin cambios, lo que no es verdad, pues el pasivo real se redujo hasta este año.

Es fundamental analizar los resultados desde el año 2009, ya que lo que indica la teoría sobre este indicador deja de ser equivalente a lo que aconteció realmente, debido a que, salvo el valor del año 2010, de 0.037, los correspondientes al resto de estos años fueron negativos, lo que, como ya se señaló, tendría como significado que los ingresos ordinarios locales son sustentables y, por ello, la deuda no se incrementaría, pero hay que puntualizar que la parte de los ingresos fue cierta, pues estos se incrementaron, en valores reales, pero no así lo referente al saldo real del pasivo, ya que, desde el año 2009, también se ha incrementado.



El año 2015 fue relevante, no sólo por representar el cierre del periodo de estudio, sino porque el valor que registró el Indicador de Consistencia Tributaria de

Blanchard, a pesar de seguir siendo negativo, de -0.069, representó el valor más cercano a cero desde el 2010, incluso, en el Gráfico 63, puede observarse este notable cambio de tendencia respecto a los años anteriores más próximos. Como posibles causas, analizando las variables elaboradas y la fórmula del indicador, pudieron encontrarse el incremento en la tasa de interés real, así como el de la participación del gasto primario en el PIBDF, que elevaron el monto de los ingresos sustentables y redujeron su brecha con los ingresos ordinarios, aunque estos también se hayan incrementado en el último año.

En general, lo que señala este indicador se cumplió de 1997 al 2008, pues los cambios en el saldo de la deuda y en los ingresos ordinarios sí se apegaron a lo que establecen los criterios de este indicador, aunque ocurrió lo contrario de 2009 a 2015, no por el comportamiento de estos ingresos, sino por el registrado por la deuda, que se incrementó a pesar de que los valores del indicador son negativo. Esto pudo ser considerado como una presión para las finanzas públicas locales, ya que la deuda siguió creciendo, pero el hecho de que los ingresos locales también lo hayan hecho puede representar, simultáneamente, una ventaja, lo cual no es considerado en el indicador.

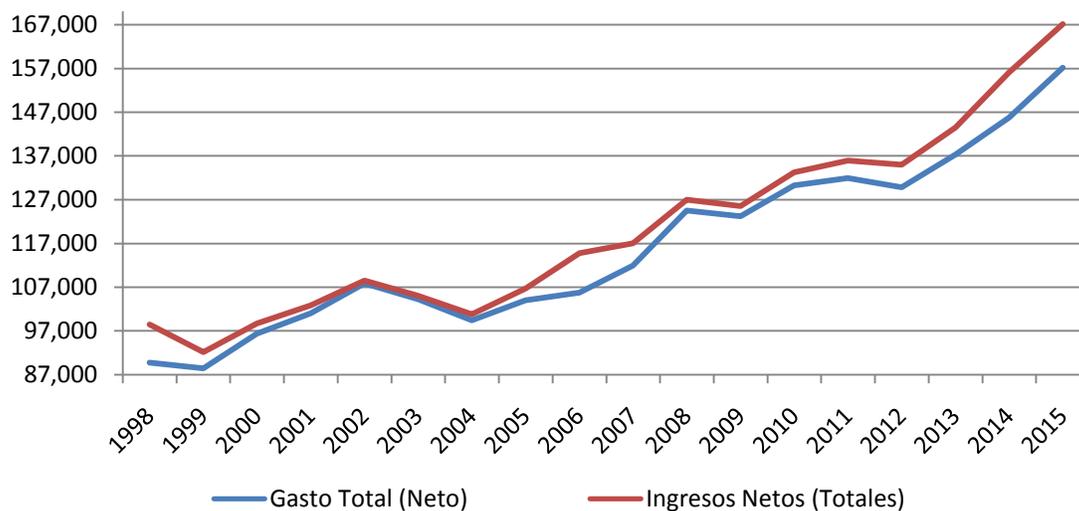
#### **j. Capacidad de pago de la deuda.**

A pesar de que varios de los indicadores mostrados anteriormente permiten inferir algo sobre la capacidad de pago de la deuda pública del Distrito Federal, en general, que fue creciente, principalmente, en los últimos años, en esta parte se incluyen algunos otros con la finalidad de mostrar que no existieron elementos para suponer que las finanzas públicas locales pudieron haber presentado algún riesgo, al igual que el pasivo.

Luego de investigar en diversas fuentes, fue posible comprender que no existe un indicador específico de la capacidad de pago de alguna entidad o gobierno, sino que ésta puede inferirse a partir de la observación de otros indicadores, por lo que se decidió presentar la evolución de los ingresos netos y los gastos netos, del PIB local y el saldo de la deuda, así como el de ésta última con los ingresos propios, tanto en precios constantes como en variaciones porcentuales.

En primer lugar, en el Gráfico 64 y en el Gráfico 65, se muestra el comportamiento real de los ingresos netos y los gastos netos del Distrito Federal. Ambos mostraron una tendencia creciente a lo largo del periodo de estudio, cada uno con sus peculiaridades, las que se detallan a continuación.

**Gráfico 64. Ingresos netos y gastos netos del Distrito Federal (Millones de pesos, 2008=100).**



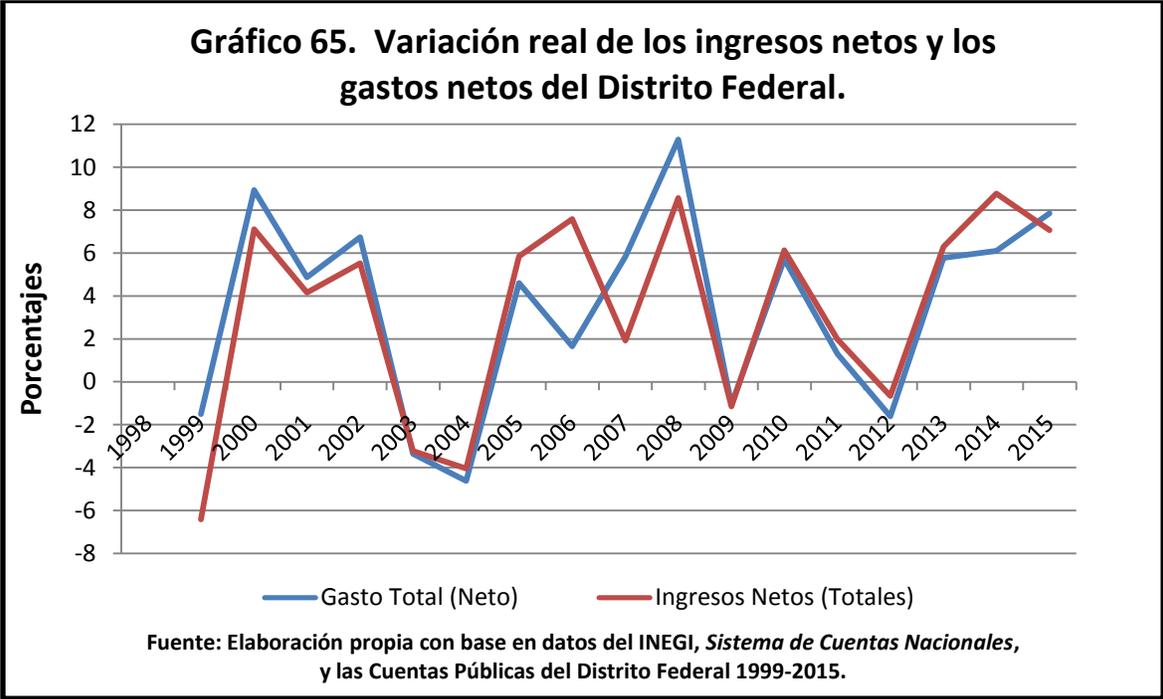
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y las Cuentas Públicas del Distrito Federal 1999-2015.

Los ingresos, por un lado, pasaron de \$98,481.14 mdp, en 1998, a \$167,130.56 mdp, en 2015, es decir, se elevaron en \$68,649.42 mdp, aunque registraron importantes reducciones en años como 1999, de -6.41%, en 2003, de -3.23%, en 2004, de -4.03%, la más importante del periodo; en 2009, de -1.15%, relativamente, pequeña para registrarse en plena crisis económica; y en 2012, de -0.66%. Sus mayores incrementos se dieron en el 2000, de 7.11%, en 2006, de 7.59%, en 2008, de 8.56% y, recientemente, en 2014, de 8.77%, el más importante de todos, y en 2015, de 7.06%. Cabe destacar que esta tendencia ha sido mayor en la presente administración local.

Por su lado, el gasto se elevó en \$67,353.11 mdp al pasar de \$89,795.23 mdp, en 1998, a \$157,148.34 mdp, en 2015, asimismo, registró decrementos en 1999, de -1.49%, en 2003, de -3.35%, en 2004, de -4.61%, en 2009, de -1.05%, relativamente, pequeño, y en 2012, de -1.60%. Sus años más importantes de crecimiento fueron el 2000, con 8.94%, el 2008, con 11.29%, el nivel más alto de todos, el 2014, con 6.10%, y 2015, con 7.84%. Debe notarse que también ha habido mayor crecimiento en el actual gobierno.

Estas observaciones permiten afirmar que el crecimiento de los ingresos netos del Distrito Federal fue mayor, en todo el periodo, al de su gasto neto, incluso en el año 2003, cuando los primeros fueron mayores a estos últimos sólo por poco menos de \$1,000 mdp, además, desde el año 2009, esta brecha se volvió mayor, a favor de los ingresos, aunque la tendencia se agudizó desde el 2012, lo cual dio mayores opciones al gobierno local para disponer de estos recursos, pues los

gastos, si bien siguieron incrementándose, lo hicieron a un ritmo menor que no representó un riesgo que comprometiera estos mayores ingresos u otros recursos.

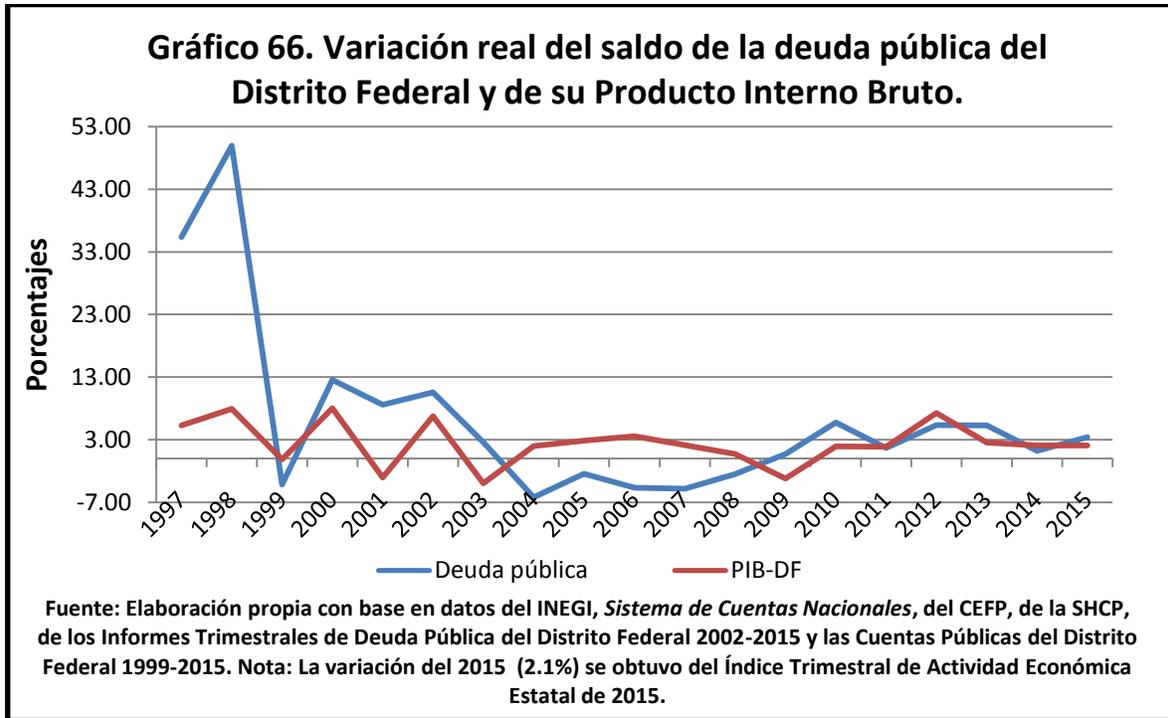


Además de las variables anteriores, también es necesario mostrar la variación real del saldo de la deuda pública y la del Producto Interno Bruto local, ya que esto permite observar cuál de las dos creció o decreció a mayor ritmo, lo cual podría generar presiones futuras sobre las finanzas públicas de la capital de la República.

En el Gráfico 66, es posible apreciar que la deuda pública mostró un comportamiento más variable que el PIBDF, ya que registró un crecimiento de 49.94% en 1998, que se convirtió en una caída de -4.14%, en 1999, posteriormente, registró una nueva tendencia decreciente que pasó de 12.56%, en el 2000, a -6.16%, en el 2004, niveles de variación real que fueron negativos hasta el 2008, cuando se alcanzó un nivel menor a los anteriores, de sólo -2.47%, pues, después, comenzó, nuevamente, la tendencia creciente de la deuda real con sus variaciones positivas, que, en algunos años, han superado el 5%, aunque, en 2014 fue de 1.23% y de 3.44%, en 2015.

Por su lado, la variación real del PIB local ha sido menor, pero no menos importante. Sus años de contracción fueron 1999, con -0.14%, la menor de todas, así como 2001, con -3.04%, el 2003, con -3.93%, la mayor del periodo de estudio, incluso superior a la del 2009, de -3.16%, que fue una caída considerable. Sus años de mayor crecimiento fueron los primeros, es decir, 1998, con 7.96%, el 2000, con 8.06%, la mayor tasa de todas, así como el 2002, con 6.76%.

Recientemente, desde el 2010, estas variaciones estuvieron ubicadas entre 1% y 3%, salvo en 2012, cuando fue de 7.30%, la tercera más importante, en 2015, fue de 2.10%, lo que indicó un crecimiento más lento.



A pesar de que, como se analizó anteriormente en este capítulo, el saldo de la deuda ocupó una proporción pequeña respecto a la actividad económica de la capital, de 2.5%, en el 2015, esto no significa que no deba tenerse presente cómo fue la evolución de cada uno, principalmente, por que, en los últimos años, la variación de la deuda fue mayor que la de la economía local, lo cual merece ser tomado en cuenta por las autoridades locales para el futuro, ya que la deuda, si debe crecer, es recomendable que lo haga a un ritmo moderado, si no puede generar una situación de insostenibilidad.

Esto tiene mayor vigencia si se considera la situación actual que se vive en nuestro país, pues el crecimiento económico se ha debilitado y el Banco de México ha elevado su tasa de interés de referencia, lo que impacta sobre todos los créditos que la tengan como, valga la redundancia, referencia, además de la inversión, siendo estos dos factores sólo algunos de los que tiene importancia en la economía nacional.

Finalmente, se considera la evolución del saldo de la deuda y de los ingresos propios, pues estos fueron, como se destacó previamente, los recursos que podrían ser canalizados con mayor facilidad para el pago del pasivo, en caso de que tengan que cubrirse en alguna situación de emergencia o no considerada,

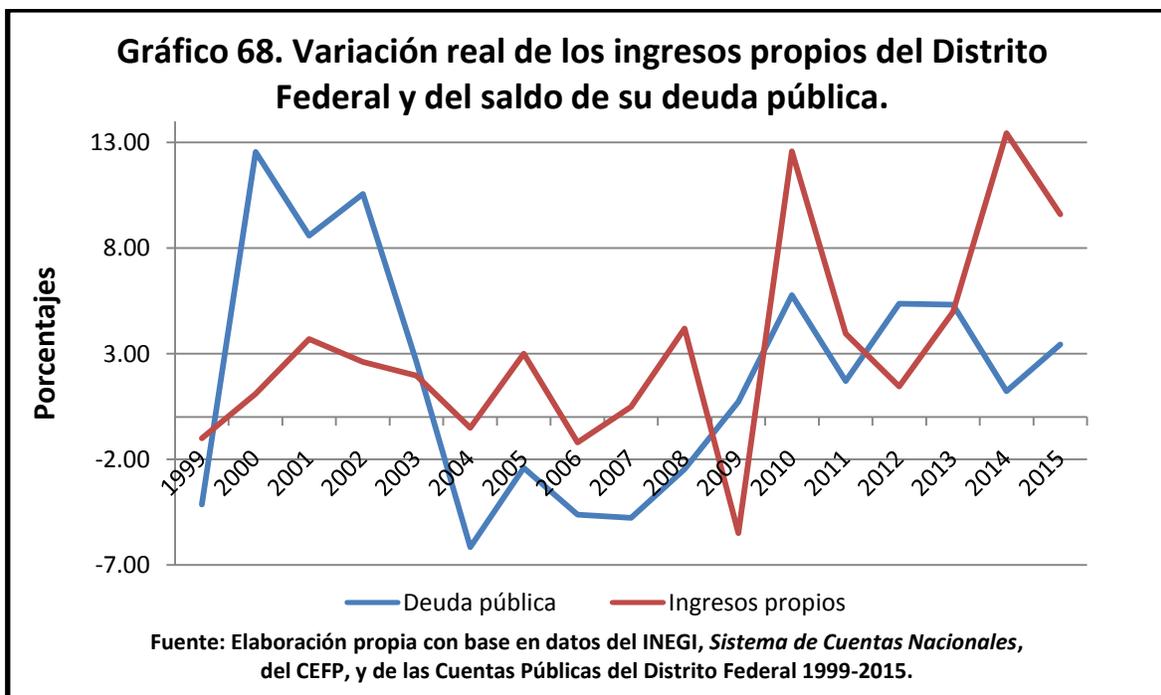
además de que permite comparar si estos ingresos o sus niveles de crecimiento son suficientes para lograr esto.



En el Gráfico 67, se puede apreciar que ambas variables mostraron tendencias importantes, aunque no fueron similares. El caso de la deuda ya se analizó anteriormente, por lo que es importante detallar el de los ingresos propios, los cuales se incrementaron de manera relevante, pues pasaron de representar \$51,761.43 mdp, en 1998, a \$87,324.01 mdp, en 2015, lo que equivalió a un incremento de \$35,562.58 mdp.

Estos ingresos sólo se vieron reducidos en 1999, con -1.00%, en 2004, con -0.51%, en 2006, con -1.19%, siendo estos porcentajes, relativamente, pequeños, ya que, en 2009, se registró una caída importante, de -5.49%, la más grande de todas, como se aprecia en el Gráfico 68, que redujo a estos recursos a niveles como los de 2003 y 2006.

Sin embargo, los ingresos propios también registraron incrementos importantes, los cuales, si bien no estuvieron presentes en los primeros años de estudio, aparecieron recientemente, como en 2010, que se presentó el segundo crecimiento más importante, de 12.59%, cuya relevancia es mayor si se considera que ocurrió luego de la crisis económica y de la más alta reducción, además, desde 2013, se aceleró su crecimiento, pues, en ese año, se registró una variación de 4.99%, que luego fue de 13.45%, en 2014, siendo la más importante, y que finalmente correspondió, en 2015, a 9.60%, también, una muy alta.



Resulta fundamental señalar que, en todo el periodo de estudio, los ingresos propios fueron mayores que el saldo de la deuda, incluso en el año 2003, cuando los primeros fueron equivalentes a \$56,218.15 mdp y los segundos representaron \$56,195.12 mdp, y que esta brecha se incrementó desde entonces, a favor de los ingresos, lo que significó un mayor margen de acción para el gobierno local en caso de tener que pagar la deuda en una situación de emergencia o que ésta representara un monto mayor, pues una situación en la que la deuda superara a los ingresos propios no hubiera sido favorable.

Considerando lo observado con todos los indicadores de sostenibilidad mostrados en este apartado, es posible concluir que, en general, no hubo problemas de sostenibilidad en el endeudamiento público del Distrito Federal en el periodo de estudio, porque, por un lado, el servicio de la deuda se redujo de manera considerable y dejó de representar un riesgo para las finanzas públicas, además, pasó a representar una menor proporción de las Participaciones Federales, los ingresos netos, los ingresos propios y el balance primario.

Además, la proporción de las amortizaciones dentro del servicio de la deuda se incrementó considerablemente, mientras que el costo financiero siguió una tendencia contraria, lo cual dio cuenta de un endeudamiento menos costoso y de mayores recursos canalizados al pago del principal de la deuda.

Por otro lado, la capacidad de pago de esta entidad federativa se incrementó sustancialmente en estos años, pues, por un lado, los ingresos netos superaron al gasto neto en una mayor proporción, año con año, además, porque el crecimiento

de la deuda y de la economía local se mantuvieron en niveles, medianamente, estables en los últimos años, aunque la de la deuda fue ligeramente mayor, lo que debe tomarse en cuenta, finalmente, porque los ingresos propios fueron mayores que el saldo de la deuda y su brecha respecto a ésta se incrementó anualmente.

Sin embargo, si algo más debe ser destacado es el resultado obtenido con el Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard en el año 2015, ya que el dato calculado, que fue de -0.069, aunque significó que los ingresos ordinarios del Distrito Federal fueron sustentables y que la deuda no podría crecer, representó el valor más cercano a cero desde el año 2010, por lo que es recomendable realizar los cálculos correspondientes en los siguientes años para analizar su tendencia y determinar si las finanzas públicas locales pueden entrar en alguna fase de riesgo, aunque se haya observado que los ingresos ordinarios también se han incrementado, en términos reales.

#### **4. Otros Indicadores.**

Existen otros indicadores de distinta naturaleza, pero con la misma importancia, los cuales, en este caso, consisten en la inversión física como proporción del saldo de la deuda pública, de los ingresos netos y el gasto neto, así la distribución del gasto programable en gasto corriente y gasto de capital, la proporción de los ingresos netos respecto al gasto corriente, así como la dependencia financiera del Distrito Federal con relación a las transferencias federales, ya que esto puede dar cuenta de su esfuerzo por incrementar sus ingresos propios, de su propensión a la contratación de deuda y qué destino han tenido estos recursos.

##### **a. Inversión física respecto al saldo de la deuda.**

Para comprender mejor el manejo que se le ha dado a la deuda pública de la capital de la República, es importante determinar qué proporción de ésta ha representado la inversión física. Cabe destacar que este indicador puede no resultar totalmente confiable, debido a que sólo se trata de una comparación de dos cantidades, mas no significa que, realmente, la deuda haya sido gastada en inversión física, aunque, con fines ilustrativos, se incluye en esta parte.

De acuerdo con las Cuentas Públicas del Distrito Federal, la inversión física es la suma del gasto en “Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles” y de “Obras Públicas y Proyectos Productivos”. Cabe destacar que, de 1999 al 2010, el primer rubro apareció registrado como “Bienes Muebles e Inmuebles”, el segundo como

“Obra Pública” y el tercero como “Inversión Financiera”, pero lo importante es comprender que son erogaciones productivas o que implican crear un activo.



En el Gráfico 69, se puede observar que la inversión física del Distrito Federal representó diferentes proporciones de su pasivo a lo largo del periodo de estudio, ya que, en primer lugar, presentó una tendencia decreciente al pasar de 54.81%, en 1998, a 31.28%, en 2004, su nivel más bajo de todos, aunque, posteriormente, se incrementó esta participación hasta alcanzar un 62.23%, en 2008, su nivel más importante, pues casi llegó a equivaler a las dos terceras partes del total.

Después de esto, nuevamente, la proporción que se registró fue menor, debido a que, en el año 2012, llegó a ser de sólo 42.52%. Finalmente, aunque los porcentajes se elevaron, el ritmo al que lo han hecho no fue alto, ya que, al cierre del año 2015, llegó a ser sólo del 52.97%, incluso en el gráfico sea aprecia cómo este indicador mostró un crecimiento más lento en estos últimos años.

Al respecto, Mandujano (2014) menciona que "(...) el endeudamiento público de las entidades federativas en México ha respondido (...) para dar cobertura al gasto corriente y al costo financiero de la deuda en detrimento de la inversión productiva, sea en infraestructura básica o en mantenimiento de la ya existente. (...) el incremento de la deuda (...) presenta una tendencia anticíclica respecto al ciclo económico en el momento en que se presenta una reducción de las participaciones federales en el transcurso de la fase recesiva" (p. 181).

Considerando los datos, se deduce que la participación promedio de la inversión física en la deuda fue del 46.66%, lo que se trató de un porcentaje, en cierta medida, preocupante, pues significó que, incluso si esta inversión se hubiera financiado, en su totalidad, con deuda, más de la mitad de ésta se destinó a rubros no productivos, o gasto corriente, lo cual va en contra de lo que marca la ley sobre los destinos de este tipo de recursos, pero la situación se agravó más si se considera que no necesariamente la inversión física se financia con deuda, por lo que esta proporción pudo ser considerablemente mayor para el gasto corriente.

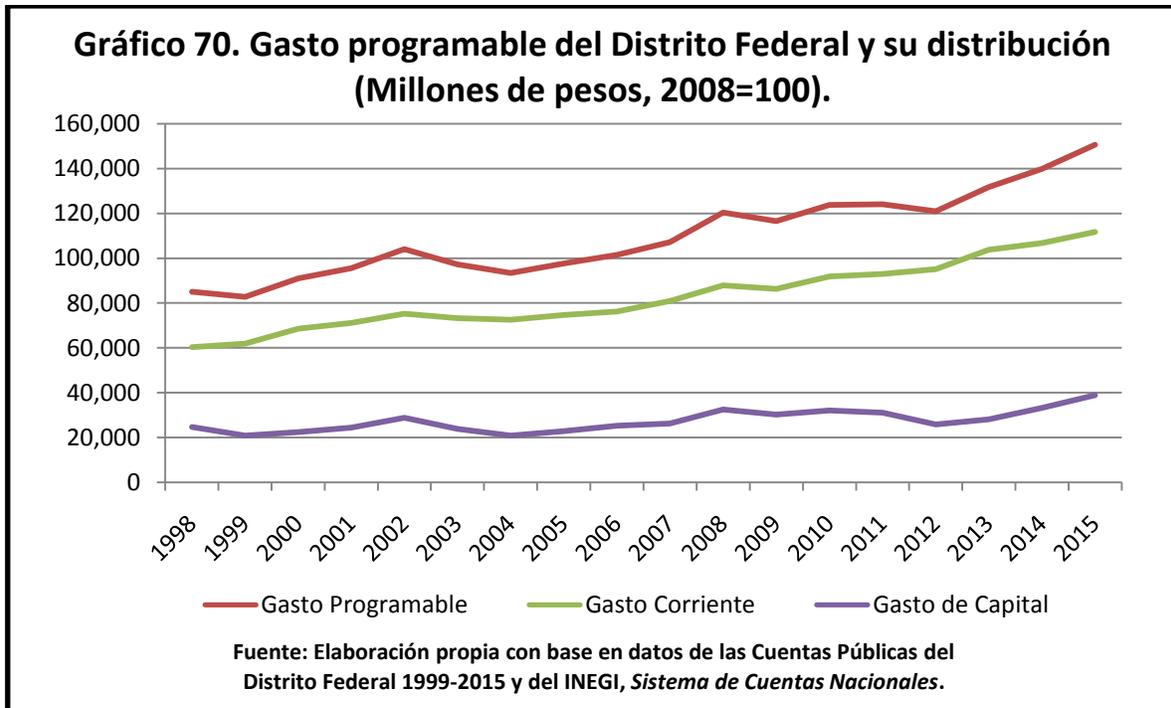
### **b. Distribución del gasto programable.**

El gasto programable, de acuerdo con el CEFP (2012) se refiere a “las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población” (p. 11). Se divide en gasto de capital y gasto corriente, cada uno con un impacto económico diferente, pues el primero es productivo y el segundo es improductivo.

A continuación se mencionan sus características más importantes, con la finalidad de apreciar qué tipo de gasto predominó en el Distrito Federal en estos años, pues, según la ASF (2012a) “un aumento de la proporción del gasto de capital indicaría un destino del financiamiento hacia los conceptos de inversión, principalmente física (bienes muebles e inmuebles y obra pública) y en menor medida de la inversión financiera, ello en detrimento del gasto corriente” (p. 80).

El gasto corriente se refiere a las “erogaciones que realiza el ente público y que no tienen como contrapartida la creación de un activo; (...) los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno. Comprenden los relacionados con producción de bienes y servicios de mercado o no de mercado, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias, asignaciones y donativos de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios” (CEFP, 2014, p. 16).

El gasto de capital corresponde a los “realizados por el ente público destinados a la formación de capital fijo, al incremento de existencias, a la adquisición de objetos valiosos y de activos no producidos, así como las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito y las inversiones financieras realizadas con fines de política. Incluye los gastos en remuneraciones y bienes servicios destinados a construir activos tangibles o intangibles por administración, los que se registrarán en la cuenta correspondiente” (CEFP, 2014, p. 17).

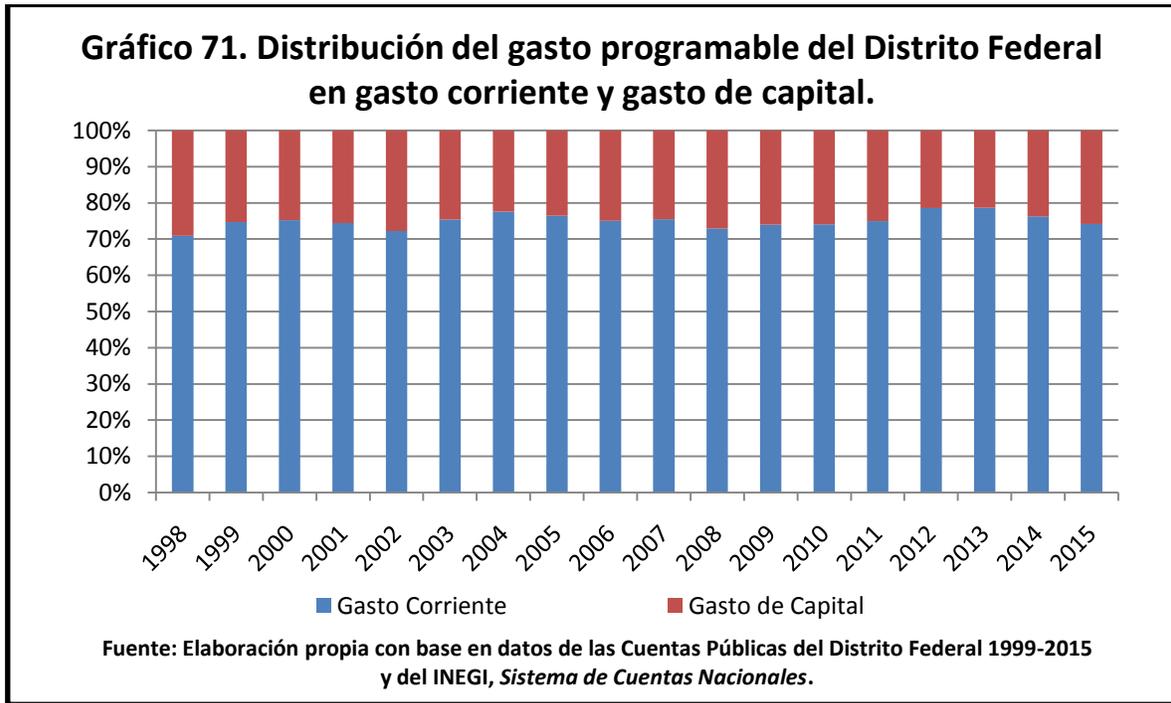


En el Gráfico 70, se puede apreciar que la trayectoria del gasto programable fue creciente, pues se incrementó de \$85,041.48 mdp, en 1998, a \$150,633.11 mdp, en 2015, lo que equivalió a un crecimiento de \$65,591.63 mdp. Por su lado, el gasto corriente lo hizo en \$51,405.25 mdp, al pasar de \$60,298.69 mdp, en 1998, a \$111,703.94 mdp, en 2015. Finalmente, el gasto de capital, el más importante para este análisis, sólo se elevó en \$14,186.38 mdp, pues en 1998 fue de \$24,742.79 mdp y en 2015 fue de \$38,929.17 mdp. Cabe destacar que los tres tipos de gasto, a pesar haber registrado reducciones en 2003, 2004, 2009 y 2012, se incrementaron a un mayor ritmo desde el año 2013.

Visto de otra forma, en el Gráfico 71, se observa que la participación del gasto corriente en el gasto programable fue sumamente alta en todos los años mostrados, pues, en todos, rebasó el 70%, pero en algunos se acercó al 80%, mientras que el gasto de capital representó la menor parte. Para un análisis más preciso, hay que agregar que el gasto de corriente representó el 75.06% del total de estas erogaciones desde 1998, mientras que el gasto de capital lo hizo con el 24.94%, lo cual representó una importante desproporción en el gasto local.

Esto permite afirmar que el gobierno local erogó la mayor parte de sus recursos en rubros que no incrementaron sus ingresos públicos o que fomentaran el crecimiento económico. Esto se relacionó con lo observado en el indicador anterior, pues significó que gran parte de la deuda pública contratada, incluso pudo ser que la mayoría, se estuvo canalizando a gasto que, además de no ser

benéfico para la economía local, no respetó la normatividad vigente en la materia, lo cual debe ser tomado en cuenta por las autoridades.



### c. Ingresos netos respecto al gasto corriente.

Según la ASF (2012a), este indicador fue propuesto por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en la “Resolución por la que modifican las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito” como “(...) una medida de la capacidad de la entidad federativa para afrontar con sus ingresos totales sus gastos de servicios personales, materiales y suministros, subsidios, transferencias y ayudas, servicios generales y otros corrientes indispensables para la prestación de los servicios de educación, salud, seguridad pública, pensiones y mantener el funcionamiento del gobierno” (p. 74-75).

Se trata, por lo tanto, de un indicador que cuantifica qué tan suficientes o insuficientes fueron los ingresos totales, en este caso, los ingresos netos del Distrito Federal, para financiar su gasto corriente, o gasto improductivo, de manera que sea posible determinar si este tipo de erogaciones pudo representar una presión importante en sus finanzas públicas en caso de que los ingresos no puedan cubrirlas.

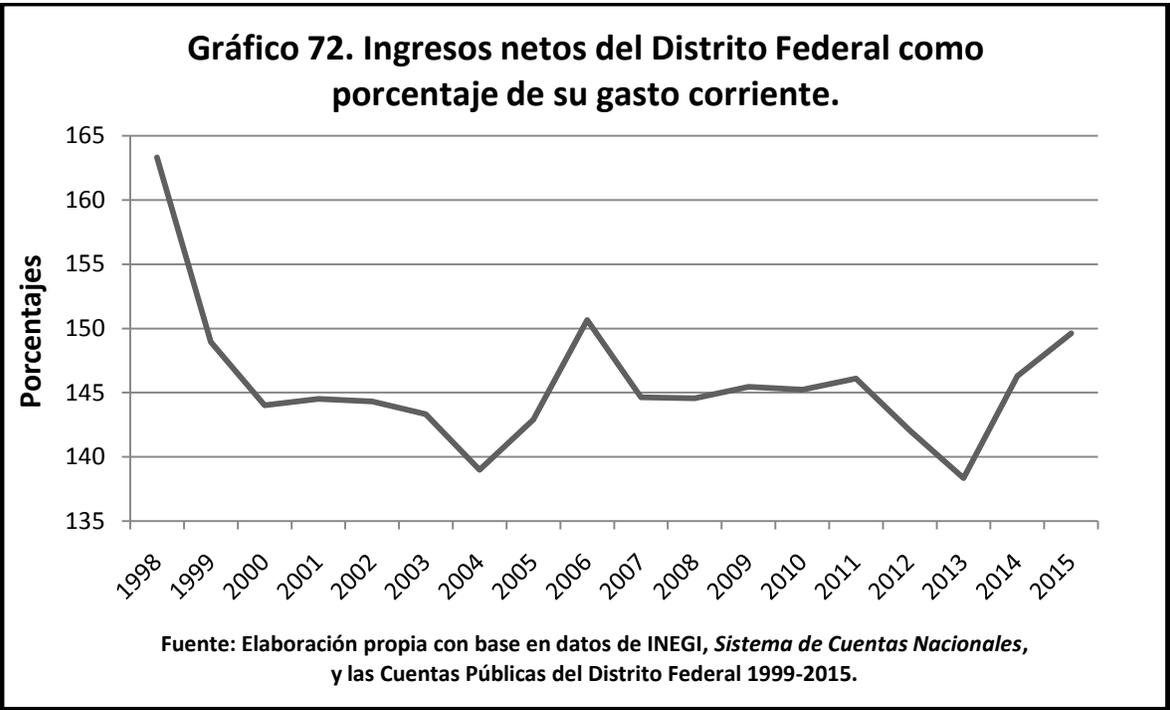
Al respecto, la CNBV establece rangos porcentuales con su puntuación correspondiente, mostrados en el Cuadro 10, ya que asigna estas últimas en función de qué tanto los ingresos locales pueden financiar el gasto corriente:

**Cuadro 10. Puntajes para las entidades federativas a partir de qué tanto sus ingresos pueden financiar su gasto corriente.**

Rangos	Puntos
0% - 109%	59
109% - 120.5%	91
> 120.5%	112
Sin información	75

**Fuente: Elaboración propia con base en la CNBV, "Anexo 18. Determinación del puntaje crediticio total para créditos a cargo de entidades federativas y municipios".**

Cabe destacar que si el rango menor comprende de 0% a 109%, esto significa que los ingresos totales de la entidad federativa deben ser superiores a su gasto corriente, al menos, en un nivel del 9%, además, que es más recomendable que esta relación sea superior en 20.5%, por ello se otorga una mayor puntuación a las entidades federativas que se ubiquen en ese rango superior.



En el Gráfico 72, es posible apreciar que la relación entre estas dos variables fue considerablemente positiva en estos años, lo que significó que los ingresos netos de la capital de la República se incrementaron a un ritmo superior al que lo hizo el gasto corriente, aunque no fue así en todos los años, pues el comportamiento fue variable. Sin embargo, sin importar el año, a partir de criterio mostrado previamente, al Distrito Federal le correspondería la mayor puntuación, lo cual da

cuenta de que sus ingresos netos son altos y que el financiamiento del gasto corriente no pudo, o podría, poner en aprietos a las autoridades capitalinas.

En 1998 se registró el mayor porcentaje de todos, de 163.32%, sin embargo, éste se redujo de manera importante a 144.01%, en el año 2000, aunque, nuevamente, en 2004, se registró una disminución de esta participación, que fue de 138.99%. Es importante apreciar que, a pesar de este comportamiento, el porcentaje siguió siendo superior al máximo establecido por la CNBV, de 120.5%.

Posteriormente, en 2006, se reportó un incremento en la equivalencia de los ingresos netos respecto al gasto corriente local, que fue de 150.67%. Más adelante, desde 2007 hasta el 2011, ésta se mantuvo en niveles de entre 144% y 146%, lo que representó un periodo de cierta estabilidad en ambas variables, aunque, en 2012 y 2013, nuevamente, se presentó una reducción importante, el indicador fue de 138.34% en este último año.

Resulta fundamental observar lo que aconteció desde el año 2014, ya que el indicador comenzó a mostrar una importante recuperación, pues los ingresos netos llegaron a representar el 146.31% del gasto corriente de ese año, mientras que en 2015 la relación se incrementó a 149.62%, por lo que el gasto corriente no parece haber representado un problema en su financiamiento, considerando el nivel de ingresos locales.

#### **d. Inversión física respecto a los ingresos netos.**

Este indicador, según la ASF (2012a), “mide el nivel de gasto de inversión (en adquisición de bienes muebles e inmuebles y obra pública) en relación con los ingresos totales, sin considerar el financiamiento ni la disponibilidad inicial. El valor crítico de riesgo corresponde a una tasa menor del 8.0% y la de menor riesgo se ubica en un umbral a partir de 17.1%” (p. 76).

Al respecto, como en el indicador anterior, la CNBV señala los siguientes criterios, mostrados en el Cuadro 11, que permiten observar el por qué de estos valores:

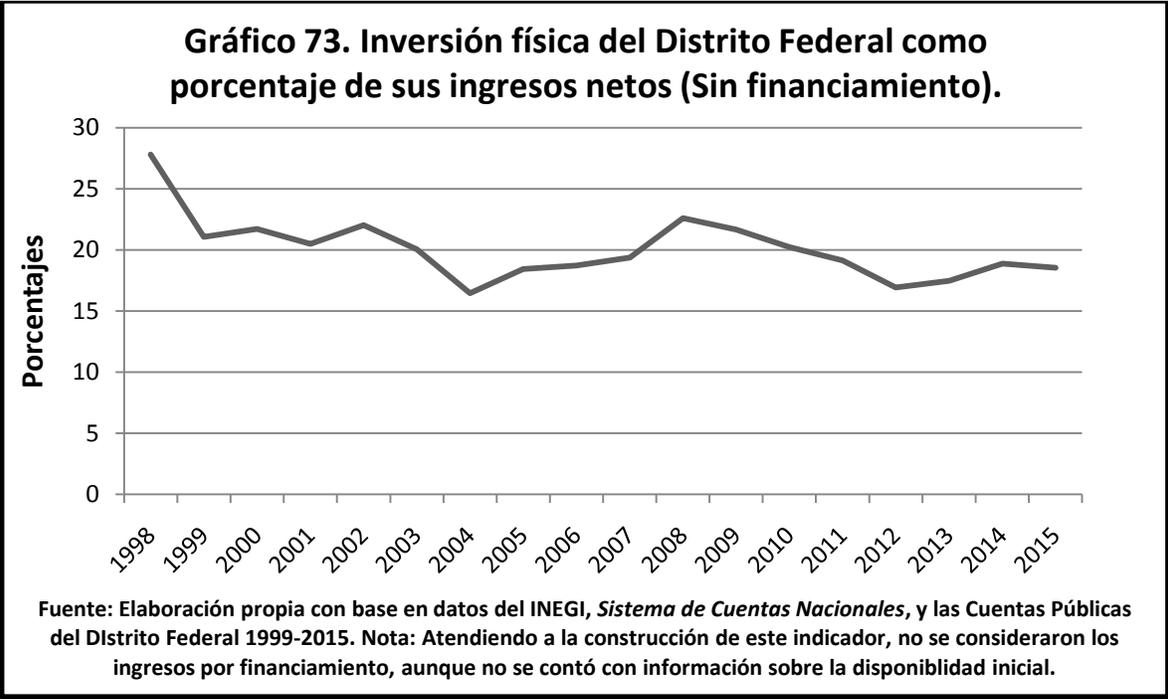
**Cuadro 11. Puntajes para las entidades federativas a partir de la proporción de su gasto de inversión respecto a sus ingresos totales.**

Rango	Puntos
0% - 8%	29
8% - 17.1%	54
> 17.1%	70
Sin información	42

Fuente: Elaboración propia con base en la CNBV, “Anexo 18. Determinación del puntaje crediticio total para créditos a cargo de entidades federativas y municipios”.

En el Gráfico 73, puede observarse que la inversión física del Distrito Federal mostró una tendencia muy importante, o, más bien preocupante, a lo largo del periodo de estudio, ya que, en general, fue decreciente, incluso considerando un nivel de ingresos que no toma en cuenta a los recursos por financiamiento.

En 1998 se registró la mayor proporción entre estas variables, de 27.80%, aunque luego se registró un decremento, con ligeras alzas en 2000 y 2004, que terminó en una reducción al 16.46%, el nivel más bajo en el periodo. Posteriormente, se elevó esta relación, hasta alcanzar un nivel de 22.60%, en el 2008, el cual, seguramente interrumpido por la crisis económica, fue descendiendo hasta registrar un nivel mínimo, el segundo en importancia, de 16.92%, en el 2012. Finalmente, se apreció un crecimiento modesto, de 18.55%, en 2015, cuyo significado fue que los ingresos crecieron a mayor ritmo que la inversión física.

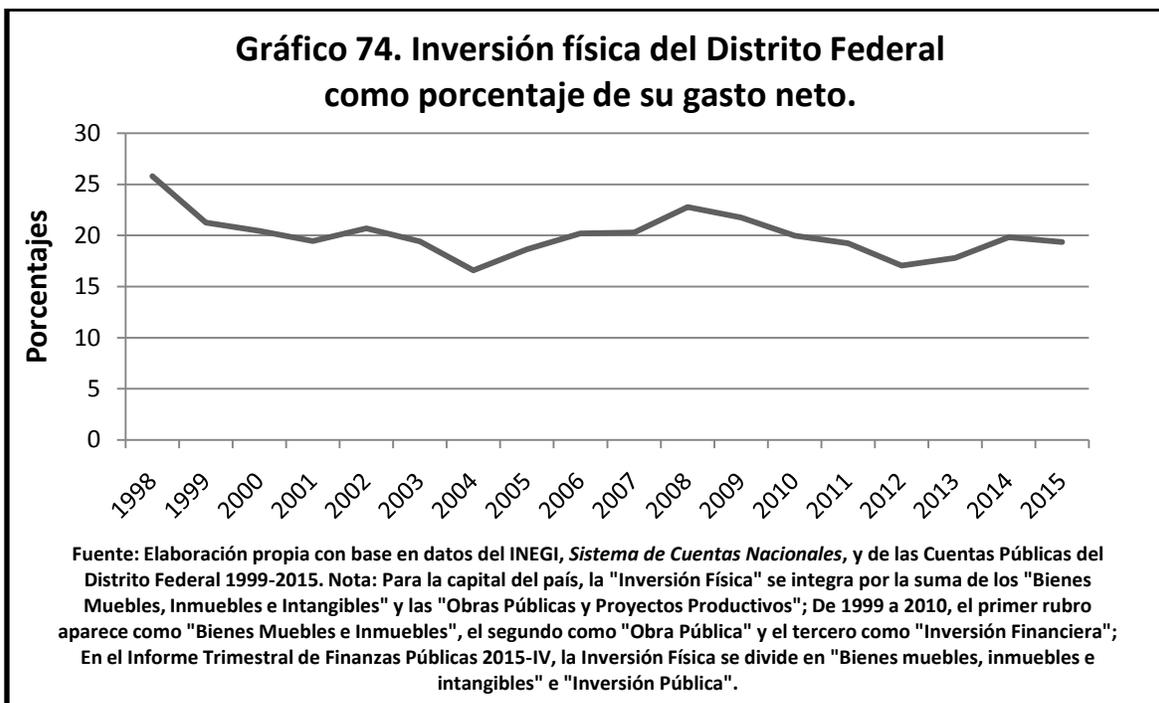


En general, estos resultados deben ser tomados en cuenta por las autoridades del Distrito Federal, ya que indican que el monto del gasto destinado a inversión física no creció de manera importante en estos años, ya que, aunque registró un crecimiento real de 2004 al 2008, éste se vio afectado por una caída, también real, que redujo su nivel de 2012 a uno similar al del 2007. Además, en 2015, los ingresos netos presentaron un mayor crecimiento real que la inversión física.

### e. Inversión física respecto al gasto neto.

Para la ASF (2012a), este indicador "(...) mide la proporción de las erogaciones en bienes muebles e inmuebles en el gasto total (este último comprende todas las erogaciones tanto programables como no programables a las que se les ha descontado la disponibilidad final). Un aumento del indicador es una muestra del esfuerzo de la entidad federativa para canalizar recursos al capital fijo y en alguna medida muestra el destino del financiamiento" (p. 81).

En el Gráfico 74, se puede apreciar que la inversión física comenzó representando el 25.80% del gasto neto del Distrito Federal, poco más de la cuarta parte, siendo el nivel más alto en estos años, aunque, después, su participación se fue reduciendo, a pesar de haberse registrado una pequeña recuperación en el 2002, hasta llegar al año 2004, que fue de 16.59%, el nivel más pequeño.



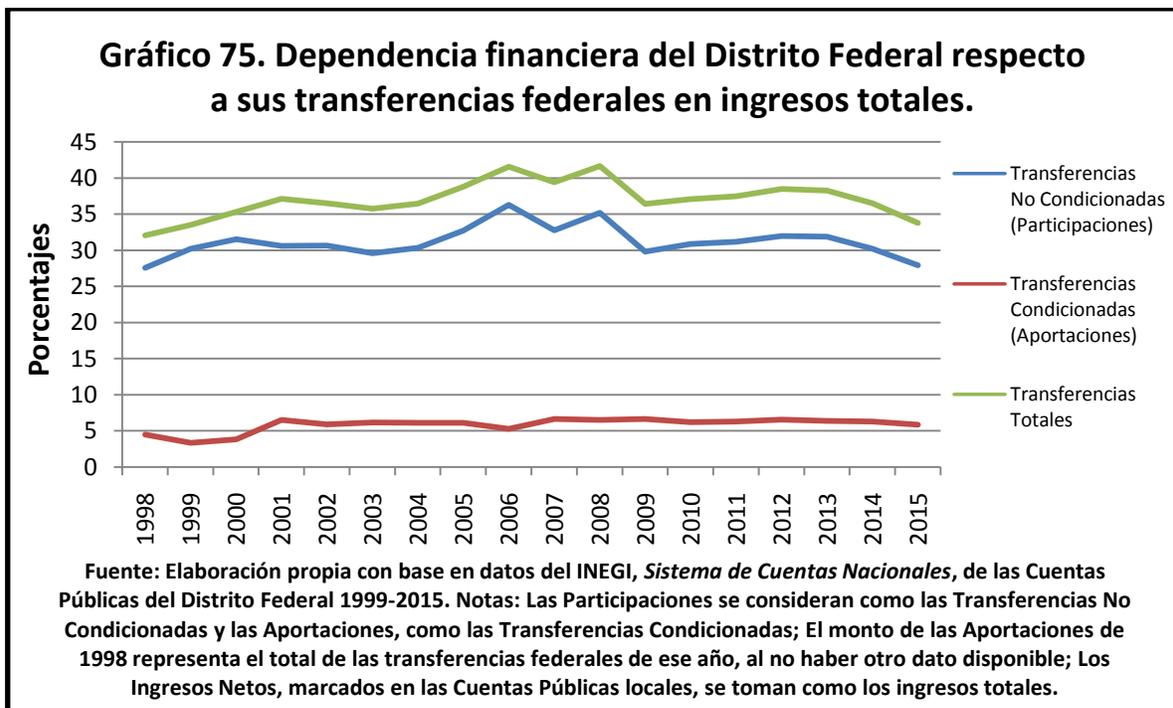
Posteriormente, incrementó su participación en el gasto hasta representar el 22.78%, en el 2008, su segundo nivel más alto, aunque, como se explicó, es posible que la crisis económica haya afectado su dinamismo al grado de registrarse caídas hasta el 2012, cuando su relación llegó a tocar su segundo nivel más bajo, de 17.04%. Finalmente, su participación se incrementó ligeramente en 2013 y 2014, cuando fue de 17.80% y 19.83%, respectivamente, para ubicarse en el 2015 en 19.35%, lo que significó una nueva y considerable caída.

Este indicador, a diferencia del anterior, no se trata sólo de comparar dos cantidades entre sí, sino que muestra qué proporción del gasto neto,

afectivamente, fue representada por la inversión física, mostrando cuál fue la orientación del gobierno en lo referente a la disposición de los recursos en estos años, lo cual también puede ser relacionado con el manejo de la deuda pública. En general, la inversión física presentó, en promedio, el 20.04% del total de las erogaciones, registrando un nivel máximo de 25.80% (1998) y un mínimo de 16.59% (2004), lo cual representó una participación baja y debe ser tomado en cuenta por el Gobierno del Distrito Federal.

#### f. Dependencia financiera del Distrito Federal.

Este indicador “se obtiene del cociente que resulta de dividir las transferencias condicionadas y no condicionadas que el gobierno central asigna a las haciendas públicas locales, entre sus ingresos totales” (Reyes, 2012, p. 26), lo que significa que se trata de cuantificar qué tanto dependen las entidades federativas del gobierno federal para la conformación de sus ingresos, lo cual también refleja su esfuerzo para buscar recursos por sus propios medios.



En el Gráfico 75, se muestra que la dependencia financiera del Distrito Federal registró niveles que, si bien no fueron altos, sí fueron considerables, pues, en promedio, ésta fue del 37.03%.de los ingresos netos. En 1998, fue de 32.08%, el valor mínimo con estos datos, mientras que en 2015 fue de 33.78%, un porcentaje no muy alejado, aunque debe tomarse en cuenta que este tipo de dependencia se incrementó en el 2005 a 38.83%, en 2006 a 41.58%, en 2007 a 39.42% y,

finalmente, en 2008 a 41.68%, mismo que representó el año con la dependencia financiera más alta en el periodo.

Es importante notar que, desde el 2009, cuando México sufrió las consecuencias de la crisis económica del 2008, la dependencia financiera se elevó, pero a un ritmo notablemente menor, manteniéndose en niveles menores al 39% de sus ingresos públicos. Además, es importante observar que se registró una disminución en este indicador al ser de 38.27%, en 2013, de 36.52%, en el 2014, y de 33.78%, en el 2015, aunque esta situación también se debió al incremento real de los ingresos propios. Al respecto, Sánchez (2012) menciona que, en estos años, "(...) se ha logrado contener los niveles de endeudamiento de los años setenta y ochenta, lo que ha contribuido a un manejo más sano de las finanzas públicas del Distrito Federal" (p. 41).

A partir de los resultados observados con estos otros indicadores, es posible notar que no parecen haberse registrado razones de preocupación al considerar la dependencia financiera del Distrito Federal, pues fue, relativamente, baja, mientras que el monto de sus ingresos netos es muy superior al de su gasto corriente, además la relación entre la inversión física y estos ingresos mostró una cierta recuperación en los últimos años.

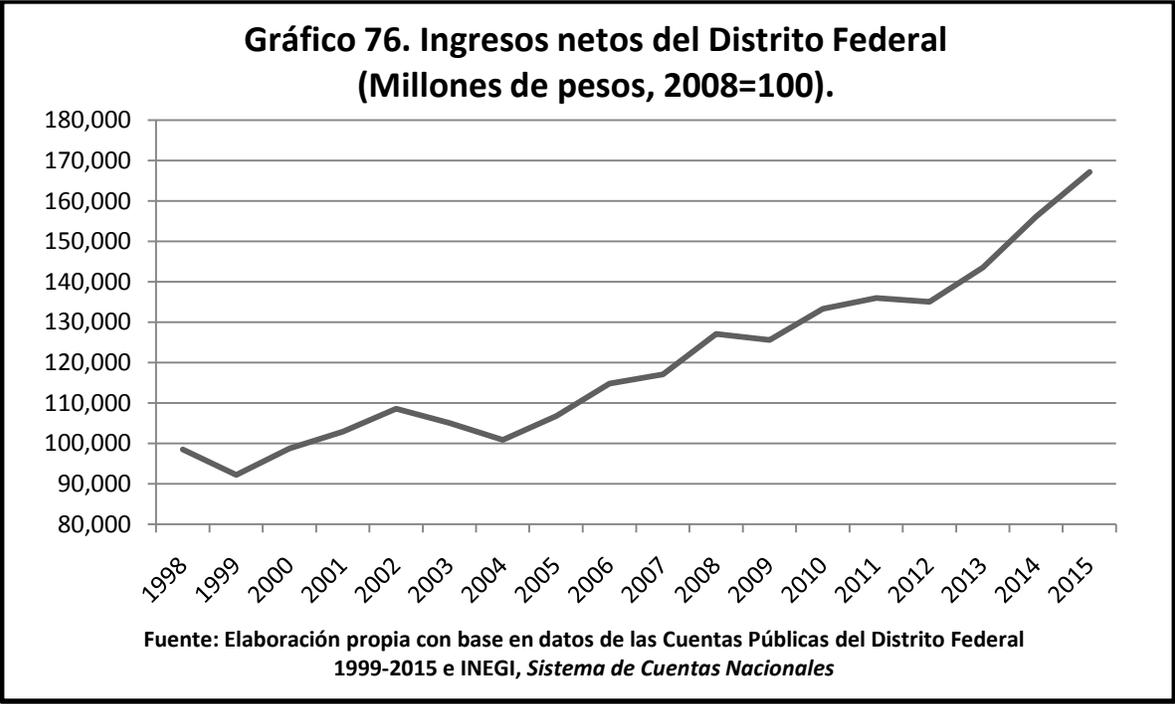
Sin embargo, la situación fue distinta si se considera la razón conformada por la inversión física y el saldo de la deuda, pues se ubicó en 52.97% en 2015, es decir, que gran parte del pasivo se canalizó a rubros improductivos o a gasto corriente, además, esto se visualizó al contrastar la evolución del gasto corriente y el gasto de capital, pues la proporción de los primeros fue del 74.16% del gasto programable y la de los segundos fue del 25.84%, significando una desproporción importante, por su lado, mostrando la participación de la inversión física en el gasto neto fue posible notar que ésta representó un nivel muy bajo, de 19.35%, en 2015, por lo que se debe revisar si se cumple con las leyes vigentes en el tema.

## **5. Ingresos netos del Distrito Federal: Integración porcentual.**

Con el fin de abordar qué papel ocupó la deuda pública dentro de los ingresos netos del Distrito Federal, es importante analizar cómo fue la integración de estos en el periodo de estudio, pues no todas las fuentes de ingresos han tenido la misma importancia ni han evolucionado de la misma manera. Cabe destacar que, debido a que las Cuentas Públicas del Distrito Federal están disponibles, en versión electrónica, sólo desde 1999, esta serie se elaboró con datos desde 1998, pues esta última incluyó algunos datos del año anterior.

Para este análisis, las fuentes de ingresos se dividieron: 1. “Financiamiento Neto”, referido a la deuda pública que fue contratada anualmente, a partir del endeudamiento neto aprobado por el Congreso de la Unión; 2. “Ingresos Propios”, que son los recaudados por el gobierno local, como ya fue expuesto; 3. “Participaciones Federales”, que son las transferencias no etiquetadas que el Gobierno Federal asignó a la capital de la República, anualmente; 4. “Transferencias Federales”, que incluyen a los recursos etiquetados (Aportaciones), así como recursos por Convenios, Fideicomiso para Infraestructura local y Fondo de Estabilización de Ingresos; 5. “Otros”, en los que se incluyen las ADEFAS y Remanentes del año anterior.

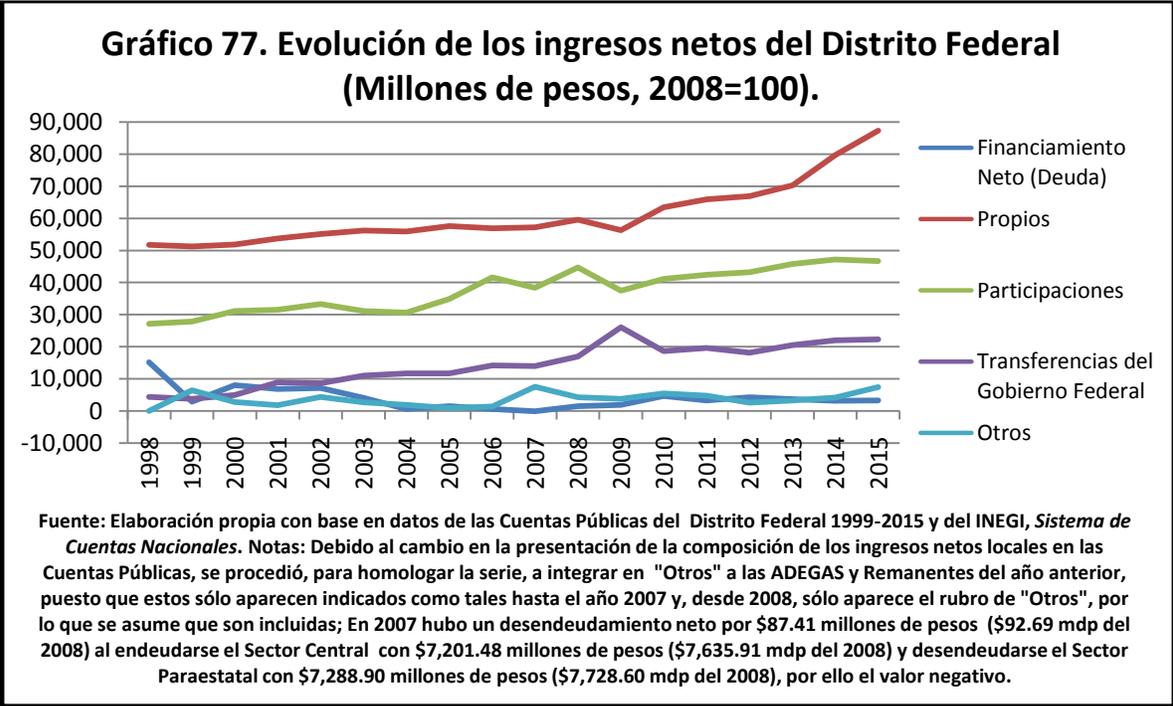
En el Gráfico 76, puede apreciarse la evolución real de los ingresos netos, la cual fue, notablemente, creciente. Al comienzo, en 1998, registraron un nivel de \$98,481.14 mdp, el cual se redujo a \$92,168.29 mdp, en 1999, lo que representó una caída de -6.41%, la mayor de todas y su cuantía más baja en todo el periodo de estudio. A partir de entonces, estos recursos se incrementaron de manera considerable, aunque se registraron otras caídas importantes en años como el 2003, de -3.23%, en 2004, de -4.3%, en 2009, de -1.15% y 2012, de -0.66%, siendo visible que estas reducciones fueron menores en los últimos años.



Es importante considerar que estos recursos no se redujeron a un nivel preocupante, incluso durante la crisis económica del 2008, además, como puede observarse, luego del nivel correspondiente al 2012, el nivel de ingresos netos fue notablemente mayor, pues en 2013 alcanzaron un nivel de \$143,510.28 mdp, es

decir, hubo un incremento real de 6.29% respecto al año anterior, mientras que en 2014 ascendieron a \$156,103.12 mdp, con un crecimiento de 8.77%, y, finalmente, en 2015, representaron un monto de \$167,130.56%, es decir, hubo un notable incremento de 7.06%. En todo el periodo, se incrementaron en \$68,649.43 mdp.

Una vez que se ha abordado la evolución de los ingresos netos del Distrito Federal, es fundamental explicar el comportamiento de las cinco fuentes de recursos señaladas al inicio de este apartado, pues, como se observa en el Gráfico 77, no todas han presentado la misma tendencia y comportamiento en estos años de análisis.



En primer lugar, destaca la evolución de los ingresos propios, pues ocuparon el lugar como la principal fuente de recursos del Distrito Federal. En 1998, representaron un total de \$51,761.43 mdp, mientras que en el 2015 fueron de \$87,324.01 mdp, lo que equivalió a un notable crecimiento de \$35,562.58 mdp. Si bien registraron caídas en 1999, 2004, 2006, éstas fueron de alrededor de -1%, incluso menores, aunque la de 2009 fue mayor, pues los ingresos se redujeron en -5.49%, su disminución más importante. Sin embargo, desde el 2010, crecieron de manera relevante, ya que, en este año, lo hicieron en 12.59%, en 2014, su tasa fue de 13.45% y en 2015, de 9.60%

Por su lado, las Participaciones Federales ocuparon el segundo lugar en importancia. En 1998, ascendieron a \$27,164.62 mdp y en 2015 lo hicieron a \$46,687.95 mdp, lo que significó un aumento de \$19,523.33 mdp, aunque su

crecimiento no fue lineal, pues, entre 2004 y 2009, mostraron grandes variaciones, así como reducciones en 2003, de -6.48%, en 2004, de -1.64%, en 2007, de -7.92%, en 2009, de -16.25%, la más profunda de todas, debida a la crisis económica, así como en 2015, que sólo fue de -1.00%. Cabe destacar que su crecimiento, desde el 2009, fue positivo, aunque a tasas menores que las registradas en años anteriores.

En tercer lugar, se encontraron las transferencias del Gobierno Federal, las cuales mostraron un crecimiento más importante, al pasar de \$4,428.19 mdp, en 1998, a \$22,384.00 mdp, en 2015, es decir, se elevaron en \$17,955.80 mdp. Alcanzaron su nivel máximo en el 2009, al representar \$26,113.29 mdp, debido a “la potenciación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) por 44.9 mmp” (ASF, 2012, p. 29), ante la reducción en las Participaciones, recursos de los cuales el Distrito Federal fue la segunda entidad federativa mayor beneficiada.

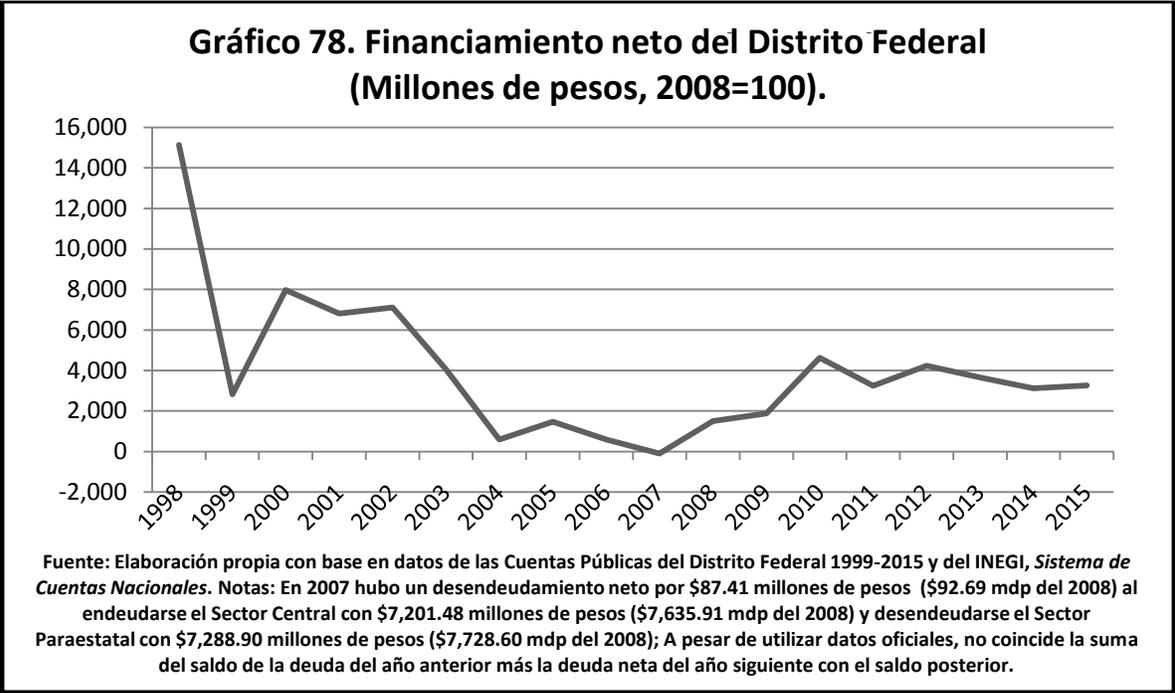
Las caídas de estas transferencias tuvieron lugar en 1999 (-14.39%), en 2002 (-4.05%), en 2007 (-1.61%), en 2010 (-28.67%), siendo ésta la más grande e importante de todas, y en 2012 (-7.51%), mientras que sus incrementos más altos tuvieron lugar en el 2000 (31.45%), en el 2001 (80.54%), por mucho, el más alto de todos, y en el 2009 (53.55%), ya que, desde el 2010, estas tasas fueron notablemente menores.

Posteriormente, el rubro de “Otros” fue la cuarta fuente de ingresos en 2015, aunque con un porcentaje menor. Es importante mencionar que las fuentes oficiales del Distrito Federal no contienen información suficiente sobre estos, ya que no detalla por qué tipos de recursos están compuestos. En las Cuentas Públicas locales, en los Ingresos Extraordinarios del Sector Central, se encontraban “ADEFAS” y “Remanentes del año anterior”, pero sólo estuvieron marcadas desde 1999 hasta el 2007, ya que, desde 2008, sólo aparece la clasificación de “Otros”, por lo que estas dos clasificaciones se incluyen en ellos y se asume que son incluidas hasta el 2015.

En general, no representaron un monto importante de los ingresos netos del Distrito Federal, además, su comportamiento fue altamente variable, ya que tuvieron un valor de \$0 mdp, en 1998, de \$922.58 mdp, en 2005, de \$4,403.45 mdp, en 2002, de \$7,540.44 mdp, en 2007, así como de \$7,462.74 mdp, en 2015, es decir, por la naturaleza volátil de los dos componentes que se consideran, no puede esperarse que se registren las mismas cantidades de recursos cada año.

Finalmente, la última fuente de recursos locales, aunque ello no significa que no fue importante, fue el financiamiento neto, cuyo comportamiento particular se

aprecia en el Gráfico 78. Cabe destacar que, en 1997, el saldo de la deuda pública local era de \$28,190.11 mdp reales, por lo que lo representado en este gráfico es el monto que adicionaba cada año al pasivo. Es importante mencionar que esto no representó el saldo de la deuda, sino el endeudamiento neto anual, es decir, la diferencia entre las colocaciones de deuda y las amortizaciones realizadas.



Puede observarse que el financiamiento neto fue muy variante en estos años, por lo que no puede identificarse una sola tendencia en su evolución, sino varias de ellas, esto debido, principalmente, a que el techo de endeudamiento aprobado por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal fue mayor en algunos años que en otros, lo cual representó una restricción que debió ser cumplida por las autoridades locales para la contratación de los créditos.

Por un lado, se aprecia que, en 1998, fue de \$15,126.89 mdp, representando el nivel más alto de todo el periodo de estudio, lo cual demuestra la importancia que tuvo la deuda en estos años, pues, salvo en 1999, cuando fue de sólo \$2,824.89 mdp, en el 2000 fue de \$7,975.76 mdp y en 2001 y 2002 se ubicó en alrededor de \$7,000 mdp, niveles que comenzaron a descender en el 2003, al ser de \$4,046.69 mdp y que llegaron a uno de los niveles más bajos en el 2004, con \$602.21 mdp.

Este cambio de tendencia fue importante, ya que se relacionó con el inicio de la política de desendeudamiento real que puso en marcha el gobierno local, de 2004 a 2008, como se pudo apreciar al inicio del capítulo. En este caso, se vio reflejada en la reducción del financiamiento neto, que, salvo en 2005, cuando tuvo un

incremento y se ubicó en \$1,473.60 mdp, llegó a representar un nivel negativo en el 2007, equivalente a -92.69 mdp, su nivel más bajo en el periodo.

Este resultado puede parecer ilógico, pero existe una explicación al respecto y consiste en haberse realizado un proceso de desendeudamiento neto por -\$87.41 mdp (-\$92.69 mdp del 2008) al endeudarse el Sector Central por \$7,201.48 mdp (\$7,635.91 mdp del 2008) y desendeudarse el Sector Paraestatal por -\$7,288.90 mdp (-\$7,728.60 mdp del 2008), es decir, fueron mayores las amortizaciones de pasivo que las colocaciones, por lo que el financiamiento neto no ascendió a los \$1,400 mdp (\$1,484.45 mdp del 2008) que se tenían programados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal correspondiente.

Finalmente, es importante notar que este endeudamiento neto recuperó su crecimiento, explicando, en gran parte, la evolución del saldo de la deuda, ya que éste se incrementó, en términos reales, en estos años. En 2008 y 2009, se ubicó en niveles inferiores a los \$2,000 mdp, mientras que, desde el 2010, lo hizo entre \$3,000 mdp y \$5,000 mdp, registrando montos de \$3,128.25 mdp en 2014 y de \$3,271.86 mdp, en 2015, lo que da cuenta de su importante papel dentro de los ingresos locales, aunque ya no se contrataran altos niveles de deuda neta como en los primeros años de estudio.

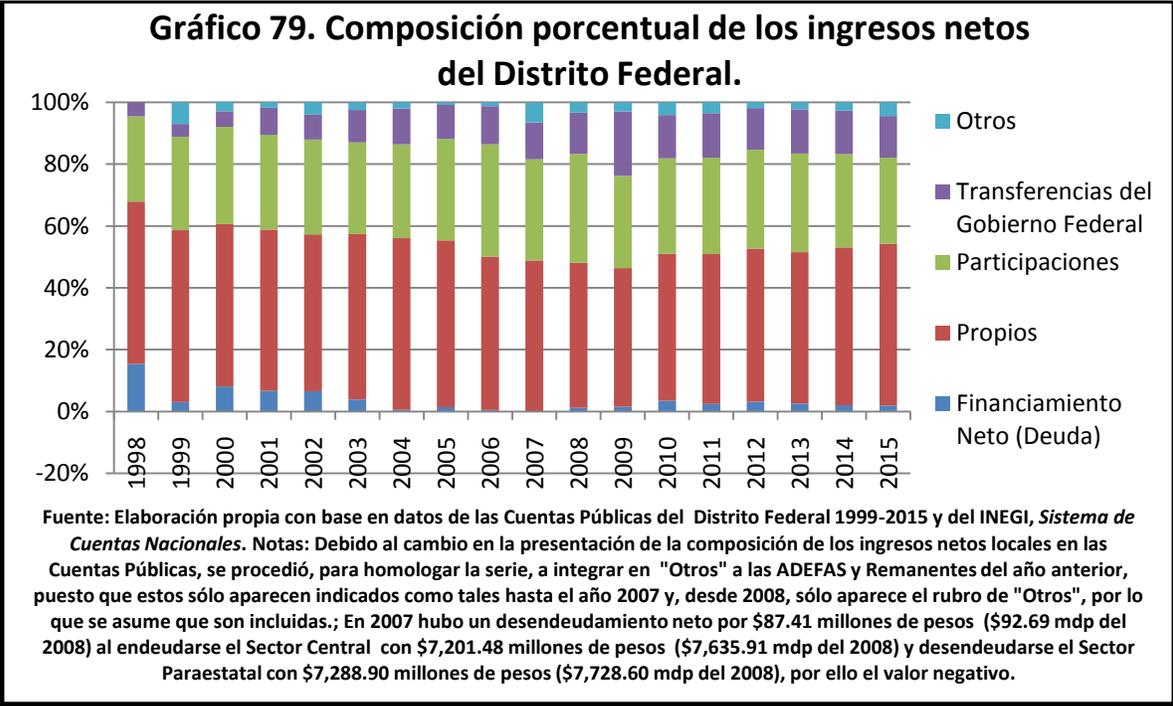
Otra forma de visualizar la evolución de estas fuentes de ingresos públicos del Distrito Federal es con el Gráfico 79, en el que se muestran sus participaciones porcentuales a lo largo del periodo de estudio, permitiendo observar cuáles fueron las más importantes y cuáles incrementaron o redujeron su papel. Es importante destacar que se presentó la misma tendencia mostrada anteriormente, es decir, que no cambió el papel de estas fuentes de recursos.

En lo correspondiente a los ingresos propios, su participación promedio fue del 50.82% del total de los ingresos públicos del periodo, lo que los colocó como la fuente más importante de recursos locales y demostró el esfuerzo fiscal para obtener recursos por sus propios medios. En 1998, representaron el 52.56% y en el 2015, el 52.25%, su nivel más alto se registró en 1999, de 55.60%, y el más bajo en el 2009, de 44.86%, de lo que se deduce que su importancia fue notable.

Las Participaciones Federales representaron, en promedio, el 31.19% de los ingresos, cuando, en 1998, esta proporción fue de 27.58%, la más baja en el periodo, y en el 2015 se ubicó en 27.94%, mientras que su nivel más alto se registró en el 2006, con 36.29%. Esto significa que el Distrito Federal no dependió altamente de estas transferencias, lo que representó una menor vulnerabilidad ante cambios en la situación económica nacional, como ocurrió en el 2009.

La media de la participación de las transferencias federales en los ingresos netos locales fue sólo del 11.43%, aunque no debe abordarse de la misma manera, ya que se observó un importante incremento a lo largo del periodo de estudio, pasando de equivaler al 4.50% del total, en 1998, al 13.39%, en el 2015, registrándose su nivel más alto en el 2009, de 20.80%, es decir, más de la quinta parte, mientras que su menor porcentaje correspondió al de 1999, de 4.11%, lo que demostró una tendencia creciente, que, aunque no fue muy alta, hay que tomarla en cuenta para el análisis.

La proporción de los “Otros” ha sido poco importante, ya que se ubicaron, en promedio, en sólo el 2.99% del total de los ingresos, por lo que los recursos por “ADEFAS” y “Remanentes del año anterior” fueron menos relevantes. En 1999, representaron el 7.02%, su nivel más importante, y, en el 2015, lo hicieron con el 4.47%, aunque su nivel mínimo registrado tuvo lugar en el 2005, con el 0.86%.



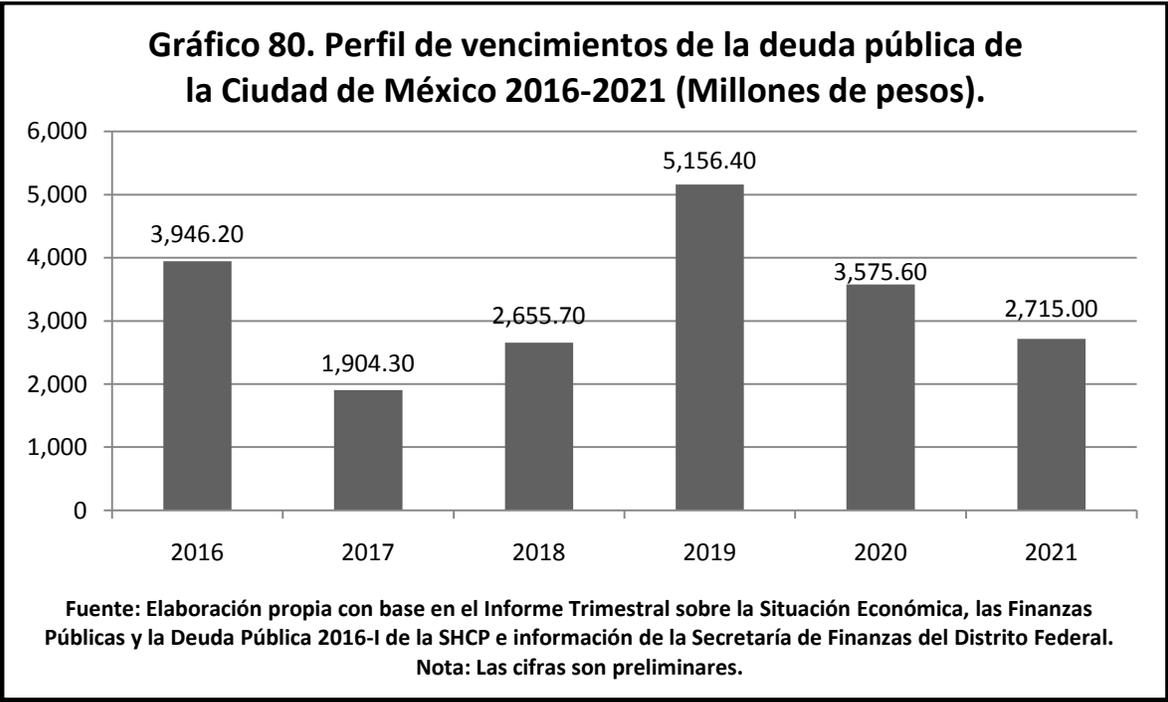
El financiamiento neto mostró una tendencia decreciente muy notable, pues, siendo su participación promedio de sólo el 3.56% en los ingresos netos del periodo, pasó de representar el 15.36%, en 1998, su nivel más alto e importante, al 1.96%, en el 2015. Su nivel más bajo correspondió al del 2007, cuando fue del -0.08%, debido al desendeudamiento neto registrado.

Esto significa que el endeudamiento representó una proporción cada vez menor de los ingresos locales, debido a que, aunque su saldo se incrementó, en términos reales, desde el 2009, éste lo hizo a un ritmo menor que, principalmente, el de los

ingresos propios, por lo que, automáticamente, su proporción fue menor, pero esto no significó que se tratara de una fuente de recursos irrelevante, pues el gobierno local ha recurrido a este tipo de ingreso cada año, sin interrupciones.

**6. Perfil de amortizaciones de la deuda: 2016-2021.**

Realizar un análisis de la deuda pública del Distrito Federal requiere conocer no sólo lo que ha ocurrido en el periodo de estudio, sino también abordar ciertas variables referidas al futuro próximo, es decir, lo correspondiente a los años siguientes. En este sentido, es necesario conocer a cuánto ascienden los montos de vencimiento de la deuda pública del Distrito Federal para los siguientes seis años, ya que esto demuestra si puede haber cierta presión en los ingresos públicos para cubrir con estos pagos.



En el Gráfico 80, se muestra el perfil de vencimientos del pasivo, al menos, en datos preliminares de la SEFIN. Es importante mencionar que este perfil se refiere al término del plazo establecido en los créditos contratados, de manera que aquellos que fueron contraídos hace más tiempo, son los más próximos a terminar su plazo correspondiente y, por lo tanto, es necesario realizar los pagos necesarios para su liquidación, por ello se debe que se tenga previsto que estos representen más recursos en algunos años que en otros.

Destaca que, por un lado, se tenga previsto pagar una menor cantidad de vencimientos de 2016 al 2017, pues, en este último año, se tiene programado un total de \$1,904.30 mdp, lo que representa el nivel mínimo, aunque también se estima destinar mayores recursos en 2019, un total de \$5,156.40 mdp, que representa el monto más importante, incluso en 2020, aunque es menor, se trata de \$3,575.60 mdp, mientras que el monto del 2021 es de \$2,715.00 mdp.

Con estos datos consultados, la media anual de vencimientos es de \$3,325.55 mdp, lo cual, según la SHCP y la SEFIN, no representa un problema, ya que, cuando se trata de emisiones de deuda que se amortizan con un único pago al vencimiento, existe un mecanismo de reserva mínima para el pago de capital, con el que se ahorran recursos antes del fin del plazo correspondiente para pagar el principal del crédito. Es importante contrastar estas cifras con los montos a los que ascienda el financiamiento neto en estos años, ya que esto dará cuenta de cuánto aumentará o se reducirá el saldo de la deuda pública del Distrito Federal.

### **3. Destinos de la deuda y su relación con la legislación.**

En este apartado se aborda en qué rubros se gastó la deuda pública del Distrito Federal, ya que esto permite apreciar si, efectivamente, se cumplió con lo que ha marcado la legislación vigente sobre el destino de los pasivos, además de que permite observar la tendencia que hubo al respecto. Es importante mencionar que, ante la heterogeneidad de la información y la falta de las Cuentas Públicas del Distrito Federal anteriores a 1999, no se dispuso de los gastos correspondientes a 1997 y 1998, por lo que se elaboraron cuadros a partir del año 1999.

Debe apreciarse que “la deuda pública es el instrumento financiero más socorrido para traer al presente recursos públicos futuros, con el objetivo de financiar obras de grandes alcances (...). Se debe asegurar que su monto sea manejable y su destino sea para beneficiar a la ciudadanía” (CEFP, 2009b, p. 36), por lo que es fundamental conocer si se canalizó a obras de esta naturaleza en este periodo, ya que no siempre los gobiernos hacen el mejor uso de este tipo de ingresos.

Además, para este estudio, se debe destacar que existe la llamada “Regla de oro”, consistente en que “(...) el gasto corriente debe pagarse sólo con los ingresos corrientes, nunca con endeudamiento. Este último debe usarse exclusivamente para financiar inversión socialmente productiva. Para los gobiernos nacionales fiscalmente responsables esta regla es compatible con sus incentivos, ya que (...) evitan caer en (...) insostenibilidad financiera” (Hurtado y Zamarripa, 2013, p. 30).

Sin embargo, su aplicación “ha sido insuficiente debido a que, la Constitución no es clara, ya que determina que el endeudamiento subnacional se permite sólo para financiar “inversiones públicas productivas”, lo cual puede interpretarse a favor de gastos que no generan fuente de pago, debido a que la recaudación se centraliza y la devolución a estados y municipios, se hace por fórmulas que no consideran el efecto de la inversión subnacional” (Hurtado y Zamarripa, 2013, p. 117), de manera que es necesario verificar si el Distrito Federal se acopló o no.

Esta regla se apega a lo plasmado en la normatividad vigente en el periodo de estudio, debido a que la deuda, en teoría, no debe financiar rubros que no sean productivos, pero esta situación es diferente si se analiza lo que ha ocurrido en la práctica, incluso, como se verificó con algunos de los indicadores mostrados anteriormente, considerando el gasto programable y la inversión física, se pudo constatar que, en el Distrito Federal, una gran parte de la deuda fue canalizada a gasto corriente, el cual no genera ingresos públicos ni es productivo para la economía, por lo que es necesario realizar un análisis más a fondo.

Sin embargo, Cuamatzin (2006) destaca que se debe considerar “(...) por un lado, la rentabilidad económica y/o social de los proyectos que se financian, ya que la deuda pública se concreta en préstamos que un gobierno asume y debe regresar con los intereses devengados durante un periodo determinado. Por otro lado, (...) dado que son impulsados por un Estado que, en teoría, persigue el bien común, deben orientarse a mejorar la calidad de vida de la población” (p. 258).

Esta afirmación es importante, ya que considera que no sólo debe tomarse en cuenta la perspectiva económica en el uso de este tipo de recursos, sino que también es necesario hacerlo con sus efectos sociales sobre la población, lo cual, aunque puede ser cierto, no es lo que haya estado plasmado en las leyes vigentes durante el periodo de estudio, aunque esta situación se ha modificado con base en las reformas de las leyes aplicables en la materia en el año en curso, ya que, como se señaló al inicio de este apartado, la inversión pública productiva parece considerar el beneficio social, aunque esto, a su vez, parece hacer un poco de lado la rentabilidad económica de las erogaciones.

Finalmente, hay que reiterar que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, en su Artículo 2, define a la inversión pública productiva como toda erogación que genere un beneficio social y su fin sea: 1. Construir, mejorar, rehabilitar y/o reponer bienes de dominio público; 2. Adquirir bienes asociados a su equipamiento, comprendidos en mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad y maquinaria; 3. Adquirir bienes para

prestar un servicio público, comprendidos en conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales.

Es relevante notar que este tipo de inversión se asocia con el beneficio social, aunque las tres finalidades destacadas (Bienes de dominio público, su equipamiento y los bienes para brindar servicios públicos) no tienen como contrapartida un incremento en los ingresos públicos, es decir, no son totalmente productivos, lo cual es importante tener en cuenta, ya que, como se mostró en el “Registro de Obligaciones y Empréstitos” del Distrito Federal, los créditos que se tuvieron computados, hasta el 2015, tuvieron como destino registrado, en su mayoría, “Inversión Pública Productiva”, y “Refinanciamiento”, aunque, previamente, no había una definición de esta inversión.

La evaluación de los destinos de la deuda pública del Distrito Federal se realizó con base en dos criterios, siendo el primero la Clasificación Económica del Gasto Público y el segundo correspondiente a la Clasificación Funcional del Gasto Público. Cada una de éstas tiene su propia lógica, por lo que ambas han sido abordadas para mostrar diferentes facetas de la naturaleza de estas erogaciones.

La clasificación económica del gasto público cataloga a éste “(...) en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales. Esta distribución permite evaluar la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía” (CEFP, 2014, p. 5).

Según el “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos”, publicado en el DOF, el 7 de julio de 2011, las erogaciones se dividen como se muestra en el Cuadro 12.

<b>Cuadro 12. Clasificación económica del gasto público.</b>
<b>2. Gasto.</b>
<b>2.1 Gasto corriente.</b>
2.1.1 Gastos de consumo de los entes del Gobierno General/ Gastos de Explotación de las entidades empresariales. <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1.1.1 Remuneraciones.</li> <li>2.1.1.2 Compra de bienes y servicios.</li> <li>2.1.1.3 Variación de Existencias (Disminución (+) Incremento (-)).</li> <li>2.1.1.4 Depreciación y amortización (Consumo de Capital Fijo).</li> <li>2.1.1.5 Estimaciones por Deterioro de Inventarios.</li> <li>2.1.1.6 Impuestos sobre los productos, la producción y las importaciones de las entidades empresariales.</li> </ul>
2.1.2 Prestaciones de la Seguridad Social.

<p>2.1.3 Gastos de la propiedad.</p> <p>2.1.3.1 Intereses.</p> <p>2.1.3.2 Gastos de la Propiedad Distintos de Intereses.</p> <p>2.1.4 Subsidios y Subvenciones a Empresas.</p> <p>2.1.5 Transferencias, asignaciones y donativos corrientes otorgados.</p> <p>2.1.6 Impuestos sobre los ingresos, la riqueza y otros a las entidades empresariales públicas.</p> <p>2.1.7 Participaciones.</p> <p>2.1.8 Provisiones y Otras Estimaciones.</p>
<p><b>2.2 Gasto de capital.</b></p>
<p>2.2.1 Construcciones en Proceso.</p> <p>2.2.2 Activos Fijos (Formación bruta de capital fijo).</p> <p>2.2.3 Incremento de existencias.</p> <p>2.2.4 Objetos de valor.</p> <p>2.2.5 Activos no producidos.</p> <p>2.2.6 Transferencias, asignaciones y donativos de capital otorgados.</p> <p>2.2.7 Inversiones financieras realizadas con fines de política económica.</p>
<p><b>Fuente: Elaboración propia con base en el "Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos".</b></p>

Aunque ya se había mencionado en otro apartado la diferencia entre ambos tipos de erogaciones, es necesario señalar, de nueva cuenta, sus definiciones, ya que esta clasificación puede ser considerada como la más importante para el tema de estudio, sin que esto signifique menospreciar a la segunda, ya que ésta permite reconocer si la deuda pública se canalizó a rubros que permitieran incrementar los ingresos públicos o que sean productivos.

El gasto corriente no tiene "(...)" como contrapartida la creación de un activo; esto es (...) la contratación de los recursos humanos y a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno. Comprenden los relacionados con producción de bienes y servicios de mercado o no de mercado, (...) el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias, asignaciones y donativos de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios" (CONAC, 2011, p. 10).

El gasto de capital es el destinado "(...)" a la formación de capital fijo, al incremento de existencias, a la adquisición de objetos valiosos y de activos no producidos, así como las transferencias (...) para financiar gastos de éstos con tal propósito y las inversiones financieras realizadas con fines de política. Incluye los gastos en remuneraciones y bienes servicios destinados a construir activos tangibles o intangibles por administración (...)" (CONAC, 2011, p. 12).

Por su lado, Guerrero y Valdés (2003) señalan que este gasto comprende las “asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores (...), así como los recursos transferidos a otros sectores para estos fines (...). También incluye (...) la amortización de la deuda (...)” (p. 32).

Al respecto, es necesario indicar qué es la infraestructura, ya que este término se relaciona con el gasto de capital. Según el glosario de “Transparencia Presupuestaria”, consiste en un “obra humana diseñada y dirigida al funcionamiento y desarrollo de otras actividades a través de la construcción y/o mantenimiento de la estructura necesaria para su operación. Esta puede ser de transporte (camino, carreteras, puentes, puertos, etc.), energética (alumbrado público, calefacción urbana, oleoductos, presas, etc.), hidráulica (depósito y tratamiento de agua, alcantarillado, etc.) y de telecomunicaciones (red telefónica, repetidoras, fibra óptica, etc.), entre otras”.

Cabe señalar que, según el glosario del Banco de México, los bienes de capital son los que “no se destinan al consumo, sino a seguir el proceso productivo, en forma de auxiliares o directamente para incrementar el patrimonio material o financiero (capital). (...) se refieren (...) a las formas materiales de los elementos de producción, (...) como las máquinas, el equipo, etc. (...). Son los activos destinados a producir otros activos”, es decir, son bienes que son productivos.

Para esta evaluación, es fundamental conocer las diferencias entre ambos tipos de erogaciones, debido a que, como se observa más adelante, no hubo suficiente claridad en los registros de los destinos de la deuda pública, ya que, en varios casos, se agruparon varios de ellos, siendo de diferente naturaleza entre sí, mientras que en otros no se especificó con suficiente claridad y detalle para identificar su clasificación, considerando que, según la normatividad vigente, la deuda pública debe destinarse sólo a gasto de capital.

En segundo lugar, la clasificación funcional del gasto público “(...) agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población” (CEFP, 2014, p. 5). Se divide en las cuatro funciones que son mostradas en el Cuadro 13.

<b>Cuadro 13. Clasificación Funcional del Gasto Público.</b>	
<b>1. Gobierno.</b>	
1.1	Legislación.
1.2	Justicia.
1.3	Coordinación de la política de gobierno.

<ul style="list-style-type: none"> <li>1.4 Relaciones exteriores.</li> <li>1.5 Asuntos financieros y hacendarios.</li> <li>1.6 Defensa.</li> <li>1.7 Asuntos de orden público y de seguridad.</li> <li>1.8 Investigación fundamental (Básica).</li> <li>1.9 Otros servicios generales.</li> </ul>
<p><b>2. Desarrollo social.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1 Protección ambiental.</li> <li>2.2 Vivienda y servicios a la comunidad</li> <li>2.3 Salud.</li> <li>2.4 Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales.</li> <li>2.5 Educación.</li> <li>2.6 Protección social.</li> <li>2.7 Otros asuntos sociales.</li> </ul>
<p><b>3. Desarrollo económico.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1 Asuntos económicos, comerciales y laborales en general.</li> <li>3.2 Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza.</li> <li>3.3 Combustibles y energía.</li> <li>3.4 Minería, manufacturas y construcción.</li> <li>3.5 Transporte.</li> <li>3.6 Comunicaciones.</li> <li>3.7 Turismo.</li> <li>3.8 Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos.</li> <li>3.9 Otras industrias y otros asuntos económicos.</li> </ul>
<p><b>4. Otras.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Transacciones de la deuda pública / Costo financiero de la deuda.</li> <li>4.2 Transferencias, Participaciones y Aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno.</li> <li>4.3 Saneamiento del sistema financiero.</li> <li>4.4 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.</li> </ul>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en el "Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de julio del 2010.</p>

Estas cuatro clasificaciones son importantes, aunque, con relación a lo marcado en la legislación sobre deuda pública, ésta debe canalizarse a lo correspondiente a "Desarrollo Económico", por buscar fomentar el crecimiento de la economía, a "Otras", en lo correspondiente al pago de amortizaciones y otras transacciones con ésta, así como a "Desarrollo Social", pero sólo en lo que se refiere a construcción y mantenimiento, ya que otro destino no sería productivo. En cuanto a la clasificación de "Gobierno", por tratarse de funciones meramente

administrativas, no tendría cabida la deuda, sin embargo, puede quedar integrada la adquisición de equipo e inmuebles para realizarlas, que sí podría corresponder a un gasto productivo, pero la erogación debe estar debidamente especificada.

Es importante tener en mente que, ya habiendo analizado estas dos clasificaciones del gasto público, la deuda debe ser destinada a gasto de capital, así como a fines productivos que incrementen los ingresos públicos, pero estas características no corresponden por completo a la inversión pública productiva, que se encuentra establecida en gran parte de la legislación, ya que no todas las adquisiciones contempladas implican una actividad productiva.

Una vez mencionado esto, es relevante reiterar que, aunque no se tiene información a detalle para todo el periodo de estudio, entre 1996 y 2000, los principales destinos de la deuda pública fueron los “proyectos de transporte colectivo (fortalecimiento de infraestructura del Metro y adquisición de 200 trolebuses), sistema hidráulico, obras y servicios públicos, mejoramiento del medio ambiente, e inversiones de seguridad pública y de justicia, entre otros conceptos” (CEFP, 2001, p. 9), es decir, se procuró financiar, en su mayoría, proyectos de infraestructura urbana, que correspondieron a “Gasto de Capital” y de “Desarrollo económico”, aunque también se destinaron a proyectos de “Gasto Corriente”, de las funciones “Gobierno” y “Desarrollo social”.

A continuación se muestran los destinos de la deuda pública desde 1999, en millones de pesos constantes, para conocer los gastos más importantes, además de sus clasificaciones correspondientes con base en las dos opciones analizadas, aunque, debido a que no todos los detalles brindados son claros, se determinaron las que más se aproximaran a su naturaleza.

<b>Cuadro 14. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal (Millones de pesos, 2008=100).</b>			
<b>Rubros</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
1. Reforestación Zona Metropolitana del Valle de México, equipando el Vivero de San Luis Tlaxiátemalco.	103.59	60.81	4.23
2. Proyecto de la Línea B del Metro. (Adquisición de componentes electromecánicos para la continuación de la obra civil).	1,377.86	839.76	371.75
3. Programa de saneamiento del Valle de México (Supervisión y vigilancia).	9.71	8.92	8.16
4. Infraestructura del sistema hidráulico y equipamiento para los servicios urbanos de la Ciudad de México.	3,187.71		
5. Programa de mejoramiento de la calidad del aire de la Ciudad de México, (adquisición de equipo especializado).	9.71		
6. Programa de reestructuración de pasivos (Intercambio de deuda anterior por nuevos compromisos).	6,462.25		24,091.19

7. Obras públicas y servicios urbanos, infraestructura hidráulica, transporte urbano, medio ambiente, justicia y fortalecimiento de la infraestructura pública y administración de servicios.	3,640.18	8,783.67	7,410.51
8. Fortalecimiento de la infraestructura del Sistema de Transporte Colectivo (STC), del Servicio de Transporte Eléctrico (STE) y adquisición de autobuses para la red de transporte de pasajeros (RTP).	1,892.79	1,487.53	1,740.17
9. Finiquito de la adquisición de 200 trolebuses para el Servicio de Transportes Eléctricos, iniciada en 1997.	0.88		
10. Proyecto multianual de forestación y reforestación de las sierras de Guadalupe, de Santa Catarina y el Área Metropolitana.		79.28	
11. Programa de refinanciamiento de otros pasivos.			1,205.28
12. Proyectos de infraestructura de transporte público, como la destinada al combate de siniestros del H. Cuerpo de Bomberos.			169.79
13. Programa de refinanciamiento de la deuda del STC, RTP y STE.			1,608.45
<b>Endeudamiento Bruto</b>	<b>16,684.67</b>	<b>11,259.97</b>	<b>36,609.52</b>
Recursos para pagos al capital de la deuda Pública (Amortización)	13,860.31	3,284.22	29,798.54
<b>Endeudamiento Neto</b>	<b>2,824.37</b>	<b>7,975.75</b>	<b>6,810.97</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y del CEFP (2005), que, a su vez, toma datos de las Cuentas Públicas del Distrito Federal de 1999 al 2001. Notas: En 1999, el endeudamiento bruto fue de \$16,684.67 mdp y las amortizaciones, de \$13,860.13 mdp, por lo que el endeudamiento neto fue de \$2,824.54.60 mdp; En 2000, la colocación bruta fue de \$11,260.03 mdp y las amortizaciones, de \$3,284.27 mdp, por lo que la colocación neta fue de \$7,975.76 mdp; En 2001, la Cuenta Pública local señaló que las amortizaciones fueron de \$29,798.45 mdp, por lo que, siendo la colocación bruta de \$36,609.52 mdp, la colocación neta fue de \$6,811.06 mdp, pero, al desglosar el servicio de la deuda, las amortizaciones ascendieron a \$2,893.35 mdp, por no considerar el refinanciamiento de deuda.			

**Cuadro 15. Clasificaciones del gasto del pasivo del Distrito Federal: 1999 a 2001.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto de Capital	Desarrollo Social
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto Corriente	Gobierno
4	Gasto de Capital	Desarrollo Social
5	Gasto de Capital	Desarrollo Social
6	Gasto de Capital	Otras
	Gasto Corriente	Desarrollo Económico
7	Gasto de Capital	Desarrollo Social Gobierno
8	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
9	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
10	Gasto Corriente	Desarrollo Social
11	Gasto de Capital	Otras
12	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
13	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 14.

De 1999 al 2001, el financiamiento se destinó, en su mayoría, a obras de medio ambiente, vigilancia, justicia, servicios, infraestructura hidráulica, infraestructura de transporte público, adquisición de equipo, reestructuración y refinanciamiento de la deuda. En su mayoría, se trató de "Gasto de capital", perteneciente a los cuatro

grupos de la clasificación funcional. En cuanto al “Gasto corriente”, éste representó una proporción pequeña del total, ubicándose en las funciones de “Gobierno” y “Desarrollo Social”. Es importante observar que, en el rubro 7, se registraron gastos que correspondieron a más de dos clasificaciones.

<b>Cuadro 16. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2002 (Millones de pesos, 2008=100).</b>	
<b>Rubros</b>	<b>Monto</b>
<b>Programa de Transporte Urbano</b>	<b>2,427.77</b>
<b>Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo</b>	<b>454.00</b>
1. Construcción de la Línea B del Metro: Adquisiciones y servicios de origen extranjero; 2. Realizar obras complementarias a la construcción de la obra civil y componente electromecánico de la Línea B; 3. Continuación de la construcción de la Línea B, realizar estudios y obras de mantenimiento en estructuras e instalaciones de diversas líneas, así como la realización de estudios y proyectos para nuevas líneas.	
<b>Red de Transporte de Pasajeros</b>	<b>102.44</b>
4. Adquisición de autobuses para renovar el parque vehicular; 5. Construcción, equipamiento e instalación de estaciones de combustible, adquisición de grúas y pipas para el mantenimiento del parque vehicular.	
<b>Sistema de Transporte Colectivo</b>	<b>1,825.34</b>
6. Realizar la rehabilitación, mantenimiento y conservación en trenes de diferentes líneas del STC; 7. Proporcionar mantenimiento a edificios y estaciones, así como mantenimiento a equipos electrónicos y vías dobles en diversas líneas; 8. Adquisición de trenes de rodadura neumática de 9 coches para diversas líneas.	
<b>Sistema de Transportes Eléctricos</b>	<b>45.99</b>
9. Realizar acciones para el fortalecimiento de la infraestructura de líneas de trolebuses, tal como la rehabilitación de la línea elevada San Lorenzo Tezonco - Tláhuac, la implementación de la Línea Aragón - Metro Chapultepec, así como proporcionar mantenimiento a la infraestructura operativa del Servicio de Transportes Eléctricos; 10. Proporcionar mantenimiento a edificios, instalaciones y estaciones del Tren Ligero (TL); 11. Proporcionar mantenimiento a trenes, trolebuses y material rodante del Servicio de Transportes Eléctricos; 12. Diseño, construcción, instalación y prueba de un prototipo de señalamiento y control de paso del tren ligero.	
<b>Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Social</b>	<b>1,080.87</b>
<b>Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural</b>	<b>272.81</b>
13. Realizar acciones para la reforestación y forestación de las áreas verdes del Distrito Federal: Construcción de centros de educación ambiental; Construcción y adecuación de los viveros de San Luis Tlaxiátemanco y Coyoacán entre otros; obras complementarias de protección y vigilancia en la Sierra de Guadalupe, restauración fitosanitaria de las áreas verdes urbanas del Distrito Federal, obras para la rehabilitación del Bosque de Chapultepec y San Juan de Aragón; 14. Construcción de caminos forestales para la preservación de zonas ecológicas protegidas.	
<b>Dirección General de Gestión Ambiental del Aire:</b> 15. Programa de monitoreo atmosférico.	<b>14.19</b>
<b>Fondo Mixto de Promoción Turística:</b> Estudios de conservación del Centro Histórico (CH) .	<b>3.58</b>
<b>Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México:</b> Estudios de infraestructura.	<b>63.07</b>
<b>Dirección General de Patrimonio inmobiliario:</b> Reestructuración inmobiliaria del CH.	<b>430.13</b>
<b>Instituto de Educación Media Superior:</b> Equipamiento de planteles de bachillerato del gobierno local.	<b>14.58</b>
<b>Secretaría de Salud:</b> Equipamiento de unidades médicas y centro de salud del gobierno local.	<b>46.52</b>
<b>Delegaciones:</b> 21. Conservar, mantener y rehabilitar centros deportivos y áreas verdes urbanas.	<b>235.99</b>
<b>Programa de Infraestructura Hidráulica</b>	<b>2,804.87</b>
<b>Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica</b>	<b>1,770.18</b>
22. Realizar estudios y proyectos, así como construir infraestructura hidráulica para los sistemas de agua potable, drenaje y obras complementarias.	
<b>Comisión de Aguas del Distrito Federal</b>	<b>703.34</b>
23. Detectar y reparar fugas en la red secundaria de agua potable y tomas domiciliarias, sustituir válvulas y ramales, conectar a la red de agua potable a nuevos usuarios, rehabilitar redes e instalar y mantener a equipo de medición.	

<b>Delegaciones</b>	<b>331.35</b>
24. Construir colectores, ampliar y desazolvar la red secundaria de drenaje, construir líneas de agua residual tratada.	
<b>Programa de Obras Públicas y Servicios Urbanos</b>	<b>3,197.23</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas</b>	<b>1,043.62</b>
25. Construir planteles de nivel básico, medio superior y superior; rehabilitar, mejorar y conservar unidades médicas, instalaciones culturales, de asistencia social y zoológicos; conservar y mantener la carpeta asfáltica y los puentes vehiculares; construcción de intersecciones a nivel; reactivación de los trabajos de construcción del centro de readaptación Social Santa Martha Acatitla; fortalecer la infraestructura informática para obras públicas.	
<b>Dirección General de Servicios Urbanos</b>	<b>542.82</b>
26. Proporcionar mantenimiento al mobiliario urbano, a la carpeta asfáltica de la red vial principal, a las plantas de selección, composta y aprovechamiento de residuos sólidos, a estaciones de transferencia; rehabilitar y mantener luminarias en avenidas principales; continuar con la construcción del relleno sanitario, realizar saneamiento y clausura de áreas en sitios de disposición final; realizar obras complementarias del zoológico de San Juan de Aragón; continuar con la construcción de pisos, instalación de mobiliario y luminarias en Av. Reforma.	
<b>Fideicomiso para el mejoramiento de las vías de comunicación</b>	<b>28.61</b>
27. Realizar obras de ampliación en la red primaria de acceso controlado.	
<b>Delegaciones</b>	<b>1,582.18</b>
28. Obras con la carpeta asfáltica, banquetas y guarniciones, alumbrado en plazas comerciales públicas; construir, ampliar y mantener inmuebles públicos; transformar el cine Futurama para construir un centro de arte y cultura.	
<b>Programa de Seguridad Pública</b>	<b>556.47</b>
<b>Fondo de Seguridad Pública: 29. Obras en el centro de readaptación Social "Santa Martha Acatitla".</b>	<b>171.66</b>
<b>Dirección General de Prevención y Readaptación Social:</b>	<b>27.55</b>
30. Rehabilitación de centros de readaptación social y centros penitenciarios y adquirir equipo de transporte para reos.	
<b>Procuraduría General de Justicia: 31. Adquisición de equipo de transporte y laboratorio.</b>	<b>67.31</b>
<b>Policía Auxiliar: Adquisición de equipo para servicios públicos de seguridad, protección y vigilancia.</b>	<b>57.22</b>
<b>Secretaría de Seguridad Pública</b>	<b>134.44</b>
33. Programas preventivos de seguridad, control de orden público y combate a la delincuencia, mediante el equipamiento, ampliación y fortalecimiento de los servicios de patrullaje, protección y asistencia, así como la ampliación de la red de semáforos computarizados y la construcción de coordinaciones territoriales.	
<b>Heroico Cuerpo de Bomberos</b>	<b>98.29</b>
34. Programa de adquisición de vehículos para atención de derrames y fuga de sustancias peligrosas, así como la adquisición de vehículos y equipo de rescate para la atención de siniestros.	
<b>Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura de Administración de Servicios.</b>	<b>16.67</b>
<b>Secretaría de Finanzas: 35. Fortalecer el sistema informático para optimizar la recaudación.</b>	<b>16.67</b>
<b>36. Refinanciamiento</b>	<b>295.37</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>10,379.25</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>3,277.63</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>7,101.62</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2002-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas.	

**Cuadro 17. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2002.**

<b>Rubro</b>	<b>Económica</b>	<b>Funcional</b>
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Económico
4	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
5	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
6	Gasto de Capital	Desarrollo Económico

7	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
8	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
9	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
10	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
11	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
12	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
13	Gasto Corriente	Desarrollo Social Gobierno
14	Gasto Corriente	Desarrollo Social
15	Gasto Corriente	Desarrollo Social
16	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Económico
17	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Económico
18	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
19	Gasto de Capital	Desarrollo Social
20	Gasto de Capital	Desarrollo Social
21	Gasto Corriente	Desarrollo Social
22	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Social
23	Gasto de Capital	Desarrollo Social
24	Gasto de Capital	Desarrollo Social
25	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Económico Desarrollo Social
26	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Económico Desarrollo Social
27	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
28	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Económico Desarrollo Social
29	Gasto de Capital	Gobierno
30	Gasto de Capital	Gobierno
31	Gasto de Capital	Gobierno
32	Gasto de Capital	Gobierno
33	Gasto Corriente Gasto de Capital	Gobierno
34	Gasto de Capital	Gobierno
35	Gasto Corriente	Gobierno
36	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 16.

Cuadro 18. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2003 (Millones de pesos, 2008=100).	
Rubros	Monto
<b>Programa de Transporte Urbano</b>	<b>1,049.02</b>
<b>Dirección General de Obras del Sistema de Transporte Colectivo</b>	<b>176.95</b>
1. Construcción del Distribuidor Vial Zaragoza y obras complementarias a la Línea B.	
<b>Sistema de Transporte Colectivo</b>	<b>202.46</b>
2. Continuar con la construcción de la Línea B, mantener y conservar equipos electrónicos, electromecánicos, vías dobles, carros, edificios y estaciones del metro y metro férreo; rehabilitar carros de rodadura neumática.	
<b>Sistema de Transportes Eléctricos: 3. Mantenimiento a infraestructura operativa y material rodante.</b>	<b>21.73</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas: 4. Construcción del Distribuidor Vial Zaragoza y obras a la Línea B.</b>	<b>647.88</b>
<b>Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Social</b>	<b>2,131.78</b>

<b>Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Social:</b>	<b>21.46</b>
5. Forestación y reforestación.; 6. Construcción de caminos forestales.	
<b>Fondo Mixto de Promoción Turística</b>	<b>0.94</b>
7. Obras en el Corredor Turístico Reforma, corredores ecológicos, parques y áreas reforestadas.	
<b>Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México</b>	<b>78.28</b>
8. Realizar estudios, proyectos y obras para la remodelación y el mejoramiento del Centro Histórico.	
<b>Secretaría de Turismo:</b> 9. Construir y rehabilitar corredores ecológicos, parques y áreas reforestadas.	<b>0.67</b>
<b>Oficialía Mayor</b>	<b>52.37</b>
10. Orden en el desarrollo urbano del Centro Histórico-Alameda Central al integrar inmuebles y espacios públicos.	
<b>Delegaciones</b>	<b>186.53</b>
11. Construir centros deportivos, bibliotecas y centros culturales, ampliar y rehabilitar la infraestructura agropecuaria; conservar, mantener y rehabilitar centros culturales, sitios históricos, bibliotecas, centros y módulos deportivos, equipar, remodelar, rehabilitar y dar mantenimiento preventivo y correctivo a diversas unidades de atención médica, modernización del sistema mecánico de recolección de residuos sólidos en vialidades y realizar obras para la preservación y vigilancia de las áreas de protección ecológica.	
<b>Sistema de Aguas de la Ciudad de México</b>	<b>1,508.47</b>
12. Construir infraestructura para el sistema de agua potable, drenaje, tratamiento, reuso de agua residual y plantas potabilizadoras y de bombeo para agua residual, además de realizar obras para la remodelación del centro histórico, la reposición de pozos en el Valle de México y Cuenca del Lerma, detectar y reparar fugas de agua en la red secundaria de agua potable y de tomas domiciliarias, sustituir válvulas y ramales, conectar a la red de agua potable a nuevos usuarios, rehabilitación de redes secundarias e instalación y mantenimiento a equipo de medición; así como construir y rehabilitar corredores ecológicos, desazolvar presas, lagunas, lagos, cauces, ríos, canales y barrancas; actualizar, ampliar, conservar, mantener y fortalecer el padrón de usuarios de agua potable para la cobranza de los derechos por suministro.	
<b>Delegaciones</b>	<b>283.04</b>
13. Ampliar, conservar y mantener la red secundaria de agua potable y drenaje; construir líneas de agua residual tratada, plantas de tratamiento de agua residual, pozos de absorción de aguas residuales; así como desazolvar, realizar la limpieza, reconstrucción de accesorios y rehabilitación del sistema de drenaje.	
<b>Programa de Obras Públicas y Servicios Urbanos</b>	<b>3,723.53</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas</b>	<b>815.65</b>
14. Conservación del zoológico de San Juan de Aragón, construir y rehabilitar corredores ecológicos; construcción de planteles nuevos de nivel medio superior y superior, incluyendo los estudios de mecánica de suelos, efectuar la repavimentación y construcción de vialidades, rehabilitar unidades médicas, conservar y mantener inmuebles públicos.	
<b>Dirección General de Servicios Urbanos</b>	<b>315.30</b>
15. Remodelación del Centro Histórico, el programa de ahorro de energía y modernización de instalaciones y equipos, además de construir y rehabilitar corredores ecológicos, parques y áreas reforestadas, realizar el saneamiento y clausurar áreas en sitios de disposición final, continuar con la construcción y operación del relleno sanitario; y ejecutar obras de acondicionamiento para el rescate del Lago de Texcoco.	
<b>Planta de Asfalto:</b> 16. Rehabilitar y dar mantenimiento a las instalaciones de las plantas productoras.	<b>10.80</b>
<b>Fideicomiso para el mejoramiento de las vías de comunicación</b>	<b>1,285.09</b>
17. Realizar obras de ampliación en la red primaria de acceso controlado y mitigación del impacto ambiental y urbano.	
<b>Delegaciones</b>	<b>1,296.70</b>
18. Ampliación, construcción, remodelación, rehabilitación, conservación y mantenimiento de la carpeta asfáltica, banquetas, guarniciones, empedrado de calles y adoquines, puentes peatonales y vehiculares, señalamiento vial, intersecciones a nivel, escalinatas, alumbrado, panteones, inmuebles y mercados públicos, centros, casas, y unidades para la protección, desarrollo social y comunitario, así como guarderías y centros de desarrollo infantil, planteles de educación básica, escaleras de emergencia, espacios educativos en planteles existentes y equipamiento, centros de asistencia social y equipamiento, repavimentación de vialidades, estabilizar regenerar y rehabilitar taludes, incluyendo la realización de estudios, investigaciones y proyectos para el mejoramiento de la infraestructura urbana.	
<b>Programa de Seguridad Pública</b>	<b>492.79</b>
<b>Fondo de Seguridad Pública:</b> 19. Operar el programa nacional de seguridad pública.	<b>291.54</b>
<b>Secretaría de Seguridad Pública</b>	<b>201.25</b>
20. Programas preventivos de seguridad, control de orden público y de combate a la delincuencia y otorgar servicios de mantenimiento preventivo y correctivo a semáforos en el corredor turístico Reforma y otras partes de la ciudad.	
<b>21. Refinanciamiento</b>	<b>4,762.96</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>12,160.08</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>8,113.34</b>

<b>Colocación Neta</b>	<b>4,046.74</b>
Fuente: Elaboración propia con base datos el INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2003-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas.	

**Cuadro 19. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2003.**

<b>Rubro</b>	<b>Económica</b>	<b>Funcional</b>
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
4	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
5	Gasto Corriente	Desarrollo Social
6	Gasto Corriente	Desarrollo Social
7	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Económico
8	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Económico
9	Gasto Corriente	Desarrollo Económico
10	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Económico
11	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Social
12	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Social
13	Gasto de Capital	Desarrollo Social
14	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Económico Desarrollo Social
15	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Económico Desarrollo Social
16	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
17	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
18	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Social
19	Gasto Corriente	Gobierno
20	Gasto Corriente	Gobierno
21	Gasto de Capital	Otras

**Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 18.**

**Cuadro 20. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2004  
(Millones de pesos, 2008=100).**

<b>Rubros</b>	<b>Monto</b>
<b>Programa de Transporte Urbano</b>	<b>643.47</b>
<b>Sistema de Transporte Colectivo: 1. Ampliar el parque de la red neumática del metro.</b>	<b>599.73</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas: 2. Construcción del Distribuidor Vial Zaragoza y obras a la Línea B.</b>	<b>43.75</b>
<b>Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Social</b>	<b>133.48</b>
<b>Universidad de la Ciudad de México: 3. Gestionar el programa de enseñanza superior local.</b>	<b>35.40</b>
<b>Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México: 4. Obras de remodelación.</b>	<b>19.32</b>
<b>Delegaciones</b>	<b>78.77</b>

5. Construcción, ampliación, remodelación, rehabilitación, adaptación, mantenimiento y equipamiento a instalaciones y espacios culturales, museos sitios históricos, centros y módulos deportivos y unidades de atención médica; preservación y vigilancia de las áreas verdes y de protección ecológica; infraestructura turística; Promover zonas de servicios.	
<b>Programa de Infraestructura Hidráulica</b>	<b>128.12</b>
<b>Sistema de Aguas de la Ciudad de México</b>	<b>38.88</b>
6. Construir, operar y ampliar la infraestructura para el sistema de agua potable y drenaje; realizar estudios y proyectos para el sistema de drenaje, construir plantas de tratamiento y bombeo de agua residual, realizar mantenimiento electromecánico y de obra civil a la infraestructura del sistema de agua potable y de drenaje; desazolver y rehabilitar lagunas, lagos, cauces, ríos, canales, presas y barrancas; construir líneas de conducción de agua residual tratada.	
<b>Delegaciones</b>	<b>89.24</b>
7. Construir, conservar, mantener, rehabilitar, equipar y desazolver las redes primarias y secundarias de agua potable y drenaje.	
<b>Programa de Obras Públicas y Servicios Urbanos</b>	<b>1,980.14</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas</b>	<b>885.63</b>
8. Construir, conservar y mantener inmuebles educativos nuevos de nivel medio superior y superior, unidades médicas, además de realizar obras de remodelación en el Corredor Turístico Reforma.	
<b>Dirección General de Servicios Urbanos</b>	<b>257.86</b>
9. Realizar obras de remodelación en el Corredor Turístico Reforma y en el Centro Histórico, sanear y clausurar áreas en sitios de disposición final; construcción y operación del relleno sanitario y ejecutar obras de acondicionamiento para el rescate del Lago de Texcoco; ampliar y mantener la carpeta asfáltica.	
<b>Fideicomiso para el mejoramiento de las vías de comunicación</b>	<b>425.62</b>
10. Realizar obras de ampliación en la red primaria de acceso controlado.	
<b>Delegaciones</b>	<b>411.03</b>
11. Construir, conservar, rehabilitar, mantener y equipar planteles educativos de nivel básico, inmuebles públicos, casas, unidades de protección social, centros de desarrollo social y comunitario, mercados y panteones, carpeta asfáltica, banquetas y guarniciones, así como efectuar la construcción y mantenimiento a puentes peatonales, además de estabilizar, regenerar y rehabilitar taludes y muros de contención; instalar, mantener y rehabilitar el alumbrado público.	
<b>Programa de Seguridad Pública</b>	<b>68.92</b>
<b>Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal</b>	<b>64.31</b>
12. Operar el programa nacional de seguridad pública en el Distrito Federal.	
<b>Secretaría de Seguridad Pública</b>	<b>4.61</b>
13. Realizar obras de remodelación del Corredor Turístico Reforma.	
<b>14. Refinanciamiento</b>	<b>997.30</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>3,951.44</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>3,349.18</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>602.26</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2004-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas.	

**Cuadro 21. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2004.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto Corriente	Desarrollo Social
4	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
5	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Social
6	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Social
7	Gasto de Capital	Desarrollo Social
8	Gasto de Capital	Desarrollo Económico

		Desarrollo Social
9	Gasto de Capital	Desarrollo Económico Desarrollo Social
10	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
11	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Social
12	Gasto Corriente	Gobierno
13	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
14	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 20.

Cuadro 22. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2005 (Millones de pesos, 2008=100).	
Rubros	Monto
<b>Programa de Transporte Urbano</b>	<b>3,623.02</b>
<b>Sistema de Transporte Colectivo: 1. Ampliar el parque de la red neumática del metro (45 trenes).</b>	
<b>Programa de Infraestructura Hidráulica</b>	<b>278.20</b>
<b>Sistema de Aguas de la Ciudad de México: 2. Construir, rehabilitar, mantener, operar y ampliar la infraestructura para el sistema de agua potable y drenaje, además de llevar a cabo la reposición de pozos, la construcción de plantas de bombeo, tratamiento y potabilizadoras, incluyendo el mantenimiento electromecánico y de obra civil a la infraestructura del sistema de agua potable y de drenaje; instalar tomas y mantener el parque de medición, así como construir captaciones para el sistema de drenaje profundo y líneas de conducción de agua residual tratada.</b>	
<b>Programa de Obras Públicas y Servicios Urbanos</b>	<b>6.86</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas: 3. Construcción de unidades médicas.</b>	<b>2.96</b>
<b>Dirección General de Servicios Urbanos: 4. Alumbrado público.</b>	<b>3.90</b>
<b>Programa de Seguridad Pública</b>	<b>40.32</b>
<b>Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal: 5. Operar el programa nacional de seguridad pública en el DF.</b>	
<b>Delegaciones</b>	<b>620.49</b>
6. Construir, ampliar, rehabilitar, mantener y equipar planteles educativos; centros de desarrollo infantil, social y comunitario; centros y módulos deportivos; espacios culturales, museos y unidades de atención médica; inmuebles y mercados públicos; redes primarias y secundarias de agua potable y drenaje; carpeta asfáltica, banquetas, guarniciones, puentes peatonales; estabilizar, regenerar y rehabilitar taludes, muros de contención; equipamiento para programas de reordenamiento de comerciantes en vía pública y recolección de basura.	
<b>7. Refinanciamiento</b>	<b>277.84</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>4,846.73</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>3,373.18</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>1,473.55</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2005-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares).	

**Cuadro 23. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2005.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
2	Gasto de Capital	Desarrollo Social
3	Gasto de Capital	Desarrollo Social
4	Gasto Corriente	Desarrollo Social
5	Gasto Corriente	Gobierno
6	Gasto Corriente	Desarrollo Social

	Gasto de Capital	
7	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 22.

Cuadro 24. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2006 (Millones de pesos, 2008=100).	
Rubros	Monto
<b>Programa de Transporte Urbano</b>	<b>2,966.13</b>
<b>Sistema de Transporte Colectivo: 1.</b> Ampliar el parque de la red neumática del metro, así como implementar el sistema de control de acceso a estaciones con tarjeta inteligente, proporcionar mantenimiento y conservación a carros del metro y metro férreo y rehabilitar y fiabilizar carros de rodadura neumática.	
<b>Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Social</b>	<b>43.04</b>
<b>Delegaciones: 2.</b> Construcción, ampliación, remodelación, rehabilitación, adaptación, mantenimiento y equipamiento a instalaciones y espacios culturales, centros y módulos deportivos; Equipamiento para la recolección de basura.	
<b>Programa de Infraestructura Hidráulica</b>	<b>544.65</b>
<b>Sistema de Aguas de la Ciudad de México</b>	<b>456.34</b>
3. Construir y ampliar la infraestructura para el sistema de agua potable y drenaje, además de llevar a cabo la reposición de pozos, la construcción de plantas de bombeo y potabilizadoras, incluyendo el mantenimiento electromecánico y de obra civil a la infraestructura del sistema de agua potable y drenaje; Realizar obras para la sectorización; construir y mantener la red primaria y secundaria de la red de agua potable; Construir captaciones para drenaje profundo.	
<b>Delegaciones</b>	<b>88.31</b>
4. Construir, ampliar, conservar, rehabilitar, equipar y desazolvar redes primarias y secundarias de agua potable y drenaje.	
<b>Programa de Obras Públicas y Servicios Urbanos</b>	<b>933.14</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas</b>	<b>259.92</b>
5. Construir y mantener puentes vehiculares, vialidad primaria y secundaria.	
<b>Dirección General de Servicios Urbanos</b>	<b>189.19</b>
6. Conservación de la imagen urbana e instalar, mantener y rehabilitar alumbrado público y la carpeta asfáltica.	
<b>Delegaciones</b>	<b>484.03</b>
7. Construir, conservar, rehabilitar, mantener y equipar planteles educativos a nivel preescolar, primaria y secundaria, y centros de desarrollo infantil; Construir, conservar, rehabilitar, mantener inmuebles públicos, mercados públicos, plazas comerciales, lecherías y centros de desarrollo social, cultural y comunitario; Ampliar, conservar y mantener la carpeta asfáltica; Construir y adecuar infraestructura urbana para personas con capacidades diferentes (banquetas y guarniciones), así como efectuar la construcción y mantenimiento a puentes peatonales, construcción de obras para la mitigación de riesgos (muros de contención); Además de instalar, mantener y rehabilitar alumbrado público.	
<b>Programa de Seguridad Pública</b>	<b>36.26</b>
<b>Fondo de Seguridad Pública: 8.</b> Operar el programa nacional de seguridad.	
<b>9. Refinanciamiento</b>	<b>5,108.59</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>9,631.81</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>9,033.30</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>598.51</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2006-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2006-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas.	

**Cuadro 25. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2006.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico

2	Gasto Corriente	Desarrollo Social
	Gasto de Capital	
3	Gasto de Capital	Desarrollo Social
	Gasto de Capital	
4	Gasto de Capital	Desarrollo Social
	Gasto Corriente	
5	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
6	Gasto Corriente	Desarrollo Social
	Gasto Corriente	
7	Gasto Corriente	Desarrollo Social
	Gasto de Capital	
8	Gasto Corriente	Gobierno
	Gasto Corriente	
9	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 24.

Cuadro 26. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2007 (Millones de pesos, 2008=100).	
Rubros	Monto
<b>Programa de Transporte Urbano</b>	<b>2,266.34</b>
<b>Sistema de Transporte Colectivo:</b> 1. Implementar Sistemas Electrónicos de Seguridad y Control Operativo y el Control de Acceso a estaciones con tarjeta inteligente; Modernización y Mantenimiento a Trenes y de los Sistemas Hidráulicos (Motobombas), Sustitución de cable Monopolar en el Tramo Superficial de la Línea 2, Instalación de Escaleras Electromecánicas y sustitución de Elevadores, Mantenimiento Mayor al Sistema de Vías y a la Obra Civil de Líneas de la Red del Metro, así como a Instalaciones Eléctricas y Electrónicas, Edificios y Talleres del Sistema de Transporte Colectivo; Rehabilitación de Trenes; Adquisición de vagones para la Línea A, Modernización del Mando Centralizado de la Línea B y el Suministro, instalación y puesta en operación de una red de comunicaciones y servicios en el STC.	
<b>Programa de Infraestructura Hidráulica</b>	<b>772.55</b>
<b>Sistema de Aguas de la Ciudad de México.</b> 2. Programa de Abastecimiento de 500 litros por segundo en Santa Catarina y San Lorenzo en la Delegación Iztapalapa, Construcción de Plantas de Bombeo y Potabilizadoras; Mantenimiento Electromecánico a la Infraestructura para el Sistema de Drenaje; Ampliar y Rehabilitar Plantas de Tratamiento y Bombeo de Agua Residual; Reposición y Mantenimiento de Pozos en el Valle de México y la Cuenca de Lerma, Rehabilitación de Líneas de Conducción y Red de Agua Potable e Implementar el Programa de Sustitución de Medidores en el D.F.	
<b>Programa de Obras y Servicios Públicos</b>	<b>141.98</b>
<b>Dirección General de Obras Públicas:</b> 3. Construir unidades médicas.	
<b>Colocación Bruta (Sin considerar el proceso de refinanciamiento)</b>	<b>3,180.87</b>
<b>Colocación Bruta (Considerando el proceso de refinanciamiento)</b>	<b>40,741.78</b>
<b>Amortizaciones (Considerando el proceso de refinanciamiento)</b>	<b>40,834.58</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>-92.8</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2007-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2007-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares). Nota: El refinanciamiento registrado fue de \$37,560.91 mdp constantes, monto que se sumó a la colocación bruta del ejercicio fiscal.	

En el 2007, se anota un valor negativo debido a la superioridad de las amortizaciones respecto a la colocación bruta.

Cuadro 27. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2007.		
Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico

2	Gasto de Capital	Desarrollo Social
3	Gasto de Capital	Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 26.

Cuadro 28. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2008 (Millones de pesos, 2008=100).	
Rubros	Monto
<b>Programa de Obras Públicas y Servicios Urbanos</b>	<b>902.38</b>
<b>Secretaría de Obras y Servicios:</b> 1. Construcción del Hospital General en la Delegación Tláhuac; Construcción de una Unidad de Salud en Ajusco Medio, Tlalpan; Construcción de 4 puentes Vehiculares en el Circuito Interior; Construcción del Puente Vehicular Revolución-Molinos en el Circuito Interior.	
<b>Programa de Transporte Urbano</b>	<b>656.45</b>
<b>Sistema de Transporte Colectivo:</b> 2. Mantenimiento y Modernización a Trenes; Programa de Mantenimiento Mayor del Sistema de Vías, así como de las Instalaciones Eléctricas y Electrónicas de la Red del STC; Suministro, Instalación y Puesta en Operación de una Red de Comunicaciones y Servicios en el Sistema de Transporte Colectivo, que considera la Implantación de un sistema de Video vigilancia y Alarmas; Complementación y Actualización del Software y Hardware del Sistema de Mando Centralizado para la Línea B.	
<b>Programa de Infraestructura Hidráulica</b>	<b>320.03</b>
Sistema de Aguas de la Ciudad de México: <b>3.</b> Abastecimiento de 500 Litros por Segundo en la Zona de Santa Catarina y San Lorenzo; Construcción de la Planta Potabilizadora Xaltepec; Construcción de la Planta Potabilizadora La Caldera.	
<b>Delegaciones</b>	<b>36.00</b>
<b>Delegaciones:</b> 4. Sustituir 7.334 kilómetros de Red Secundaria de Agua Potable en colonias de Iztapalapa; Construcción de escaleras de emergencia en 7 planteles educativos ubicados en Centro, Paraje San Juan, San Lorenzo Tezonco y Santa Catarina; Sustitución y Ampliación de la Escuela Primaria Guillermo Prieto, en la dirección territorial Cabeza de Juárez; Construcción de un gimnasio en la Secundaria Japón ubicada en la dirección territorial Paraje San Juan; Mantenimiento de las instalaciones de 3 Centros Deportivos ubicados en las direcciones territoriales Ermita Zaragoza y San Lorenzo Tezonco; Mantenimiento mayor a la Ciudad Deportiva "Francisco I. Madero" ubicada en la dirección territorial Cabeza de Juárez, Rehabilitación, ampliación y equipamiento del deportivo Vicente Saldívar de la Delegación Benito Juárez.	
<b>Colocación Bruta</b>	<b>1,914.86</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>414.70</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>1,500.16</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2008-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2008-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares).	

Cuadro 29. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2008.		
Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico Desarrollo Social
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Social
4	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 28.

<b>Cuadro 30. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2009 (Millones de pesos, 2008=100).</b>	
<b>Rubros</b>	<b>Monto</b>
1. Programa de Obras Públicas y Servicios Urbanos.	411.05
2. Programa de Transporte Urbano.	1,276.22
3. Programa de Infraestructura Hidráulica.	153.41
4. Tribunal Superior de Justicia del DF.	43.08
5. Amortización.	392.11
<b>Colocación Bruta</b>	<b>2,275.87</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>392.11</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>1,883.76</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2009-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2009-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares).	

<b>Cuadro 31. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2009.</b>		
<b>Rubro</b>	<b>Económica</b>	<b>Funcional</b>
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico Desarrollo Social
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital	Desarrollo Social
4	Gasto Corriente	Gobierno
5	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 30.

<b>Cuadro 32. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2010 (Millones de pesos, 2008=100).</b>	
<b>Rubros</b>	<b>Monto</b>
<b>Proyecto Metro</b>	<b>3,955.74</b>
1. Línea 12 del metro Tláhuac-Mixcoac de la Ciudad de México.	3,955.74
<b>Sistema de Transporte Colectivo Metro</b>	<b>575.08</b>
2. Adquisición de 99 vagones para incremento de la capacidad de uso original de la Línea A del Metro de la Ciudad de México.	575.08
<b>Tribunal Superior de Justicia del DF</b>	<b>91.99</b>
3. Modernización Integral de la Infraestructura para la Impartición de Justicia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	91.99
<b>4. Amortización</b>	<b>478.83</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>5,101.64</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>478.83</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>4,622.81</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2010-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2010-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares).	

**Cuadro 33. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2010.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital	Gobierno
4	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 32.

**Cuadro 34. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2011  
(Millones de pesos, 2008=100).**

Rubros	Monto
<b>1. Sistema de Aguas de la Ciudad de México</b>	<b>133.77</b>
Colectores.	54.55
Plantas potabilizadoras.	56.74
Construcción de pozos.	22.49
<b>2. Proyecto Metro</b>	<b>1,825.75</b>
Línea 12 del Metro Tláhuac - Mixcoac.	1,825.75
<b>3. Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México</b>	<b>1,265.45</b>
Sistema Multidisciplinario con sensores para los Centros SMSC4i4.	1,265.45
<b>4. Tribunal Superior de Justicia del DF</b>	<b>27.14</b>
Modernización integral de la infraestructura para la impartición de justicia del TSJDF.	27.14
<b>5. Amortización</b>	<b>640.94</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>3,893.05</b>
<b>Amortización</b>	<b>640.94</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>3,252.11</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2011-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2011-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares).

**Cuadro 35. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2011.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto Corriente	Desarrollo Social
	Gasto de Capital	
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto Corriente	Gobierno
	Gasto de Capital	
4	Gasto de Capital	Gobierno
5	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 34.

<b>Cuadro 36. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2012 (Millones de pesos, 2008=100).</b>	
<b>Rubros</b>	<b>Monto</b>
<b>1. Secretaría de Obras y Servicios</b>	<b>1,271.63</b>
Alumbrado.	249.87
Mejoramiento urbano del Circuito Interior.	533.04
Mantenimiento de Ejes Viales en la Ciudad de México.	123.29
Construcción y mantenimiento de infraestructura vial.	77.13
Construcción de la Línea 3 del Metrobus Tenayuca-Etiopía.	273.32
Construcción de la Línea 4 del Metrobús Buenavista-Centro Histórico-AICM.	14.97
<b>2. Centro de Atención de Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México</b>	<b>871.54</b>
Implementación del Sistema Multidisciplinario con Sensores para los Centros de Control, Comando, Comunicación y Cómputo; Inteligencia, Investigación, Información e Integración, "Proyecto Bicentenario Ciudad Segura" (SMSC4i4).	871.54
<b>3. Proyecto Metro del Distrito Federal</b>	<b>751.74</b>
Línea 12 del Metro Tláhuac-Mixcoac.	751.74
<b>4. Sistema de Agua de la Ciudad de México</b>	<b>353.91</b>
Colectores y pozos.	95.66
Drenaje profundo y plantas potabilizadoras.	258.26
<b>5. Sistema de Transporte Colectivo</b>	<b>379.96</b>
Adquisiciones de refacciones para la modernización de trenes y mejoramiento de las instalaciones fijas.	379.96
<b>6. Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal</b>	<b>170.06</b>
Adquisición de 4 trenes y mantenimiento correctivo de carrocería.	170.06
<b>7. Delegaciones</b>	<b>203.39</b>
<b>8. Instituto Local de la Infraestructura Física Educativa</b>	<b>42.51</b>
<b>9. Autoridad del Espacio Público</b>	<b>86.40</b>
<b>10. Instituto de Ciencia y Tecnología</b>	<b>89.46</b>
<b>11. Dirección General de Proyecto Metrobús</b>	<b>9.74</b>
<b>12. Amortización</b>	<b>1,750.17</b>
<b>Colocación Bruta</b>	<b>5,980.50</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>1,750.17</b>
<b>Colocación Neta</b>	<b>4,230.33</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2012-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2012-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares).	

<b>Cuadro 37. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2012.</b>		
<b>Rubro</b>	<b>Económica</b>	<b>Funcional</b>
1	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Económico Desarrollo Social
2	Gasto Corriente Gasto de Capital	Gobierno
3	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
4	Gasto de Capital	Desarrollo Social

5	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
6	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
7	Gasto Corriente	Desarrollo Social
	Gasto de Capital	
8	Gasto de Capital	Desarrollo Social
9	Gasto Corriente	Desarrollo Social
10	Gasto Corriente	Gobierno
11	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
12	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 36.

Cuadro 38. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2013 (Millones de pesos, 2008=100).	
Rubros	Monto
<b>1. Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México</b>	<b>752.10</b>
Seguridad Pública y Protección Civil.	752.10
<b>2. Secretaría de Obras y Servicios</b>	<b>1,248.31</b>
Transporte.	668.53
Infraestructura Urbana.	279.03
Vialidades.	300.75
<b>3. Sistema de Aguas de la Ciudad de México</b>	<b>440.48</b>
Distribución de Agua Potable.	251.28
Infraestructura Hidráulica.	167.30
Tratamiento de aguas residuales.	21.89
<b>4. Sistema de Transporte Colectivo</b>	<b>906.94</b>
Mantenimiento y modernización de instalaciones fijas y rodantes.	731.45
Comunicación.	175.49
<b>5. Delegaciones</b>	<b>1,000.96</b>
Infraestructura Urbana y Espacios Públicos.	683.24
Mercados.	83.90
Banquetas y pavimentación.	190.78
Protección Civil.	43.04
<b>6. PROFISE</b>	<b>164.46</b>
Financiamiento del costo de nuevas inversiones asociadas proyectos en ejecución o nuevos proyectos de obra pública productiva, en los campos de atención a BANOBRAS.	164.46
<b>Colocación Bruta (Suma de los proyectos)</b>	<b>4,513.24</b>
<b>Colocación Bruta (Señalada)</b>	<b>5,722.61</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>2,057.82</b>
<b>Colocación Neta (Considerando la colocación bruta señalada)</b>	<b>3,664.79</b>
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, <i>Sistema de Cuentas Nacionales</i> , y el Informe Trimestral de Deuda Pública 2013-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2013-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares). Nota: El informe trimestral de deuda pública de la SEFIN señaló que la colocación bruta fue de \$5,722.61 mdp, pero la suma de los proyectos señalados asciende sólo a \$4,513.24 mdp.	

**Cuadro 39. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2013.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto Corriente	Gobierno
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Social
4	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
5	Gasto Corriente Gasto de Capital	Desarrollo Social
6	Gasto de Capital	Desarrollo Económico

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 38.

**Cuadro 40. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2014  
(Millones de pesos, 2008=100).**

Rubros	Monto
1. Proyectos de alumbrado público.	208.75
2. Proyectos de fomento al comercio formal.	121.92
3. Proyectos de infraestructura Educativa.	113.29
4. Proyectos de Infraestructura Social y Cultural.	279.42
5. Proyectos de mantenimiento de vialidades.	543.95
6. Proyectos de mantenimiento del transporte público.	710.01
7. Proyectos de Movilidad.	269.32
8. Proyectos de seguridad y atención ciudadana.	714.67
9. Proyectos hidráulicos.	486.73
<b>Colocación Bruta (Suma de los proyectos)</b>	<b>3,448.05</b>
<b>Colocación Bruta (Señalada)</b>	<b>5,547.15</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>2,418.93</b>
<b>Colocación Neta (Considerando la colocación bruta señalada)</b>	<b>3,128.22</b>

Fuente: Informe Trimestral de Deuda Pública 2014-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2014-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares). Notas: el informe trimestral de deuda pública de la SEFIN señaló que la colocación bruta fue de \$5,547.15 mdp, aunque la suma de los proyectos indicados equivale sólo a \$3,448.05 mdp.

**Cuadro 41. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2014.**

Rubro	Económica	Funcional
1	Gasto Corriente	Desarrollo Social
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital	Desarrollo Social
4	Gasto de Capital Gasto Corriente	Desarrollo Social
5	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
6	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
7	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
8	Gasto Corriente	Gobierno

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 40.

<b>Cuadro 42. Destinos de la deuda pública del Distrito Federal en el 2015 (Millones de pesos, 2008=100).</b>	
<b>Rubros</b>	<b>Monto</b>
1. Proyectos de Seguridad Pública e Impartición de Justicia.	735.11
2. Proyectos de Infraestructura y Movilidad.	2,266.04
3. Proyectos de Economía y Cultura.	775.85
4. Deuda Pública.	3,164.76
<b>Colocación Bruta (Suma de los proyectos)</b>	<b>6,941.77</b>
<b>Colocación Bruta (Señalada)</b>	<b>6,526.47</b>
<b>Amortizaciones</b>	<b>3,254.51</b>
<b>Colocación Neta (Considerando la colocación neta señalada)</b>	<b>3,271.96</b>
Fuente: Informe Trimestral de Deuda Pública 2015-IV del Distrito Federal e Informe Trimestral de Finanzas Públicas 2015-IV del Distrito Federal de la Secretaría de Finanzas (Cifras preliminares). Notas: El informe trimestral de deuda pública de la SEFIN indicó que la colocación bruta, según las amortizaciones, fue de \$6,526.47 mdp, aunque los proyectos financiados en 2015 ascendieron a un monto de \$6,941.76 mdp.	

<b>Cuadro 43. Clasificaciones del gasto de la deuda pública del Distrito Federal: 2015.</b>		
<b>Rubro</b>	<b>Económica</b>	<b>Funcional</b>
1	Gasto Corriente	Gobierno
2	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
3	Gasto de Capital	Desarrollo Económico
	Gasto Corriente	Desarrollo Social
4	Gasto de Capital	Otras

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 42.

A partir de los cuadros previos, es posible comprender que, en general, la deuda pública fue canalizada, principalmente, a infraestructura del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), otros sistemas de transporte, infraestructura hidráulica, proyectos de justicia y seguridad pública, reestructuración, refinanciamiento y amortización de pasivos, adquisición de equipos y materiales especializados, obras públicas, obras delegacionales, medio ambiente, realización de estudios e investigaciones diversas, educación pública, desarrollo social y otros proyectos de distinta naturaleza. Aunque no se contó con suficientes detalles de todos.

La mayor parte de los recursos se clasificaron como gasto de capital, como pudo ser apreciado, mientras que una parte considerablemente menor correspondió a gasto corriente. En cuanto a la clasificación funcional, aunque los destinos de los créditos se catalogaron dentro de los cuatro rubros respectivos, incluso, por la falta de detalles, algunos se ubicaron en más de uno, la mayoría se ubicó dentro de gasto de desarrollo económico y desarrollo social, mientras que los procesos de

refinanciamiento y reestructuración se ubicaron en el rubro de “otros”, finalmente, al gasto de gobierno le correspondió una menor proporción de las erogaciones.

Estos elementos permiten afirmar que los recursos provenientes de financiamiento que manejó el Gobierno del Distrito Federal cumplieron la legislación vigente en la materia en su mayoría, pues no todo se canalizó a rubros productivos o que permitieran obtener ingresos públicos futuros para su pago, sino que algunos destinos tuvieron una naturaleza distinta, lo cual debe ser considerado por las autoridades públicas locales para determinar si ha sido pertinente el manejo que se le ha dado a este tipo de recursos o si se debe modificar.

Si la deuda pública se destina a rubros productivos puede tener un efecto positivo en la economía. Al respecto, la teoría económica keynesiana considera que “el endeudamiento público tendrá un efecto multiplicador, ya que (...) representará un gasto (adicional al recolectado por los impuestos) que incrementará la demanda agregada total. En este caso el Estado gasta más de lo que recibe de impuestos durante un cierto periodo (déficit público)” (Mendoza, 2013, p. 90).

Si se dispone de la deuda pública de esta manera, además de que se cumple la ley, se podría promover el crecimiento económico, aunque esto no ha sido la realidad en el Distrito Federal para cierta parte de estos importantes recursos.

Con relación a esta tendencia en el gasto, es fundamental señalar que hubo una importante controversia en el año 2013, ya que la ASF consideró que el proyecto “Adquisición de Cámaras para el Sistema Multidisciplinario con Sensores para los Centros de Control, Comando, Comunicación y Cómputo; Inteligencia, Investigación, Información e Integración (SMSC4I4)” no se apegó a la normatividad legal vigente, pues, por su naturaleza, no podía incrementar los ingresos públicos del Distrito Federal, lo que implicó una discusión de ésta con la SHCP y la Dirección General del Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México.

Al inicio, la ASF pidió alguna justificación a la Unidad de Inversiones de la SHCP por haber aceptado este proyecto del Gobierno del Distrito Federal, recibiendo como respuesta de esta institución que “(...) únicamente le corresponde revisar que el GDF cumpla con el registro en la cartera que integra y administra la SHCP; por lo que se refiere a la revisión del cumplimiento de los lineamientos emitidos mediante el oficio 100.-188, (...) “dicha revisión escapa del ámbito de las atribuciones de esta unidad administrativa” (ASF, 2013, p. 16), aunque, según la fracción I del artículo 61 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya última reforma fue publicada, en el DOF, el 31 de octubre del 2014, a ésta le corresponde:

“1. Integrar y administrar la cartera de programas y proyectos de inversión con base en la evaluación, información y prioridades que presenten las dependencias y entidades de la administración pública federal, independientemente de la fuente de financiamiento; registrar, suspender, levantar la suspensión y cancelar el registro en la cartera de los programas y proyectos de inversión con base en las disposiciones aplicables; así como verificar, en coordinación con las instancias competentes, la congruencia de dichos programas y proyectos con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo”.

Esto demuestra que esta entidad de la SHCP no se adaptó a las facultades que tiene marcadas, ya que omitió la parte de la evaluación legal de los proyectos.

Además, la ASF (2013) señaló que “(...) en el análisis de costo-eficiencia presentado por el GDF a la SHCP para el registro en cartera, no se cuantificaron en términos monetarios los beneficios del proyecto” (p. 16), esto debido a que los “lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”, publicados, en el DOF, el lunes 30 de diciembre del 2013, en su Sección VII, “Del análisis costo-eficiencia”, que consiste en una evaluación socioeconómica para asegurar el uso eficiente de los recursos cuando son comparadas dos alternativas de solución, considerando que generan los mismos beneficios y debiendo haber una evaluación de prefactibilidad.

Menciona que el análisis de costo eficiencia se aplicará en los programas y proyectos de inversión mayores a 500 millones de pesos, en los que los beneficios no se puedan cuantificar y en aquellos, también superiores a 500 millones de pesos, cuyos beneficios sean difíciles de cuantificar, al no generar un ingreso o ahorro monetario y no haya información para evaluar beneficios no monetarios.

Por lo tanto, esta normatividad, según la ASF (2013), se opone a lo dispuesto en “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Ingresos del Distrito Federal, la Ley General de Deuda Pública [entonces vigente], y los lineamientos emitidos por la SHCP mediante el oficio núm. 100.-188” (p. 16), especialmente, con ésta última, en la parte de que los empréstitos contratados deben ser utilizados para ejecutar obras que, de manera directa, incrementen los ingresos públicos, por lo que consideró, en un momento, que este proyecto no se apegó a la ley.

Posteriormente, la Dirección General del Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México comunicó que “el proyecto (...) dará cumplimiento (...) cuando (...) entre en operación (...) un Sistema Integral de Multas con base en 300 sensores para carril confinado que incluye la detección de placas de automóviles que invadan los carriles para el transporte público, (...) contribuirá al incremento en los ingresos por la aplicación de las multas

correspondientes. (...) el proyecto genera (...) beneficios intangibles a los cuales no se les puede atribuir un valor monetario, (...)" (ASF, 2013, p. 17).

Finalmente, luego de que la Unidad de Inversiones de la SHCP aceptara que el Gobierno del Distrito Federal utilizara los términos "ingreso" o "ahorro monetario" en términos de la rentabilidad social del proyecto, a partir del análisis socioeconómico realizado, se determinó que el programa sí se acopló a los lineamientos de la SHCP para su registro, aunque la ASF le sugirió que se dejara de omitir la valoración monetaria de los beneficios de los proyectos cuando no se genere un ingreso o ahorro monetario, pues se opone a las leyes en la materia.

Esto demuestra que ya se ha determinado que varios proyecto del Distrito Federal financiados con deuda pública no se han acotado a las leyes, pero esto no ha tenido implicado una mejora en su manejo, pues, aunque la mayoría se ha dirigido a gasto de capital, todavía se siguieron financiando rubros corrientes, al parecer.

En general, con base en la información disponible, los destinos de la deuda pública del Distrito Federal se pudieron agrupar en los siguientes rubros: Infraestructura en transporte, movilidad e hidráulica, obras públicas, infraestructura social, amortización y refinanciamiento de la deuda, gestión gubernamental, seguridad pública, justicia, educación y proyectos a favor del medio ambiente.

Por su naturaleza, no todos estos gastos fueron de capital, sino que una parte considerable representó gasto corriente, lo cual incumplió lo marcado en la legislación vigente sobre la materia, ya que no pudo incrementar los ingresos públicos o generar un activo, al menos eso se determinó con base en la poca información disponible. Se trató, en su mayoría, de gasto de capital, pero parece que la deuda sí ha sido manejada como inversión pública productiva, por sus características. Además, la famosa "Regla de oro" se incumple por no financiarse grandes obras con la deuda, salvo infraestructura del STC, Metro.

Los rubros que recibieron la mayor parte de los recursos provenientes de financiamiento fueron, principalmente, infraestructura en transporte público y movilidad, infraestructura hidráulica, amortización y refinanciamiento de la deuda, así como obras públicas diversas, aunque estas últimas no necesariamente representaron un gasto de capital.

Una importante observación que se resaltó en diversas ocasiones consistió en la necesidad de contar con un mejor desglose de los destinos de la deuda, ya que, a pesar de haber una gran heterogeneidad al respecto, no en todos los casos se pudo determinar, con un juicio claro, la clasificación de las erogaciones, de acuerdo con las clasificaciones funcional y económica del gasto público.

#### **4. Conclusiones del periodo de estudio.**

A partir de lo abordado en el primer apartado, es posible concluir que el proceso de contratación de deuda pública del Distrito Federal, además de ser diferente al del resto de las entidades federativas, por tener que acatar la resolución del Congreso de la Unión, no ha cambiado, ya que, a pesar de la promulgación de la Reforma Política de la capital del país y de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, ambas, en el año en curso, se sigue marcando este mismo procedimiento. Además, el gobierno local incrementó, en términos reales, la deuda neta de cada año, pues, luego de que se registraran altos niveles de contratación entre 1997 y 2002, después se redujeron entre 2003 y 2009, desde el año 2010 se aprecia un crecimiento.

Por otro lado, en el segundo apartado se analizó la evolución de la deuda pública local, cuyo nivel, en el 2015, en términos reales, superó el máximo que se había registrado en el 2003, luego de una tendencia decreciente entre este año y el 2008. Este comportamiento se observó también en la variación real del pasivo. Se mencionó la influencia que tiene la tasa de interés, el tipo de cambio e inflación.

Considerando su evolución con la del total de la deuda pública subnacional, se observa una tendencia, relativamente, constante, entre 1997 y 2008, pero desde este último año, la deuda del resto de los gobiernos locales se incrementó a un gran ritmo, mientras que la del Distrito Federal, si bien, también, creció, lo hizo en menor medida, lo que permitió que representara una proporción, cada año, menor de ésta. Como la principal razón se determinó a la crisis económica, que comenzó en Estados Unidos e impacto en México con menor actividad económica, menores ingresos públicos y menores transferencias federales a gobiernos locales.

En cuanto al usuario, la mayor parte de la deuda fue dispuesta por el Sector Central, integrado por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Dependencias y otras entidades importantes de la administración pública local, mientras que el Sector Paraestatal pasó a manejar una proporción menor de estos recursos, principalmente, en la actual administración, considerando que esto se debe a su naturaleza jurídica y a una tendencia registrada desde hace décadas.

En cuanto a los acreedores, el gobierno local buscó diversificar sus fuentes de financiamiento, pasando de obtener recursos sólo de la Banca de Desarrollo y de la Banca Comercial a hacerlo, también, con el Mercado de Capitales, siendo acreedores en éste BANAMEX, IXE y Deutsche Bank México, pues las emisiones bursátiles pasaron a constituir la tercera fuente más importantes de deuda, dejando en primer lugar a la Banca Comercial, con BANCOMER como el acreedor más importante del grupo, y a la Banca de Desarrollo, en segundo lugar, con BANOBRAS como el único acreedor de este tipo, siendo su fundamental su papel.

Con relación al pago de estos recursos, se crearon diferentes fideicomisos para pagar, principalmente, emisiones bursátiles, pero, en el 2007, se constituyó el Fideicomiso Maestro, para pagar las emisiones que se realizaran a partir de este año, así como, en algunos casos, los créditos con la Banca Comercial y la Banca de Desarrollo. Además, cada año se han celebrado nuevos fideicomisos para la deuda correspondiente a cada ejercicio fiscal, estando ligados, de manera directa, al Fideicomiso Maestro. También se indicó que estos fideicomisos tienen a las Participaciones como garantía de pago.

En el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la SHCP, el Distrito Federal tiene anotados un total de 32 créditos simples, todos ellos con las Participaciones Federales como garantía de pago y sólo el crédito 21 incluye, además, un Bono Cupón Cero Federal. Se mencionó que todos tienen como destino “Inversión Pública Productiva” y sólo los créditos del 2015, también, “Refinanciamiento”.

Posteriormente, al analizar los indicadores del endeudamiento público local, se mencionó la influencia que tuvo en varios de ellos el proceso de refinanciamiento de \$35,423.97 mdp (\$37,560.91 mdp del 2008), que comprendió el 85.5% del saldo de la deuda de ese año, representando un importante incremento en el servicio de la deuda (\$42,812.69 mdp y \$45,395.35 mdp del 2008), aunque sólo correspondió al incremento de las amortizaciones por \$38,511.39 mdp (\$40,834.58 mdp del 2008).

Los indicadores financieros seleccionados mostraron, en general, un buen comportamiento de la deuda, debido a que la tasa de interés promedio ponderada (el costo del crédito) ha tenido una tendencia a la baja, principalmente, desde el 2007, cerrando en 2015 con un 5.6%. Las calificaciones crediticias para las emisiones bursátiles y la deuda pública local han sido las máximas, con base en las metodologías de las calificadoras mostradas, incluso se destacó que, en 2014, Moody’s incrementó la suya en escala global. Sin embargo, el plazo promedio de vencimiento ponderado ha registrado una tendencia a la baja, cerró en 16.8 años en 2015, luego de ser de 29.0 años, en 2007, situación que debe vigilarse.

Por su lado, los indicadores de vulnerabilidad, en su mayoría, no mostraron riesgos en el proceso de endeudamiento público, principalmente, si se considera la proporción del saldo de la deuda respecto al PIB local, a los ingresos garantizables, a los ingresos disponibles, a los ingresos netos, así como la proporción de los intereses respecto a los ingresos garantizables y la del costo financiero respecto a los ingresos netos, ya que estas equivalencias se redujeron de manera importante. No obstante, sí se observaron problemas de vulnerabilidad por la relación entre el saldo del pasivo y las Participaciones Federales (122.93%, en 2015), entre éste y los ingresos propios (65.73%, en 2015), a pesar de que

estos ingresos se incrementaron, además, una parte importante de la deuda siguió contratada a tasa variable (49.2%, en 2015), lo que puede significar problemas en el futuro si alguna de las variables de influencia se altera.

Posteriormente, se señaló que la mayoría de los indicadores de sostenibilidad no parecen indicar algún problema en el futuro, ya que el servicio de la deuda, luego de mostrar niveles altos en los primeros años de estudio, se ha reducido en los últimos, en términos reales, además, las proporciones de ésta respecto a las Participaciones Federales, los ingresos propios, los ingresos disponibles, el gasto neto y el balance primario se mantuvieron en niveles bajos, principalmente, en los últimos años, además, las amortizaciones y el costo financiero también se redujeron, aunque este costo representó la mayor parte del servicio de la deuda en varios años.

Finalmente, a partir de los criterios adoptados para determinar la capacidad de pago de la deuda pública local, no se determinaron problemas al respecto, ya que los ingresos propios se elevaron, los ingresos netos superaron a los gastos netos en mayor proporción y el tamaño de la economía superó al del pasivo, por lo que tampoco se identificaron problemas de sostenibilidad en este sentido.

El único problema que se identificó fue el correspondiente al valor del Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard, pues, incluso siendo un dato negativo, en 2015, de -0.069, éste representó el valor más cercano a cero en los últimos años, lo que podría representar algún riesgo, según su metodología, aunque los ingresos propios locales también se incrementaron, en términos reales, por lo que es necesario seguir observando su comportamiento.

Más adelante, al analizar los indicadores seleccionados de otra naturaleza, se observó una situación contrastante, ya que, por un lado, la dependencia financiera (a las transferencias federales) fue baja para el Distrito Federal, de sólo el 33.78% de sus ingresos netos, en el 2015, además, la relación entre estos ingresos netos y el gasto corriente fue alta, de 149.62%, en 2015, por su lado, la inversión física representó un nivel que, si bien no fue alto, tampoco fue mínimo, del gasto neto, de 19.35%, en 2015.

Por otro lado, sí se identificaron situaciones para analizar más a fondo, tales como la proporción de la inversión física respecto al saldo del pasivo, que fue de 52.97%, en 2015, pues significó que, incluso financiando toda esta inversión con deuda, gran parte de ésta se estaría destinado a gasto no productivo, adicionalmente, esta situación se observa en la composición del gasto programable, pues, en este último año, el gasto corriente representó el 74.16% y el de capital lo hizo con el 25.84%, lo cual da cuenta de cómo se estaría

destinando la deuda. Finalmente, la inversión física representó sólo el 19.35% del gasto neto en el 2015, lo que también permite inferir que la deuda no se ha destinado a los rubros que señala la legislación aplicable.

Posteriormente, se analizó la integración de los ingresos netos del Distrito Federal, desde 1998, señalándose que la mayor parte ha correspondido a ingresos propios (50.82%), seguido por las Participaciones Federales (31.19%), las transferencias del Gobierno Federal (11.43%), el financiamiento neto (3.56%) y otros ingresos (2.99%), lo que demuestra que la deuda, aunque ha sido una fuente de recursos a la que se ha recurrido anualmente y no parece ser un recurso extraordinario, no ha representado una proporción alta de total, pero eso no le quita importancia.

Después, se destacó que el perfil de amortizaciones (vencimientos) de la deuda pública local es de \$3,325.55 mdp anuales entre 2016 y 2021, debido a que concluye el plazo de vencimiento de diversos créditos contratados en ejercicios fiscales anteriores. Para apreciar la relevancia de esta cifra es necesario compararla con el endeudamiento neto de cada año, ya que esto indicará qué tanto se reduce o aumenta el saldo del pasivo.

Finalmente, se evaluaron los destinos que se le han dado a la deuda pública del Distrito Federal, tarea que se realizó con cierta dificultad, debido a que no en todos los años se especificó, con los detalles suficientes, estos fines, por lo que su clasificación no fue totalmente clara. Sin embargo, se pudo apreciar que, en su mayoría, sin poder establecer una proporción específica, la deuda se destinó a gastos de capital, principalmente, a infraestructura del Sistema del Transporte Colectivo, Metro, de tipo hidráulica, amortizaciones y refinanciamientos de la misma deuda, construcción, vialidades y comunicaciones, aunque parte importante también se canalizó a gasto corriente, como programas de seguridad y justicia, equipamiento de salud y educación (pero no se especifica de qué tipo), realización de diversos estudios urbanos y de medio ambiente, principalmente.

Esta manera de disponer de la deuda pública no se ha apegado a lo que han marcado las leyes, pues no todas estas erogaciones incrementan los ingresos públicos, representan un activo o fomentan el crecimiento económico. Tampoco se cumple la llamada “Regla de oro”, es decir, que la deuda no debe financiar gasto corriente. Sin embargo, sí parece acoplarse al término “Inversión pública productiva”, que consiste en aquella erogación que tiene un impacto social, pero no totalmente económico. Esto permite comprender que la legislación no es homogénea en su concepción sobre el uso y manejo de la deuda pública por gobiernos como el del Distrito Federal, sino que es, en cierta medida, variable.

## **Conclusiones y recomendaciones.**

A partir de todo lo abordado y analizado, del cumplimiento del objetivo general y de los objetivos particulares, puede concluirse que la deuda pública, que es un compromiso financiero adquirido y que debe pagarse en un cierto plazo a una determinada tasa de interés, ha representado un ingreso público importante para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, no necesariamente con un carácter extraordinario, sino ordinario, por su evolución y sus proporciones, aunque así no lo establezca la legislación vigente en la materia.

Es importante notar que, a pesar de que la Reforma Política de la Ciudad de México se promulgó el pasado 29 de enero de 2016 y ésta implica un cambio fundamental en la situación jurídica de esta entidad federativa, ya que se le otorgan mayores facultades que le dan mayor autonomía en varias materias, incluyendo la de sus finanzas públicas, pues esto incluye que su gobierno esté a cargo de su Poder Ejecutivo, su Poder Legislativo y su Poder Judicial, en cuanto a su endeudamiento, sí seguirá dependiendo de la determinación del Congreso la Unión, según la Carta Magna y la Ley de Disciplina de Entidades Federativas y Municipios, por lo que este procedimiento quedaría sin mayores cambios desde hace décadas, distinguiéndose de la situación que ha prevalecido en el resto de las entidades federativas.

Con la promulgación de estas leyes y de las reformas recientes al resto de la legislación aplicable en esta materia, se sigue una tendencia que comenzó desde la existencia del Departamento del Distrito Federal, pues, con relación a la deuda pública, se habían promulgado la Ley General de Deuda Pública, las Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal y se había reformado la Carta Magna para crear un marco regulatorio para fomentar la transparencia en su contratación y manejo, así como crear un contrapeso a las facultades que habían mantenido el Presidente y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, de manera que el Poder Legislativo contara con mayor poder para procurar el mejor manejo de estos recursos y aprobara sus montos.

El Departamento del Distrito Federal, con las particulares jurídicas e institucionales que presentó en la mayor parte del siglo XX, a pesar de las importantes reformas constitucionales que darían lugar, después, al Gobierno del Distrito Federal, registró tres etapas en el saldo de su deuda pública: De 1980 y 1985, en la que registró sus niveles más altos y requirió la intervención del Gobierno Federal; Entre 1986 y 1995, de relativa estabilidad y un bajo saldo; De 1996 a 1997, en la que el monto real del pasivo volvió a incrementarse, debido a la crisis económica que se había presentado pocos años antes. La mayoría de los indicadores del Capítulo II siguieron estas etapas.

En estos años, la mayor parte del pasivo se canalizó a financiar proyectos de transporte público, principalmente, infraestructura hidráulica, pago de deuda pública y otros rubros que, en su mayoría, parecen haber representado gasto de capital, pero no todos, además, no fue posible identificar mejor estos conceptos por no contarse con la información oficial. En este periodo, la deuda representó el 16.45% de los ingresos públicos locales.

Respecto al Gobierno del Distrito Federal, en el periodo de estudio señalado, se observó que su deuda pública mostró tres etapas fundamentales: De 1997 a 2003, en la que su saldo alcanzó los niveles más altos, principalmente, en este último año, incluyéndose algunas caídas importantes; De 2003 a 2008, de una importante reducción real del saldo; De 2009 a 2015, en la que esta tendencia se revirtió y el endeudamiento se elevó, en términos reales, para superar el nivel que se registró en el año 2015, atribuyéndose como una de las grandes causas la crisis económica que inició en Estados Unidos e impactó en México, aunque también por las decisiones de locales de incrementarlo, pues, como se observó, los ingresos propios también lo hicieron.

Además, esta mejora en su manejo se ha apreciado en la diversificación de sus acreedores, el mayor papel que ha cobrado el Mercado de Valores, la creación del Fideicomiso Maestro y de los otros fideicomisos de pago creados para cubrir estas obligaciones, que han comenzado a incluir créditos de la Banca Comercial y la De Desarrollo. Estas obligaciones se han registrado ante la SHCP desde hace años.

Respecto a los indicadores seleccionados (Financieros, de Vulnerabilidad, de Sostenibilidad y Otros), la mayoría de ellos demostraron que el saldo de la deuda pública del Distrito Federal no presentaba problemas, aunque sí se destacó el caso de algunas excepciones que deben ser tomadas en cuenta para evitar posibles dificultades, como el valor del 2015 del Indicador de Consistencia Tributaria. Por su lado, sobre su capacidad de pago, no se detectaron puntos de atención, ya que los ingresos propios se han elevado, los ingresos netos han superado a los gastos netos en mayor proporción y el tamaño de la economía supera al del pasivo, así como su crecimiento.

Al analizar la integración de los Ingresos Netos del Distrito Federal, desde 1998, se señaló que la mayor parte ha correspondido a Ingresos Propios (50.82%), seguido por las Participaciones Federales (31.19%), las Transferencias del Gobierno Federal (11.43%), el Financiamiento Neto (3.56%) y Otros ingresos (2.99%), lo que demuestra que la deuda, aunque ha sido una fuente de recursos en todos estos años y no parece ser un recurso extraordinario, no ha representado una proporción importante de total, pero eso no significa que no sea relevante para las finanzas públicas.

Con relación a la hipótesis señalada, puede concluirse que la deuda pública del Distrito Federal, en el periodo 1997-2015, a pesar de no representar un porcentaje alto dentro de los ingresos públicos locales, ha sido manejada de diferente manera de 1997 a 2003 y desde este último año hasta la actualidad, con el fin de utilizarla de forma más eficiente, sin importar el monto que representa actualmente. Esto pudo apreciarse a partir de su evolución real, de sus proporciones respecto a otras variables y del monto que ha representado el servicio de la deuda, principalmente, ya que mostraron una mejora sustancial en este periodo, principalmente, en los últimos años.

De entre las principales razones de esta situación destacan que, en el año 2003, el saldo de la deuda casi igualó al monto de los Ingresos Propios, en términos reales, además de que, con los datos utilizados, se apreció una reducción real del PIB local de -3.93%, y de las Participaciones Federales de -6.48%, de manera que estos factores debieron ser considerados por las autoridades locales para evitar que se agravaran y que el endeudamiento llegara a representar un problema en las finanzas públicas, por lo que fue necesario modificar las tendencias que eran prevalecientes.

Sin embargo, un elemento que es fundamental destacar, y que no necesariamente es positivo, es que no todos los destinos de la deuda parecen haber sido destinados a gasto de capital, ya que varios de ellos, por su naturaleza, se correspondieron más al gasto corriente, contrario a lo marcado en las leyes, al no generar ingresos públicos o no representar la creación de un activo, situación que se apreció en varios años.

Adicionalmente, se pueden emitir varias recomendaciones, aunque se considera que las más relevantes son las que se mencionan a continuación:

Es necesario ampliar y brindar con mayor la claridad los detalles de los destinos de la deuda pública, ya que, ante la heterogeneidad en su presentación y su inadecuado desglose, no fue posible clasificarlos ni analizarlos de manera clara. Al respecto, pudo ser apreciado que, incluso en los años en los que se mostró más información, ésta no fue bien desglosada, además, en los últimos informes trimestrales de deuda pública consultados, sus destinos no son muy claros. La importancia de atender esta situación radica en que no es posible clasificar a estas erogaciones de la mejor manera, en gasto corriente o gasto de capital, para proceder con su evaluación.

Ante la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la Reforma Política de la Ciudad de México y las reformas en la Ley de Coordinación Fiscal, la Carta Magna, la Ley Federal de

Deuda Pública y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se debe actualizar la legislación vigente, pues, por un lado, la legislación local está desactualizada, principalmente, en el Estatuto de Gobierno, por otro lado, parece haber contradicciones, ya que, en algunas leyes se especifica que la aprobación de la deuda está en función del Congreso de la Unión, aunque en otras partes, como en la Ley Suprema, se indica que la ahora Ciudad de México sólo estará a cargo de sus Tres Poderes, ya no de los Poderes Federales, lo cual debe ser atendido para evitar confusiones y contradicciones en el tema.

Debido a la frecuencia con la que el gobierno local ha recurrido a la deuda pública para financiarse, no sólo desde 1997, sino desde los últimos años del Departamento del Distrito Federal, es necesario reconsiderar si la deuda pública sigue siendo un ingreso extraordinario, ya que, en la práctica, y por su importancia, ha parecido ser lo contrario, a pesar de que haya representado una proporción menor de los ingresos públicos en los últimos años analizados.

Deben ser publicadas las Cuentas Públicas del Departamento del Distrito Federal en versión electrónica, es decir, las correspondientes a los años previos a 1999, debido a que esto permitirá realizar un mayor análisis sobre el tema, ya que, en este caso, se contó con poca información disponible para comprender cuáles fueron los destinos de la deuda pública en estos años, así como otros detalles importantes. Al pretender solicitar esta información a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, se recibió como respuesta que “sólo se cuenta con información a partir del año 1997” y que “no se cuenta con versión electrónica de las cuentas públicas de los años 1997 y 1998”, lo cual debe ser tomado en cuenta por las autoridades competentes para cambiar esto.

Es recomendable que se realicen más estudios sobre el endeudamiento público de la capital de la República en el futuro, ya que, a pesar de que los ingresos públicos locales se han incrementado, principalmente, los ingresos propios, ante la situación de la economía nacional que se ha registrado desde hace años, en la que el crecimiento ha sido menor, la tasa de interés de referencia del Banco de México ha sufrido modificaciones importantes en, relativamente, poco tiempo, el tipo de cambio (Pesos mexicanos por dólar de Estados Unidos) se ha depreciado de manera importante y la inflación se ha mantenido en niveles bajos, principalmente, el saldo de la deuda pública local puede recibir impactos, adicionalmente, porque se señaló que el saldo real alcanzado en el año 2015 fue el más alto que se ha registrado desde 1997.

Los ingresos netos de esta entidad federativa se han incrementado en términos reales a lo largo del periodo de estudio, aunque es importante notar que esto se ha debido, sustancialmente, al crecimiento de los ingresos propios, que

representan los recursos públicos más importantes con los que cuenta este gobierno, ya que, además de ser la principal fuente de ingresos en el periodo, son recursos que dependen directamente de su gestión y que pueden ser manejados a su criterio, contrario a las Participaciones Federales. Es necesario que esta tendencia se mantenga para que la deuda pública sea más manejable y no llegue a representar un problema en las finanzas públicas.

El Gobierno de la Ciudad de México debe tomar en cuenta que, al cierre del año 2015, el plazo promedio de vencimiento ponderado de su deuda pública siguió mostrando una tendencia decreciente, de 16.8 años, que el saldo de su deuda representó el 122.93% de sus Participaciones Federales de este año, además, que fue equivalente al 65.73% de sus Ingresos Propios, por su lado, que el 49.2% del total corresponde a deuda a tasa variable, también, que el Indicador de Consistencia Tributaria de Blanchard fue de -0.069, pues, si bien fue un valor negativo, ha sido el valor más cercano a cero en los últimos años. Además, debe considerar que la Inversión Física representó sólo el 52.97% del saldo de la deuda y el 19.35% del gasto neto, mientras que el gasto corriente participó con el 74.16% del gasto programable y el gasto de capital lo hizo con el 25.84%. Considerarlo puede ser útil para su mejor manejo en los siguientes años.

## Fuentes bibliográficas

Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México. <<http://www.agu.cdmx.gob.mx/>>.

Auditoría Superior de la Federación, ASF, (2012a). “Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios”, México.

- (2012b). “Gobierno del Distrito Federal. Deuda”, México.

- (2013). “Gobierno del Distrito Federal. Endeudamiento del GDF”, México.

Ayala, J. (2005). *Economía del sector público mexicano*. 2 ed., México, D.F., Editorial Esfinge.

Banco de México. <<http://www.banxico.org.mx/>>.

Banco de México. “Glosario” [en línea] <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>>.

BANCOMEXT (1977). “Exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública”, en *Revista BANCOMEXT*, México.

Blancas, A. (1993). “Cap. XII: Finanzas Públicas y Gasto Social”, en *Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Complejo geográfico, socioeconómico y político*. México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP, (2001), “La Deuda Pública del Distrito Federal, 1980-2000”, México.

- (2005). “Deuda Pública del Distrito Federal (1993-2006)”, México.

- (2006), “Glosario de términos más usuales de finanzas públicas”, México.

- (2007). “Nota informativa: La iniciativa para distribuir el FAFEF favorecerá a las entidades rezagadas económicamente”, México.

- (2009a). “Evolución de la deuda pública en México y sus principales componentes”, México.

- (2009b). “Perfil sociodemográfico del Distrito Federal”, México.

- (2012). “Glosario de términos más usuales de finanzas públicas”, México.

- (2014). “Glosario de términos más usuales de finanzas públicas”, México.

Centro Virtual de Aprendizaje en Transparencia (CEVAT) del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, “Administración Pública del Distrito Federal” (Presentación). <<http://www.cevat.org.mx/>>, (Recuperado el 23 de julio de 2016).

Chíguil, F. (2012). “Factores que determinaron el nivel de endeudamiento en el Distrito Federal, 1995-2010”. Análisis Económico, México.

CIBanco (2014). “Fideicomiso F00674. Notas sobre los estados financieros (30 de junio de 2014”, México.

- (2015). “Fideicomiso F00831. Notas sobre los estados financieros (31 de diciembre de 2015”, México.

Código Fiscal del Distrito Federal.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). “Anexo 18. Determinación para el puntaje crediticio total para créditos a cargo de entidades federativas y municipios”.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corona, J., et al (1991). *Introducción a la Hacienda Pública*. 3 ed., Barcelona, España. Ed. Barcanova.

Cuamatzin, F. (2006). “Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública”, en Revista *Análisis Económico*.

Diario Oficial de la Federación, DOF, (1984). “Acuerdo por el que se establece que las Unidades Administrativas Centrales del Departamento del Distrito Federal a que se refiere el mencionado Acuerdo, coadyuvarán con el propio Jefe del Departamento en la promoción, coordinación, conducción, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su sector.”

- (2011), “Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos”, Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

- (2013). “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”.

Díaz, E. (2010). “Deuda pública interna, tasa de interés y restricciones a la inversión productiva”, en Revista *Comercio Exterior*, no. 60.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

EVERCORE (2014). "Aviso de oferta pública de deuda. Certificados bursátiles fiduciarios respaldados por créditos a cargo del Gobierno Federal", México.

Faya, J. (1981). *Finanzas Públicas*. 5 ed., México, D.F., Ed. Porrúa.

Fernández, G. (2011). "Deuda sub nacional en México". Centro de Estudios Sociales y de la Opinión Pública. México.

Fitch (2006), "Fitch Ratings ratifica la calificación de AAA(mex) del Distrito Federal".

- (2007), "Fitch Ratings ratifica la calificación de AAA(mex) a la deuda pública del Distrito Federal (DF)".

- (2008), "Fitch Ratings confirma la calificación de AAA(mex) correspondiente a la deuda pública del Distrito Federal".

- (2009), "Fitch Ratings asigna una calificación de AAA(mex) a la emisión GDFCB 05 del Distrito Federal".

- (2009), "Fitch Ratings confirma la calificación de AAA(mex) correspondiente a la deuda pública del Distrito Federal".

- (2010), "Fitch Ratings ratifica la calificación de AAA(mex) del Distrito Federal".

- (2011), "Fitch ratifica la calificación de las emisiones de certificados bursátiles del Distrito Federal".

- (2014), "Calificación inicial de Emisión GDFECB14".

- (2015a), "Fitch Ratificó Calificaciones del Distrito Federal".

- (2015b), "Fitch Ratifica en „AAA(mex)vra" la Calificación de la Emisión GDFECB 14 del Distrito Federal".

Fondo Monetario Internacional, FMI, (2001). "Manual de estadísticas de finanzas públicas".

Gaceta Oficial del Distrito Federal, GODF, (2010). "Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto".

Galindo, M. y Viridiana R. (2015), "Deuda Pública", en *Serie de Estudios Económicos*, Vol. 1, Agosto 2015. México DF: México ¿cómo vamos?

Giugale, M., Trillo, F. H., & Oliveira, J. C. (2000). "Cap. 6. Subnational borrowing and debt management". *Achievements and challenges of fiscal decentralizations. Lessons from Mexico* (pp. 237-260,) Washington, DC: The World Bank.

"The Federal District is ranked among the least indebted states, because of its relatively large capacity to collect own revenue" (Giugale, Trillo & Oliveira, 2000, p. 241).

Guerrero, J. y Valdés, Y. (2003). "Manual sobre la clasificación económica del gasto público", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Glosario de términos y definiciones, Banco de México, <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>>.

Glosario, Transparencia presupuestaria, Observatorio del Gasto, <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>>.

Green, R. (1977). "La deuda pública en México, 1965-1976", en *Comercio Exterior*, México, vol. 27, núm. 11, pp. 1279-1286.

Hernández, R. (2008). *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención*. México. Instituto Mora.

Hurtado, J. y Arellano, A. (2011). *La Ciudad de México no es el Distrito Federal, Estatuto Político y Diseño Institucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Hurtado, C. y Zamarripa, G. (2013). *Deuda subnacional: Un análisis del caso mexicano*. México. FUNDEF (Fundación de Estudios Financieros, A.C.).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. "Sistema de Cuentas Nacionales". <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.

Izquierdo, A. y Martínez, J. (2015). "Fiscal Sustainability: Challenges of the government agenda and responsiveness in times of crisis: a review of subnational governments in Mexico", *Governments' policy agenda and responsiveness in times of crisis*, Milán, Italia.

"according to theoretical reasoning, excessive autonomy in debt carries risks, especially when chances of rescue by the central government occurs, and if the market does not impose discipline, then the government will try to borrow beyond recommended, leaving for the long term payments infrastructure and current expenditure of the day" (Izquierdo y Martínez, 2015, p. 25).

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios.

Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.

Ley General de Deuda Pública (1976), DOF.

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Ley Federal de Deuda Pública.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1941), Reglamentaria de la base primera.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1970).

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1984).

Mandujano, N. (2014). "Endeudamiento público subnacional en México: instrumento fallido de la política fiscal", en *Aspectos de la política fiscal en México* (pp. 161-185). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Marván, I. (2012). "Cap. VIII. De la ciudad del presidente al gobierno propio, 1970-2000", en *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)* (pp. 483-563). Ciudad de México, México. El Colegio de México.

Mendoza, M. (2013). "Dinero, política fiscal y estabilidad: ¿Es necesario el déficit fiscal?", en *Análisis*.

Moody's (2005), "Distrito Federal".

- (2007), "Distrito Federal".
- (2010), "Distrito Federal".
- (2011), "Distrito Federal".
- (2014), "Distrito Federal".

Musgrave, R. (1968). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid, España. Aguilar, SA de ediciones.

Nacional Financiera, Banca de Desarrollo. "Crédito simple" [en línea] <<http://www.nafin.com.mx/portalnf/content/curso-abc/creditos-a-largo-plazo/credito-simple.html>>, (Recuperado el 13 de julio del 2016).

Oliva, M. (2013). "Notas sobre la deuda estatal y municipal en México", en *Revista Ciencia Administrativa*.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, (2010), "Indicadores de deuda".

Ortiz, R. (1995), "La Política Fiscal Moderna", en *Revista de Administración Pública*, Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública, número 88, recuperado el 18 de marzo del 2015 en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/88/pr/pr9.pdf>>.

Osornio, F. (1992). *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Panizza, U. (2008). "Domestic and external public debt in developing countries". *United Nations Conference on Trade and Development Discussion Paper (No. 188)*.

"long-term domestic currency debt reduces maturity and currency mismatches and hence tends to be safer (from the borrower's point of view) than short-term foreign currency debt" (Panizza, 2008, p. 10)

Retchkiman, B. (1972). *Introducción al estudio de la economía pública*. México. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Revilla, E. (2013). "Subnational Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises". *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*. Washington, DC: The World Bank.

"(...) Mexico's subnational debt framework was reformed in 2000. The old framework was based on the concept of the mandato (mandates). This meant that the federal government acted as a trustee in servicing state debt that had been collateralized with participaciones. What happened (...) was that (...) a) banks had the incentive to make loans, since they perceived them to be risk free; and (b) subnationals also had the expectation of a bailout since it was not credible that the federal government would in fact reduce transfers (...)" (Revilla, 2013, p. 152-153).

"(...) an explicit renunciation of federal bailouts and a new system aimed toward a correct evaluation by lenders of idiosyncratic subnational risk. These objectives were pursued through (a) the elimination of the mandatos; (b)

establishment of a link between the capital risk weighting of bank loans to subnationals and their credit rating; (c) and a requirement to register subnational loans with the Ministry of Finance (...)" (Revilla, 2013, p. 153).

Reyes, M. (2012). "La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano". México.

Sánchez, A. (2012). "La evolución de la Ciudad de México: Factores para el Desarrollo Social", *Informe del estado de desarrollo social en el Distrito Federal*, de EVALÚA DF, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, SEFIN. *Cuentas Públicas del Distrito Federal 1999-2015*.

-, *Informes Trimestrales de la Deuda Pública del Distrito Federal 2002-2015*.

-, *Informes Trimestrales de las Finanzas Públicas del Distrito Federal 2002-2015*.

- (2010). "Mexico City's Public Finances".

"Increase of average bond maturity from 8 to 29 years; Credit contracting for a term of 40 years, not seen since the 30's; Decrease in the average fix rate from 10.36 to 9.38%; GDF accouts for a smother amortization profile" (SEFIN, 2010, p. 21).

-, "Respuestas a preguntas frecuentes sobre la deuda pública del Distrito Federal", disponible en <[http://www.finanzas.df.gob.mx/FAQ\\_deuda\\_publica/index.html#>](http://www.finanzas.df.gob.mx/FAQ_deuda_publica/index.html#>), [Recuperado el 19 de julio de 2016].

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, (2016). "Informe trimestral de la situación de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, Enero-Marzo de 2016".

, *Iniciativas de Leyes de Ingresos de la Federación* (Varios años).

-, *Leyes de Ingresos de la Federación* (Varios años).

-. "Obligaciones financieras de Entidades Federativas y Municipios" (Varios años).

- (2016). "Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios".

Smith, H. J. M. (2015). "Now for Public Debt in Mexico: Policy Lessons for the Effective Oversight of State and Municipal Government Finances".

“The Mexican debt system provides states and cities with several ways to take out public loans. Public officials can select higher or lower interest rates and longer or shorter terms for the services by using either public or private sector packages. All subnational public loans in Mexico are sub-sovereign subordinated debt, managed in local currency” (Smith, 2015, p. 9).

Standar & Poor’s (2003), "Fundamento: Distrito Federal (Ciudad de México)".

- (2007), “Sin título”.

- (2010), “Sin título”.

- (2011), "Standard & Poor's confirma calificaciones de 'mxAAA' de cinco emisiones de certificados bursátiles del Distrito Federal.

- (2013), "Standard & Poor's confirma calificaciones de 'mxAAA' de seis emisiones de certificados bursátiles del Distrito Federal.

- (2014), "Standard & Poor's confirma calificaciones de 'mxAAA' de cinco emisiones de certificados bursátiles del Distrito Federal.

Transparencia presupuestaria, Observatorio del gasto. “Glosario”. <  
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>>.