



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

**Presupuesto en empleo del Gobierno del Distrito
Federal 2009-2014**

T E S I S

Que para obtener el grado de:

Licenciado en Economía

P R E S E N T A

Martín Marvicen Trejo Jimenes

DIRECTOR DE TESIS

Lic. Javier Lara Olmos





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1. El presupuesto de egresos de la federación	6
1.1 Marco Jurídico	6
1.2 El Proceso Presupuestario	10
Capítulo 2. El presupuesto del D.F. 2009-2014	17
2.1 Aportaciones y Participaciones Federales en las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	17
2.2 Ingresos del D.F.....	21
2.3 Ingresos del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2009-2014	24
Capítulo 3. Situación del empleo en el Distrito Federal	33
3.1 Ocupación	35
3.2 Desempleo	37
3.3 Subocupación.....	39
3.4. Informalidad	41
Capítulo 4. Políticas de empleo en el Gobierno del Distrito Federal.....	43
4.1 El Programa General de Desarrollo.....	49
4.1.1 Programa General de Desarrollo 2007-2012	51
4.1.2 Programa General de Desarrollo 2013-2018	53
Conclusiones.....	56
Anexos	59
Bibliografía.....	66

Siglas, Acrónimos y Términos

- ASF: Auditoría Superior de la Federación
- ALDF: Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- LCF: Ley de Coordinación Fiscal
- LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- LGCG: Ley de Contabilidad Gubernamental
- LGDS: Ley General de Desarrollo Social
- LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- LI: Ley de Ingresos
- LP: Ley de Planeación
- Mdp.: Millones de Pesos
- PBR: Presupuesto Basado en Resultados
- PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- SED: Sistema de Evaluación del Desempeño
- SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Introducción

Cada año el Gobierno en sus tres órdenes (federal, estatal y municipal) tiene como tarea el proveer de bienes y servicios a la sociedad, algunos de ellos son sólo ofrecidos por él mismo y por ninguna otra entidad.

Por su naturaleza, dichos bienes y servicios son conocidos como bienes públicos ya que no los ofrece ninguna instancia, algunos ejemplos de estos bienes y servicios públicos pueden ser el pavimentado, el alumbrado, el suministro de agua o la defensa nacional. Los bienes y servicios públicos se financian a través de los distintos canales que tiene el Gobierno para hacerse de recursos.

Debido a que no necesariamente el ingreso público se gasta automáticamente, el Gobierno se ve obligado a crear un documento con anticipación en el que se incluyen tanto los ingresos que espera obtener como los gastos que efectuará para el cumplimiento de sus obligaciones.

Dentro del sector público, es muy importante conocer los recursos con los que se cuenta, así como hacer una proyección de los recursos futuros y de lo que se erogará para lograr las metas y objetivos que se plantean en cada periodo, de tal manera que el Gobierno pueda distribuir el ingreso a las diversas instituciones encargadas de llevar a cabo funciones específicas para la obtención de dichas metas, de acuerdo a las necesidades que tengan cada una de ellas.

De esta necesidad que tiene el Gobierno de planificar sus ingresos y gasto, nace el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), documento que especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad¹.

¹ SHCP. (2012). PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN., de SHCP Sitio web: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>

Para poder cumplir con las metas que se establece el Gobierno año con año, éste requiere cumplir con su función de rector de la economía nacional; un modo de actuar ejercer como rectoría de la economía es el gasto público.

Dicho gasto se justifica por el valor total de la compra de bienes y servicios que realiza el sector Gobierno para alcanzar a cubrir las necesidades de sus habitantes como lo pueden ser educación, salud, pavimentado de calles, luz eléctrica, desarrollo al campo, entre muchas otras más.

El gasto público constituye la principal herramienta de la que se vale el Gobierno para la debida asignación de recursos y distribución del ingreso. De esta manera el Gobierno influye en la economía del país, tomando siempre en cuenta los ingresos futuros que prevé obtener como resultado de sus múltiples actividades, así como de los gastos que al ejercer provocan el llamado efecto multiplicador².

Así, con un proceso ordenado, el Poder Ejecutivo año con año y dependiendo de la situación política, económica, cultural, social (no necesariamente en ese orden) y tomando en cuenta los Criterios Generales de Política Económica, formula el documento denominado Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se somete a la aprobación y/o corrección de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Al momento en que el documento es formulado, se deben tener claros los objetivos que el presupuesto quiere alcanzar, ya que de la manera en la que esté enfocado, será la manera en la que se distribuyan los ingresos, y por tal motivo el rumbo del país tomará forma de acuerdo a los objetivos y metas que se hayan planteado en el documento.

Existen necesidades que son imprescindibles cada año, como lo pueden ser la educación, la salud, la vivienda, etcétera, sin embargo, existen nuevas necesidades que a lo largo de los años se han ido sumando a las mencionadas como podrían ser inversiones en comunicaciones y transportes o el gasto en las nuevas

² Se conoce como efecto multiplicador al incremento en el producto de un país cuando éste aumenta el gasto.

Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), por ello el presupuesto cada año cambia para así adaptarse a las nuevas necesidades que tiene su población y que varían con el paso del tiempo.

Igualmente es importante conocer con anticipación con cuánto se cuenta para el periodo siguiente y así conocer qué porcentaje de los objetivos se cubrirá y qué porcentaje no, de esta manera el periodo anterior influye de manera significativa en el periodo siguiente, ya que si algún programa no cumplió como se esperaba en tiempo y forma o no tuvo el impacto debido, podría verse afectado en el siguiente ejercicio, ya sea que sus recursos aumenten o disminuyan.

En el presupuesto se indican de manera implícita los objetivos económicos que el Gobierno se traza ya que, si en un periodo se decide gastar más en la creación de escuelas, esto significaría que la industria de la construcción obtendría más demanda, además de que crearía una demanda de computadoras, esto con el fin de crear estudiantes más preparados. Pero por el otro lado debido a que el presupuesto es ajustado podría dejarse de lado la salud o el deporte, lo que mermaría en cierto porcentaje de la población.

Por tal motivo la creación de un presupuesto año con año, no es un asunto que se resuelva en unos pocos días y compete no sólo al Gobierno sino también a los sindicatos, a las empresas privadas y al sector social a trabajar conjuntamente para crear el documento que más convenga a todos los sectores.

El presente trabajo tiene por objeto mostrar los aspectos más relevantes en el proceso de toma de decisiones que se lleva a cabo en México, específicamente en el renglón de la creación de empleos en la Ciudad de México. Como el nombre lo indica, se trata de mostrar no sólo los alcances, sino las limitaciones que tiene el Presupuesto en el Distrito Federal.

De la misma manera en la que el Ejecutivo formula un documento que atañe a los intereses federales, cada orden de gobierno tiene también un presupuesto que maneja su Secretaría de Finanzas, en este caso, el trabajo se enfoca específicamente en el presupuesto del Distrito Federal.

La razón por la cual se escogió el D.F, obedece a que en él se encuentran los poderes federales, además de que es el centro financiero y económico del país, al 2013, el Distrito Federal representó el 17.1% del PIB total en México³.

Para ello se abordarán cuatro distintos capítulos; en el primero, se da una radiografía general de cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario a nivel Federal (PEF) pasando por los distintos actores institucionales que intervienen en dicho proceso y resaltando las funciones que tienen cada uno de ellos, así como el marco normativo por el cual se rige.

Dentro de este capítulo se hace mención a los distintos conceptos que conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como una breve descripción de las fases del mismo. De dónde se obtienen los recursos económicos y cómo se clasifica el presupuesto, son algunas de las interrogantes que se contestan a lo largo del capítulo I.

El marco jurídico del PEF representa los documentos legales con los cuales se le da forma al proceso presupuestario en México, a manera general se da una introducción del marco a nivel federal.

En el segundo capítulo, se toca el tema específico del Presupuesto en el Distrito Federal en el periodo 2009-2014, en él se encuentran dos periodos de gobierno distintos (Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera).

Al igual que en el capítulo I, se hace referencia al marco jurídico que da pie al gasto final que se efectúa en el Distrito Federal, se toman en cuenta las partidas que conforman al presupuesto del Distrito Federal, así como los Programas Generales de Desarrollo de los dos últimos jefes de Gobierno, se hará una breve explicación de lo que pretende cada uno, y cómo ejercen el gasto para alcanzar las distintas metas de cada uno.

Para el tercer capítulo, revisa la situación general de empleo que imperó en el Distrito Federal en el periodo de estudio, revisando los rubros más importantes en

³ INEGI

lo que al empleo se refiere; tales como, la ocupación, el concepto de población económicamente activa, subocupación, entre otros.

Para finalizar, se toman los Programas Generales de desarrollo de los dos periodos, y se comparan con los empleos creados, se revisan las políticas nacionales que influyeron en la creación de empleos y su impacto.

Capítulo 1. El presupuesto de egresos de la federación

1.1 Marco Jurídico

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rigen la toma de decisiones en materia presupuestaria⁴, como tal, el proceso se lleva a cabo con base en documentos normativos como son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), la Ley de Planeación (LP), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y en una medida no directa el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El propósito de este apartado es mostrar las bases jurídicas que tiene el Proceso del Presupuesto de Egresos de la Federación para llevarse a cabo, de esta manera se sienta un precedente jurídico que dicta las reglas de cómo y cuándo deben de actuar cada uno de los actores involucrados en el proceso empezando por las iniciativas por parte del Ejecutivo Federal enviadas al Congreso de la Unión y finalizando con el proceso de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados.

Cuando el Ejecutivo Federal formula el Presupuesto de Egresos, tiene directrices que marcan el rumbo que debe de tomar el Presupuesto, una de ellas se encuentra en la LFPRH, en la cual, se incluyen lineamientos para que la planeación del Presupuesto Federal se realice con enfoque en el logro de resultados para que éstos sean tomados en cuenta en las decisiones del proceso presupuestario y, con base en la información generada por evaluaciones, hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos.

En este sentido el lineamiento más importante del proceso se encuentra en la Constitución, en ella, se señalan las facultades que tendrán a lo largo del proceso presupuestario cada uno de los actores que en él participan, al respecto en el artículo 74 de la Constitución se señala que:

⁴ Guerrero, J.P, López, M., Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

“El ejecutivo federal hará llegar a la cámara la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación”.⁵

De esta manera la Constitución concede la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de presentar la iniciativa de Ley de Ingresos tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores para su aprobación, discusión y en su caso modificación.

En tanto que la iniciativa del PEF se presenta exclusivamente a la Cámara de Diputados para su posterior aprobación, discusión y en su caso modificación por parte de dicha Cámara, que puede a más tardar entregar dicho presupuesto el 15 de noviembre, o en el caso de que sea el primer año del sexenio, el día 15 de diciembre.

En el mismo artículo 74 fracción IV de la Constitución se señala que:

“...son facultades exclusivas de la cámara de diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.”⁶

A diferencia de la Ley de Ingresos que debe ser aprobada, discutida y en su caso modificada tanto por la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores (mandato que se debe cumplir a más tardar el 20 de octubre del año anterior al inicio del año fiscal por parte de la cámara de diputados, y el 31 de octubre del año anterior al inicio fiscal por parte de la Cámara de Senadores), el PEF, sólo se somete a la aprobación de la cámara de diputados.

A su vez en el artículo 31 constitucional se señala que:

⁵ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: Leyes Federales y Estatales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf>

⁶ Ídem

“son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”⁷

En este artículo constitucional, se expresa la participación que tendrá la ciudadanía dentro del marco del Presupuesto de Egresos.

Es importante mencionar que, si bien la formulación es facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, éste toma en cuenta otras partidas y documentos como base para la formulación del Presupuesto, como lo señala la Ley de Planeación en su artículo 27:

“Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales... estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, registrarán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales”⁸

De esta manera la Constitución dota a los distintos actores que intervienen en el proceso presupuestario de funciones específicas, lo que se traduce en contrapesos durante el proceso presupuestario, ya que, por un lado faculta al ejecutivo que con base en los anteproyectos realizados por parte de las dependencias del Gobierno Federal, sus planes y programas para el siguiente año fiscal, y basándose en las referencias de gasto y techos financieros establecidos por la Secretaría de Hacienda, formula el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁹

Para las transferencias a los estados y municipios, el artículo 49 de la Ley de Coordinación fiscal señala que:

⁷ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: Leyes Federales y Estatales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf>

⁸ Ídem

⁹ Guerrero, J.P, López, M., Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

“Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que las reciban.”¹⁰

En la tabla 1 se presentan las disposiciones jurídicas que rigen al marco normativo del PEF.

Tabla 1
Disposiciones jurídicas del PEF

Ordenamiento	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	25, 26, 73, 74, 75, 122 B, 126
Ley de Planeación	1,3, 4, 6, 7, 9, 14,
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	1, 6, 7, 24, 25, 27, 29, 30, 41, 42, 79,
Ley General de Contabilidad Gubernamental	38, 46, 54,
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	20, 31, 41, 43 Bis
Ley General de Desarrollo Social	20
Ley de Coordinación Fiscal	49

Fuente: Negociación Política del Presupuesto

¹⁰ Cámara de Diputados. Ley de Coordinación Fiscal. En: Leyes Federales y Estatales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf>

1.2 El Proceso Presupuestario

El Presupuesto de Egresos de la Federación representa el instrumento más influyente del cual dispone el Estado para influir en la economía, dado que en él se reflejan las políticas y programas que habrá de seguir el Gobierno para la consecución de sus metas y objetivos.

De acuerdo con José M. Flores se puede definir al Presupuesto de Egresos de la Federación como:

El documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado¹¹

El PEF se distribuye entre las diversas instituciones y organismos públicos encargados de llevar a cabo tareas, se formula para cubrir las partidas de gasto del Gobierno Federal, incluye los recursos que se transfieren a los gobiernos estatales y municipales.

La importancia de contar con un presupuesto es vital en todos los ámbitos de Gobierno, ya que en él se plasman los gastos que se efectuarán durante el ejercicio fiscal, mismos que repercutirán directamente en el bienestar de la población.

En México, el Presupuesto no se limita a un simple documento donde se plasman los ingresos y erogaciones que llevará a cabo el Ejecutivo Federal año con año, sino que, por el contrario, representa un instrumento de política económica para alcanzar metas y objetivos establecidos en el país. Es por eso que al momento de la

¹¹ Flores Ramos José M. 1993, Presupuesto Público, Facultad de Economía, México

formulación del PEF, la SHCP, pide a las distintas instituciones que integren sus anteproyectos, los cuales, deben de estar alineados al PND, de esta manera se consiguen las metas y objetivos planteados en él.

Es decir que el presupuesto de cada ejercicio fiscal refleja los objetivos que se plantean cada sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo, de esta manera, el presupuesto podría en un año inclinarse más por la educación y la seguridad social, y en otro por la infraestructura y la creación de PyMEs.

Clasificación del PEF

Para entender en qué sentido se plantea el PEF, se le puede clasificar según su naturaleza, la cual puede ser: programática, administrativa, económica, y funcional.

Programática: ¿qué se hace?

a) Gasto para la ejecución de planes y programas

- Gasto programable
- Cumplimiento de las funciones de Estado

b) Gasto de Carácter General

- Gasto no Programable
- Por su naturaleza no se identifican en ningún programa específico

Formulación del PEF

Administrativa: ¿quién gasta?

Ramos de Administración Pública Centralizada

- Secretarías de Estado

Ramos de poderes y órganos autónomos

- Poderes legislativo y judicial, tribunales fiscales y agrarios, INE, CNDH

Ramos Generales

- Provisiones salariales y económicas, participaciones a las entidades federativas y municipios

Económica: ¿en qué se gasta?

- a) Gasto Corriente (no aumenta el activo de la Hacienda Pública Federal)
 - Sueldos y salarios

- Rentas, energía eléctrica
 - Erogaciones sin contraprestación
- b) Gasto de Capital
- Activos físicos y conservación de los ya existentes
 - Incrementa los activos fijos del sector público

Funcional: ¿para qué se gasta?

- Desarrollo social
- Desarrollo económico
- Desarrollo agropecuario y forestal
- Gobierno

Etapas del PEF

La Ley de Planeación establece las normas y principios bajo los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, mediante la cual se deberá fijar los objetivos, metas, estrategias y prioridades; y que, de acuerdo a la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan las acciones.

Las dependencias Administración Pública Federal y Entidades Paraestatales deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto, elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, deberán planear y conducir, sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El proceso presupuestario es el conjunto de etapas que cumple cada presupuesto anual. En México, este proceso se divide en cuatro etapas durante el año, en cada una de ellas intervienen diferentes actores en fechas determinadas.

Es importante señalar que este proceso no es lineal, por lo tanto, una etapa puede empalmarse con otra, es decir que al tiempo en que un presupuesto está siendo formulado, el del año anterior se encuentra en etapa de ejecución. Las cuatro etapas que conforman al proceso son:

1. Formulación
2. Revisión, análisis y discusión

3. Ejecución
4. Auditoría y control

1. Formulación

La SHCP solicita a las distintas dependencias en función de los objetivos planteados en el PND, la integración de sus anteproyectos de presupuesto, dichas dependencias pueden clasificarse de la siguiente manera¹²:

a) Administración Pública Federal

- Secretarías de Estado
- Procuraduría General de la República
- Presidencia de la República
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

b) Administración Pública Paraestatal

- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
- Organismos Descentralizados
- Fideicomisos Públicos

c) Órganos Autónomos

- Instituto Nacional Electoral
- Comisión Nacional de Derechos Humanos

d) Poderes de la Unión

- Poder Legislativo
- Poder Judicial

¹² UNICEF. (2011). El Proceso Presupuestario en México y su Contexto Político. 13/08/2016, de UNICEF Sitio web: <http://www.infoninez.mx/files/presupuestario.pdf>

2. Revisión, Análisis y discusión.

El Congreso de la Unión, discute, revisa, analiza, aprueba, y en su caso, modifica la Ley de Ingresos, en tanto que, sólo la Cámara de Diputados, se encarga de discutir, revisar, analizar, aprobar, y en su caso, modificar el PEF.

3. Revisión, análisis y discusión

Se ejecuta el gasto por las distintas entidades, la SHCP, se encarga de monitorear el gasto y la rentabilidad del Presupuesto y entrega controles trimestrales de dichos gastos, finalmente remite al poder legislativo la cuenta pública.

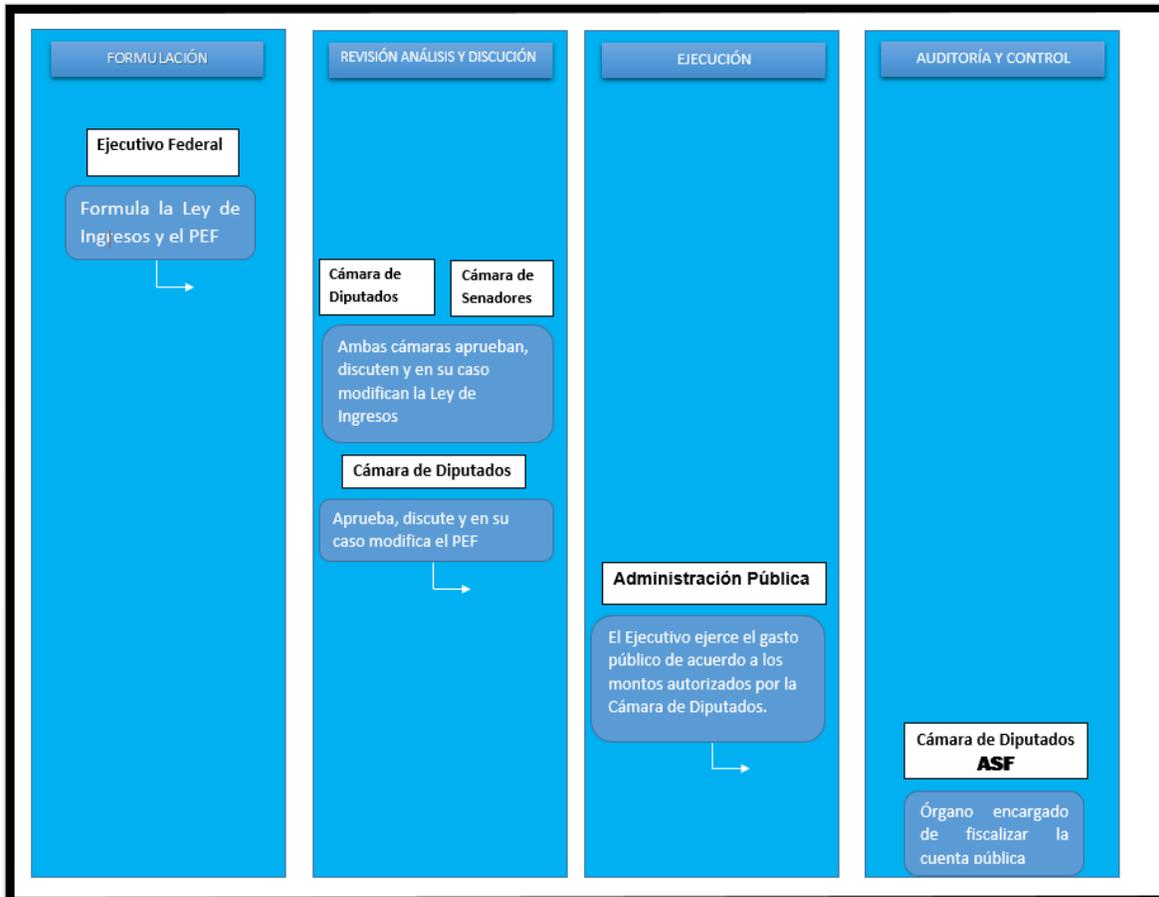
4. Auditoría y control

En esta etapa se llevan a cabo el control interno y el control externo del gasto ejercido; el primero corresponde a la SHCP, en tanto que el segundo corresponde a la Auditoría Superior de la Federación

En el cuadro 1 se presentan las fases y los actores que intervienen en el proceso presupuestario

Cuadro 1

Etapas del Proceso Presupuestario



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal

A fin de asegurar que el Presupuesto se ejerza de forma eficaz, en el sistema mexicano se implementó el Presupuesto Basado en Resultados PBR. La introducción del PBR ha mejorado la eficiencia y eficacia del gasto público al servir como un mecanismo para dirigir eficazmente el gasto y facilitar el seguimiento de las actividades y rendimiento de sus ejecutores¹³. De acuerdo a las mejores prácticas internacionales, sobre todo aquellas que se tomaron de la OCDE, en adición al PBR, se incluye un sistema de evaluación del desempeño (SED).

¹³ Dionisio Pérez-Jácome Friscione. (2012). Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México. 2015, de SHCP Sitio web: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

En México, durante la década de los 90' se impulsaron medidas para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, y a partir de 2006, se establecieron obligaciones para evaluar los resultados de los programas sociales y los logros obtenidos por las entidades federativas y los municipios con recursos federales.

En la actualidad, el PBR busca eficiente la cantidad de bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a los programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

En el cuadro 2 se presenta la calendarización del PEF

Cuadro 2

Calendarización del PEF



Fuente: Elaboración propia con base en la negociación política del Presupuesto

Capítulo 2. El presupuesto del D.F. 2009-2014

2.1 Aportaciones y Participaciones Federales en las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) consiste en la adhesión de los estados a un régimen el cual les otorga participación en los fondos federales y los estados a cambio ceden parte de sus facultades tributarias a la Federación.

El SNCF tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del primero de enero de 1980¹⁴, dicha Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales¹⁵ constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En México la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala en su artículo 1:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.”¹⁶

Para la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentran distintas partidas que se distribuyen entre las diversas instituciones y organismos

¹⁴ SNCF. Acerca del S.N.C.F. 16/08/2016, de SNCF Sitio web: <http://www.sncf.gob.mx/organismos/>

¹⁵ Cámara de Diputados. Ley de Coordinación Fiscal. En: Leyes Federales y Estatales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf>

¹⁶ Ídem.

públicos. Las partidas del gasto del Gobierno Federal incluyen los recursos que se transfieren a los gobiernos estatales y municipales.

Estos recursos se podrían dividir en dos grandes ramos, el 28 y el 33: según la SHCP, las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal¹⁷.

En tanto que al ramo 33 lo define como “las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno”¹⁸

Por un lado, las aportaciones federales (ramo 33), son recursos que la Federación transfiere a las entidades en virtud de sus funciones para ofrecer servicios de salud, educación, apoyo a la vivienda, etcétera, y por el otro, las participaciones federales (ramo 28) son recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, para que estas los ejerzan libremente en la producción de bienes y servicios necesarios para su población.

Las Participaciones Federales forman parte del Gasto no Programable, por lo que en el PEF aparecen como una estimación de lo que se espera se transferirá a las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP) a lo largo del ejercicio fiscal. Además, por su naturaleza, no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de las entidades federativas y municipios; de manera a que se ejercen de

¹⁷ SHCP. Participaciones en ingresos federales e incentivos económicos entregados a las entidades federativas. de SHCP Sitio web:

<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>

¹⁸ SHCP. Aportaciones en ingresos federales e incentivos económicos entregados a las entidades federativas. de SHCP Sitio web:

<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

manera autónoma por parte de los gobiernos locales y no están sujetos a fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).¹⁹

Las participaciones federales de acuerdo a la SHCP, se integran por los siguientes fondos:

- I. Fondo General de Participaciones
- II. Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
- III. Fondo de Fiscalización
- IV. Fondo de Compensación
- V. Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- VI. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- VII. El 0.136 por ciento de la RFP

Respecto de las aportaciones federales la LCF señala en su artículo 25 que estas se establecerán por los siguientes fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

¹⁹ Ídem

De esta manera el Distrito Federal se hace de recursos para llevar a cabo los programas que consideren prioritarios, tomando en cuenta su Programa General de Desarrollo y el PND.

En el proceso presupuestario, el Gobierno de la Ciudad presenta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, quien lo discute y autoriza a finales de año y lo publica en el Decreto de Presupuesto de Egresos y entra en vigor el primer día del año siguiente. De acuerdo con lo establecido en el artículo 122 constitucional.

2.2 Ingresos del D.F.

De igual manera que el ejecutivo presenta al congreso de la unión la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de egresos de la federación, en el D.F., el encargado de acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal artículo 67 fracción XII de presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes²⁰, es el Jefe de Gobierno.

A su vez la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal señala en su artículo 10, fracción III que es atribución de la ALDF examinar, discutir y aprobar anualmente a más tardar el día veinte de diciembre de cada año la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y, en su caso, las reformas, modificaciones, adiciones y derogaciones al Código Fiscal y a la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, todos del Distrito Federal, excepto cuando en dicho mes inicie su encargo el Jefe de Gobierno, en cuyo caso la fecha límite será el día veintisiete del mismo mes.²¹

La estructura de los ingresos en el Distrito Federal se divide de la siguiente manera:

Cuadro 3 Ingresos del Distrito Federal



Fuente: Elaboración propia con base en EL Código Fiscal del Distrito Federal

²⁰ IFAI. (27/06/2014). Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. de Sitio web: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Estatuto%20de%20Gobierno%20del%20DF.pdf>

²¹ ALDF. (19/12/2002). Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de ALDF Sitio web: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>

El Código Fiscal Del Distrito Federal²², los define de la siguiente manera:

Impuestos: Contribuciones establecidas en el Código Fiscal del Distrito Federal (CFDF) que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en el Código, y que sean distintas a las Contribuciones de mejoras y a los Derechos.

Contribuciones de mejoras Contribuciones: establecidas en el CFDF y son aquellas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas; cuyos inmuebles se beneficien en forma directa por la realización de obras públicas.

Derechos: Contraprestaciones establecidas en el CFDF por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en el CFDF.

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

Aprovechamientos: Ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las Empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en el CFDF. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en

²² ALDF. (29/12/2009). Código Fiscal del Distrito Federal. FECHA, de ALDF Sitio web: http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Transparencia/IPO/Art14/Fr01/01Leyes/CFDF_2015-01-29.pdf

virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 454 del CFDF.

Organismos y Empresas: Son los ingresos propios que obtienen los Organismos y Empresas que conforman el sector paraestatal del Distrito Federal.

Las Leyes locales que tienen injerencia en el proceso presupuestario del Distrito Federal son:

- Programa General de Desarrollo del D.F. 2007-2012
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
- Ley de Obras Públicas del Distrito Federal
- Decreto del presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Estatuto Orgánico del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

2.3 Ingresos del Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2009-2014

Las participaciones (Ramo 28) y las aportaciones (Ramo 33) representan la principal fuente de ingresos con que cuentan los estados, por lo cual un aumento o disminución en ellos, se traduce en un nivel mayor de endeudamiento de parte de los gobiernos estatales para poder cumplir con sus obligaciones o, en su defecto, una disminución significativa en programas sociales lo que desemboca en un incumplimiento en las metas de cada gobierno estatal.

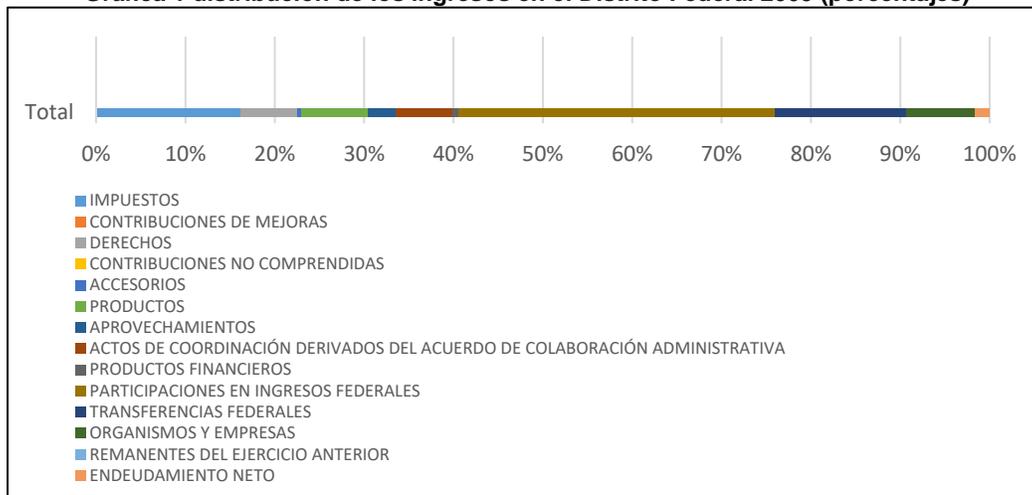
En el siguiente apartado, se muestra la evolución de los ingresos del Distrito Federal en sus distintos niveles de desagregación, destacando en cada uno de ellos el peso específico de las participaciones y aportaciones federales en el periodo 2009-2014, así como la variación porcentual de cada una de ellas.

De acuerdo con la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en el año 2009, los ingresos desagregados por concepto fueron los siguientes:

CONCEPTO	MONTO
I. Impuestos	19,795,571,720
II. Contribuciones De Mejoras	400,000
III. Derechos	7,870,537,555
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes	0
V. Accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos	478,169,644
VI. Productos	9,113,632,940
VII. Aprovechamientos	3,923,464,556
VIII. Actos de coordinación derivados del acuerdo de colaboración administrativa	7,769,024,566
IX. Productos financieros	760,395,301
X. Participaciones en ingresos federales	43,486,567,000
XI. Transferencias federales	17,969,972,985
XII. Ingresos propios de organismos y empresas	9,508,352,851
XIII Remanentes del ejercicio anterior	0
XIV. Endeudamiento neto	1,950,000,000
Total	122,626,089,118

Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009.

Gráfica 1 distribución de los ingresos en el Distrito Federal 2009 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009.

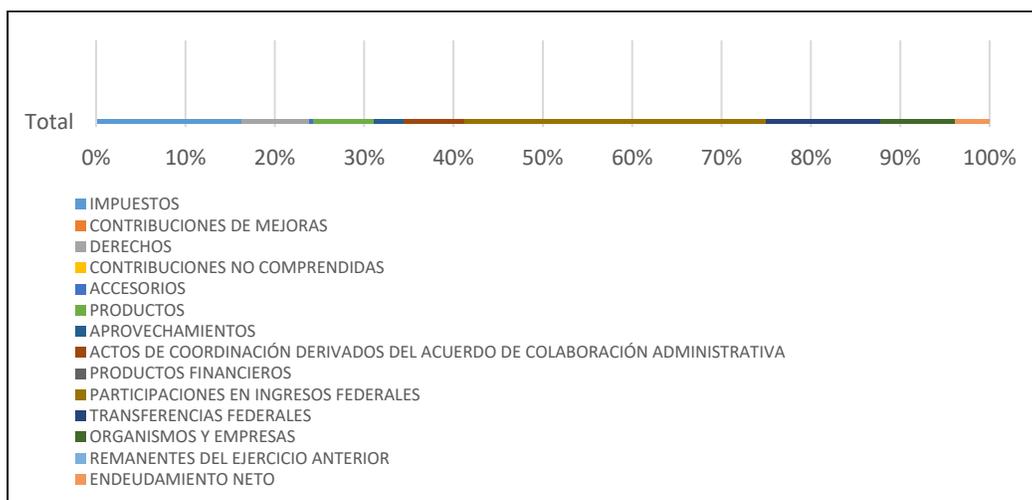
Las participaciones estatales contribuyeron con un 35.46% del total de ingresos, a su vez, las aportaciones federales representaron el 14.65%, como se observa, la suma de ambas representa más de la mitad del total de ingresos de la entidad.

La iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal en el año 2010, señala en su artículo 1 los ingresos desglosados por concepto, los cuales son los siguientes:

CONCEPTO	MONTO
I. Impuestos	21,053,352,333
II. Contribuciones de mejoras	400,000
III. Derechos	9,842,611,009
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes	0
V. Accesorios	517,187,111
VI. Productos	8,915,640,765
VII. Aprovechamientos	4,337,844,641
VIII. Actos de coordinación derivados del acuerdo de colaboración administrativa	8,667,755,487
IX. Productos financieros	110,000,000
X. Participaciones en ingresos federales	43,582,245,400
XI. Transferencias federales	16,540,384,964
XII. Organismos y empresas	10,866,253,517
XIII. Remanentes del ejercicio anterior	0
XIV. Endeudamiento neto	5,000,000,000
Total	129,433,675,227

Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010.

Gráfica 2 distribución de los ingresos en el Distrito Federal 2010 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010.

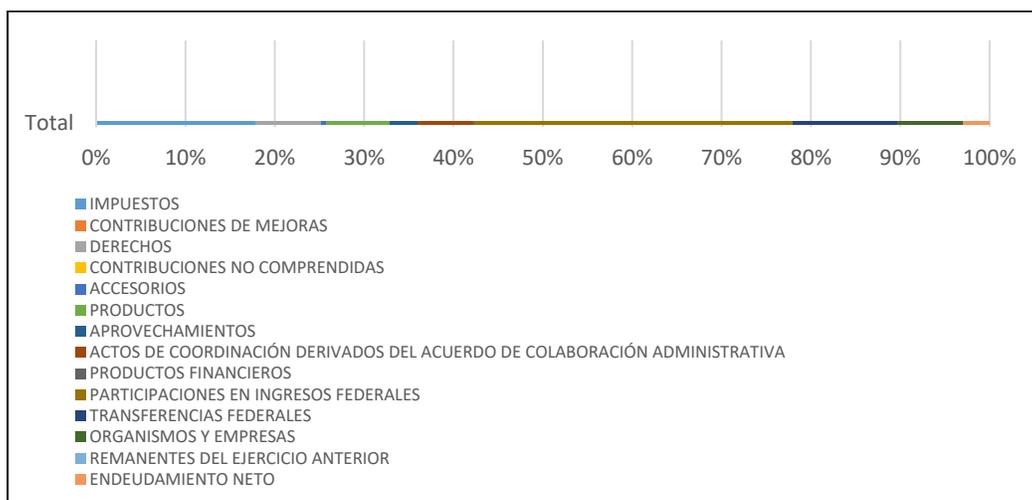
De igual manera que el año anterior, las participaciones y aportaciones federales representan casi la mitad de ingresos previstos para la entidad (46.45%), en este caso las primeras representan el 33.67%, en tanto que las aportaciones aportan el 12.78%.

En la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal en el año 2011, se obtuvo que los ingresos fueron los siguientes:

CONCEPTO	MONTO
I. Impuestos	24,483,553,858
II. Contribuciones de mejoras	0
III. Derechos	10,102,648,013
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes	0
V. Accesorios	669,285,089
VI. Productos	9,867,217,980
VII. Aprovechamientos	4,265,871,613
VIII. Actos de coordinación derivados del acuerdo de colaboración administrativa	8,319,371,843
IX. Productos financieros	321,520,000
X. Participaciones en ingresos federales	48,798,000,000
XI. Transferencias federales	15,981,504,890
XII. Organismos y empresas	10,203,527,818
XIII. Remanentes del ejercicio anterior	0
XIV. Endeudamiento neto	4,000,000,000
Total	137,012,501,104

Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011.

Gráfica 3 distribución de los ingresos en el distrito federal 2011 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011.

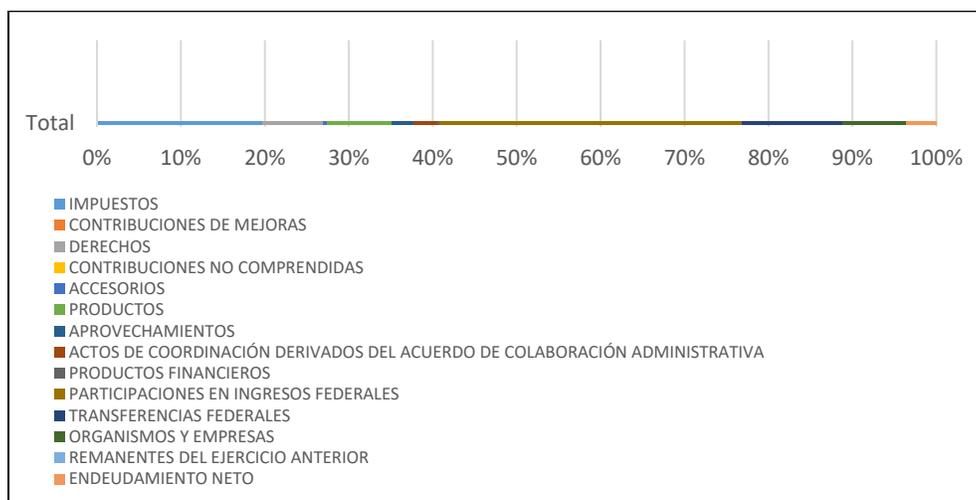
Para el año 2011 la tendencia de las participaciones y aportaciones federales continuó, en este caso la suma de ambas representó un 47.28% del total de ingresos, en dicho porcentaje las participaciones aportaron un 35.62%, en tanto que, las aportaciones contribuyeron con el 11.66% restante.

La iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal en el año 2012, señala en su artículo 1 los ingresos para dicho ejercicio fiscal, los cuales fueron los siguientes:

CONCEPTO	MONTO
I. Impuestos	27,186,523,935
II. Contribuciones de mejoras	0
III. Derechos	9,990,863,251
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes	0
V. Accesorios	693,379,352
VI. Productos	10,590,631,617
VII. Aprovechamientos	3,585,897,657
VIII. Actos de coordinación derivados del acuerdo de colaboración administrativa	3,960,376,541
IX. Productos financieros	333,094,720
X. Participaciones en ingresos federales	49,762,568,599
XI. Transferencias federales	16,492,320,987
XII. Organismos y empresas	10,447,433,462
XIII. Remanentes del ejercicio anterior	0
XIV. Endeudamiento neto	5,000,000,000
Total	138,043,090,121

Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012.

Gráfica 4 distribución de los ingresos en el distrito federal 2012 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012.

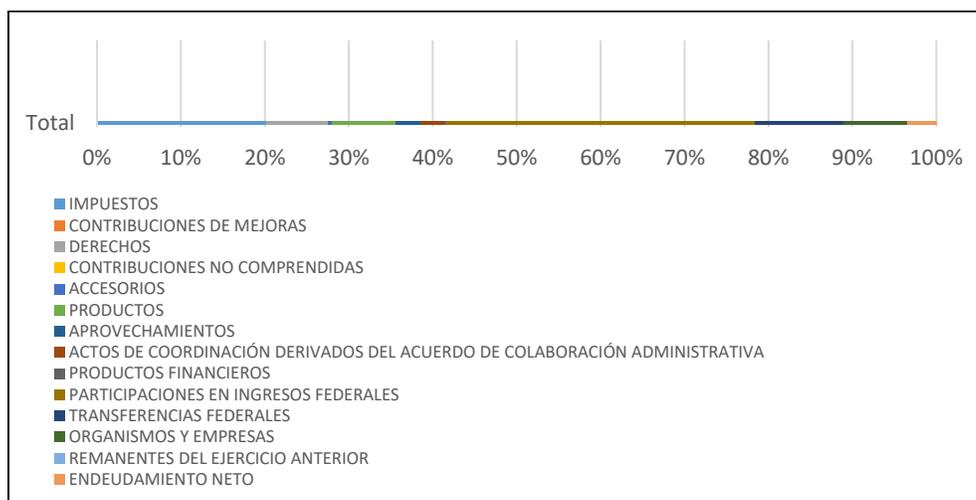
En el año 2012 las participaciones y aportaciones contribuyeron de nueva cuenta cerca de la mitad de los ingresos. Con un 48% del total de ingresos para ese ejercicio fiscal, las participaciones representaron el 36.05 %, a su vez, las aportaciones contribuyeron con el 11.95%.

Para el año 2013, de acuerdo con la iniciativa de Ley de Ingresos en el Distrito Federal, los ingresos se distribuyeron de la siguiente manera:

CONCEPTO	MONTO
I. Impuestos	29,141,917,049
II. Contribuciones de mejoras	0
III. Derechos	10,520,245,359
IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes	0
V. Accesorios	722,239,416
VI. Productos	10,870,866,657
VII. Aprovechamientos	4,264,822,097
VIII. Actos de coordinación derivados del acuerdo de colaboración administrativa	4,124,490,092
IX. Productos financieros	346,958,898
X. Participaciones en ingresos federales	52,977,596,930
XI. Transferencias federales	15,196,450,470
XII. Organismos y empresas	10,977,341,223
XIII. Remanentes del ejercicio anterior	0
XIV. Endeudamiento neto	5,000,000,000
Total	144,142,928,191

Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013.

Gráfica 5 distribución de los ingresos en el distrito federal 2013 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013.

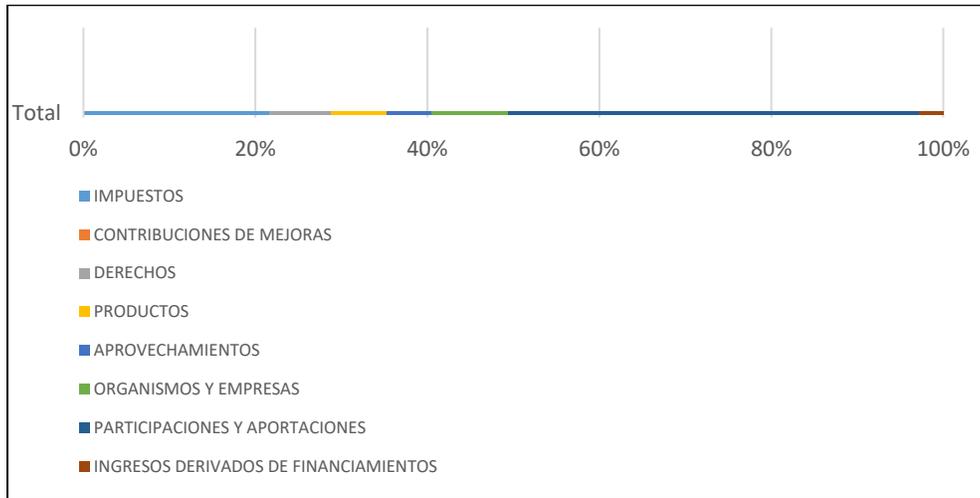
La tendencia de los años pasados continuó y para el año 2013 las participaciones federales contribuyeron con el 36.75% del total de ingresos, al mismo tiempo, las aportaciones representaron el 10.54%.

Finalmente, la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal en el año 2014, en su artículo 1 señala que los ingresos fueron los siguientes:

CONCEPTO	MONTO
I. Impuestos	34,027,891,893
II. Contribuciones de mejoras	0
III. Derechos	11,109,115,947
IV. Productos	10,229,122,570
V. Aprovechamientos	8,174,984,842
VI. Organismos y empresas	13,920,256,435
VII. Participaciones y aportaciones	74,876,204,861
VIII. Ingresos derivados de financiamientos	4,500,000,000
TOTAL	156,837,576,548

Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2014.

Gráfica 6 distribución de los ingresos en el distrito federal 2014 (porcentajes)



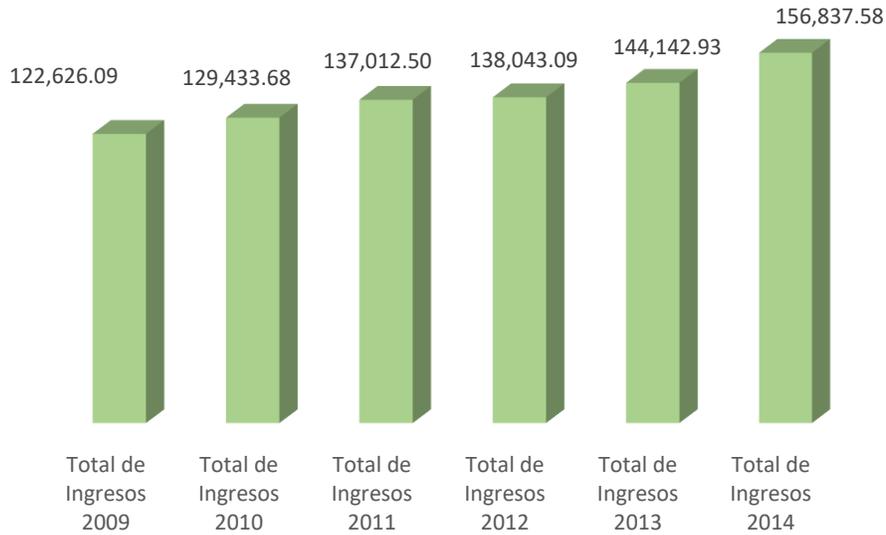
Fuente: Elaboración propia con base en la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2014.

En el año 2014 las participaciones y aportaciones representaron el 47.74% del total de los ingresos, las primeras contribuyeron con el 35.44%, a su vez, las aportaciones representaron el 7.59% (el restante 4.71%, corresponde a los convenios con la Federación).

Como se observó, las participaciones y aportaciones federales representan en todos los años del periodo cerca del 50% del total de ingresos, de esta observación radica la importancia que tiene el PEF en todas las entidades federativas de la República Mexicana, debido a que, al ser cerca de la mitad de los ingresos, su aumento/reducción se ve reflejada en los presupuestos locales, impactando directamente en los programas.

La gráfica 7 muestra la evolución del total de ingresos obtenido por el Distrito Federal en el periodo 2009-2014.

Gráfica 7 Total de Ingresos por año en el Distrito Federal 2009-2014 (Mdp.)



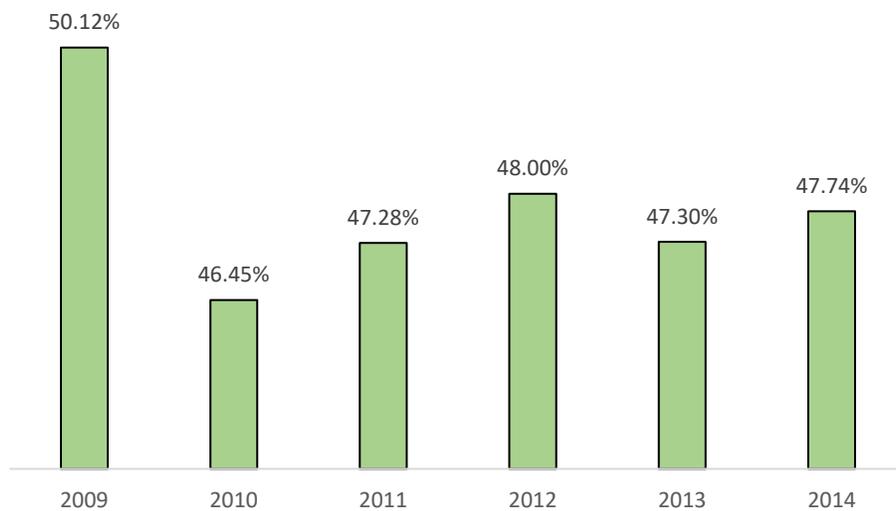
Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Finanzas del D.F.

La evolución de las participaciones y las aportaciones en general tuvo un comportamiento ascendente, la tasa media de crecimiento anual se ubicó en 5.04%, el año 2012 fue el que representó el menor aumento con respecto al año anterior (0.75%), en contraste el año en que se registró el mayor aumento fue el 2014 al pasar de 144,142.93 a 156,837.58, lo cual representa un aumento de 8.8%.

Como se señaló anteriormente las participaciones y aportaciones federales constituyen la mayor fuente de ingresos del Distrito Federal, es por ello que inminentemente las políticas económicas y de desarrollo que se tomen, van encaminadas a las de la federación.

La gráfica 8 muestra la evolución por porcentaje de las participaciones y aportaciones federales respecto al total del ingreso del Distrito Federal 2009-2014

**Gráfica 8 Porcentaje de aportaciones y participaciones federales en el total del ingreso del Distrito
Federal 2009-2014**



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Finanzas del D.F.

El detalle estadístico se encuentra en el anexo 1.

Capítulo 3. Situación del empleo en el Distrito Federal

El fenómeno de la economía informal se define como el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto²³

En México el fenómeno de la economía informal tiene su origen en la década de los setenta con un fenómeno migratorio de la provincia hacia la ciudad, el sector informal se caracteriza por la proliferación de puestos de trabajo con baja productividad, mano de obra poco calificada y el valor agregado es mínimo.

La economía informal se debe a cuestiones gubernamentales ya que la mala aplicación de políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, equivocadas o mal aplicadas, la falta de marcos jurídicos e institucionales apropiados; la falta de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y las leyes, y la falta de confianza en las instituciones y los procedimientos administrativos²⁴ conduce a el crecimiento y la agudización de las condiciones para que un mayor porcentaje de la población transite hacia una posición de economía informal. Si los ajustes estructurales y las políticas macroeconómicas no dirigen sus fines a la creación de empleos formales la economía informal toma fuerza y se reproduce cíclicamente.

Una economía informal a menudo representa que las personas que en ella se desenvuelven no alcancen niveles altos de instrucción, así como que carezcan de las prestaciones básicas para una familia como son la educación, la seguridad social y la salud, además los trabajadores informales enfrentan problemas de vulnerabilidad y por lo general carecen de acceso al crédito y vivienda propios.

²³ La transición de la economía informal a la economía formal (OIT) 2014

²⁴ Ídem

Las políticas que se tomaron en el D.F., se implementan con base en el PND, así, las líneas de política para la creación de empleos formales, contenidas en los Programas Generales de Desarrollo parten con una base de políticas federales que se ajustan a las necesidades de la Ciudad.

Las estadísticas de empleo en el caso del Distrito Federal, desagregado por ocupación, subocupación o desocupación

La tabla 2 muestra los datos acerca de la población total del D.F. en el periodo 2009-2014, así como la desagregación por Población económicamente activa, población ocupada y desocupada.

Tabla 2

Año	I. Población total	Población económicamente activa (PEA)	Ocupada	Subocupada	Desocupada
2009	8,956,178	4,235,853	3,964,610	260,939	271,243
2010	8,938,894	4,205,116	3,927,011	229,571	278,105
2011	8,922,106	4,393,420	4,128,315	348,293	265,105
2012	8,905,034	4,470,040	4,199,379	324,572	270,661
2013	8,886,708	4,429,488	4,189,915	306,250	239,573
2014	8,867,267	4,314,435	4,057,290	312,462	257,145

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la STPS

La tabla 3 muestra el comportamiento en la población económicamente activa en el periodo 2009-2014 y su desagregación por porcentajes.

Tabla 3

Población ocupada como porcentaje de la PEA	Población subocupada como porcentaje de la población ocupada	Población desocupada como porcentaje de la PEA	Tasa de informalidad laboral 1 (TIL1)
93.60%	6.58%	6.40%	49.13%
93.39%	5.85%	6.61%	48.43%
93.97%	8.44%	6.03%	48.22%
93.94%	7.73%	6.06%	49.74%
94.59%	7.31%	5.41%	50.71%
94.04%	7.70%	5.96%	50.60%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la STPS

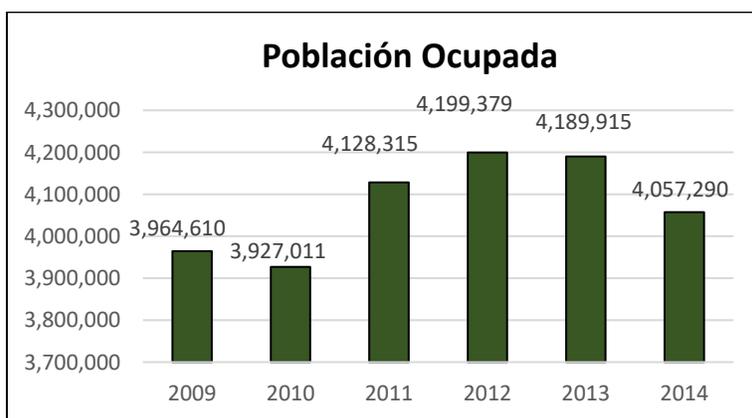
3.1 Ocupación

La población ocupada se refiere a aquellas personas de 15 y más años de edad que realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora. Incluye a los ocupados que tenían trabajo, pero no lo desempeñaron temporalmente por alguna razón, sin que por ello perdieran el vínculo laboral con este; así como a quienes ayudaron en alguna actividad económica sin recibir un sueldo o salario²⁵.

Siendo el D.F. la entidad federativa que más aporta al PIB nacional, la ocupación de la fuerza de trabajo que provee bienes y servicios debe de estar orientada al empleo formal, debido a la proliferación en las últimas décadas de la economía informal cada vez más gente transita hacia dicha economía, por lo tanto, un alta estadística de ocupación no es reflejo de mejores ingresos y mejores condiciones de trabajo.

La gráfica 8 muestra el comportamiento de la población ocupada en el Distrito Federal en el periodo de 2009-2014.

Gráfica 9



Fuente: Elaboración propia con base en la STPS.

²⁵ INEGI, s.f. *INEGI*. [En línea]

Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=EHENOE15mas> [Último acceso: 15 03 2017].

Si bien se registró un aumento significativo en la población ocupada en 2011 con 201,304, el aumento del primer al último año del periodo fue de 92,680, lo que representa el 2.34% de aumento.

En el total del periodo la tasa media de crecimiento anual se posicionó en 0.31%, con lo cual se expresa que la población capitalina en general tuvo una tendencia de transitar hacia la ocupación.

La gráfica 8 muestra el porcentaje de la población ocupada con respecto de la población económicamente activa.

Gráfica 10



Fuente: Elaboración propia con base en la STPS.

3.2 Desempleo

El INEGI²⁶ define a la población desocupada como las personas de 15 años y más de edad que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo. Definición de población desocupado

Por otro lado la tasa de desocupación es el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento en la población económicamente activa en situación de desempleo para el periodo 2009-2014.

Gráfica 11



Fuente: Elaboración propia con base en la STPS.

En el periodo de estudio la población desocupada se ubicó por encima de los 270,000 en tres de los cinco años del periodo, asimismo se produjo una reducción de 14,098 personas en situación de desempleo.

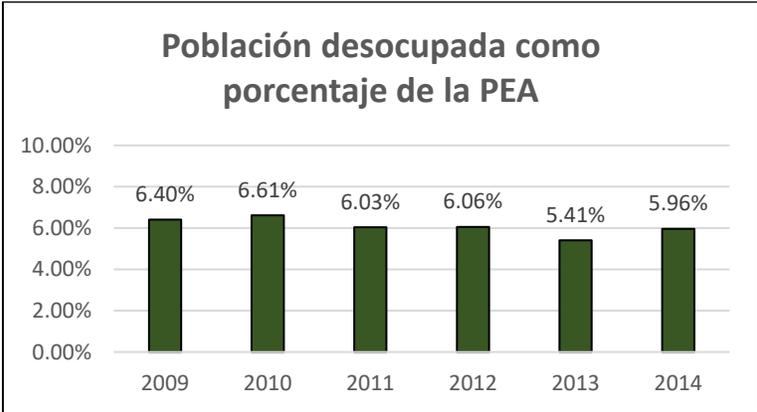
²⁶ INEGI, s.f. *INEGI*.

Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=EHENOE15mas>

La mayor reducción se dio en el año 2013 debido a que el año anterior la población desocupada se ubicó en 270,661, en tanto que en el 2013 se redujo en 31,088 personas lo cual representa el 11.49% de reducción.

La gráfica 11 muestra la variación porcentual de la población desocupada respecto de la población económicamente activa en el periodo 2009-2014.

Gráfica 11



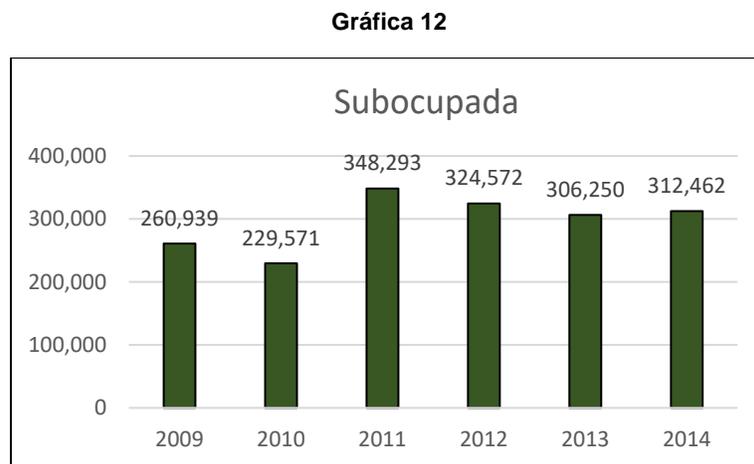
Fuente: Elaboración propia con base en la STPS.

El promedio de la población desocupada fue de 6.08% en el periodo, como se mencionó anteriormente la reducción más significativa se dio en el año 2013 al pasar de 6.06% a 5.41%, el cual fue el menor nivel en el periodo.

3.3 Subocupación

La STPS²⁷ define a la subocupación como las personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite. Lo anterior quiere decir que las personas que se encuentran este rubro, podrían pasar al de población ocupada.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento en la población económicamente subocupada en el periodo 2009-2014



Fuente: Elaboración propia con base en la STPS.

Para el periodo de estudio (2009-2014), la media de la población subocupada fue de 2, 459,466.

Una transición de la subocupación hacia la ocupación (trabajar más de 6 horas), significaría un aumento en el producto, así como mayores ingresos para las personas trabajando. Aunque el porcentaje de población subocupada con respecto de la ocupada no fue más allá del 9%, es importante señalar que una de las tareas principales en la creación de empleos, es que estos sean bien remunerados.

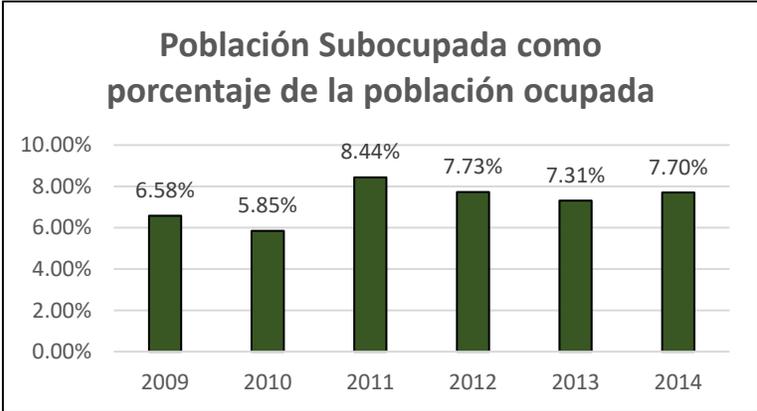
²⁷ STPS, s.f. STPS.

Disponible en: <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/Glosario/glosario.htm>

En ese sentido, la subocupación representa en general empleos que no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia, o bien empleos en condiciones que no son las idóneas, tales como, falta de seguridad social, condiciones poco favorables para los trabajadores, entre otras.

La gráfica 12 muestra el porcentaje de la población en condiciones de trabajar más horas de las que necesita o dispone como porcentaje de la población ocupada.

Gráfica 12



Fuente: Elaboración propia con base en la STPS.

En el periodo de estudio el año con el porcentaje más alto de población subocupada fue el 2011 con el 8.44%, en contraste, el menor fue el año anterior con el 5.85%, el promedio del periodo fue de 7.27%

3.4. Informalidad

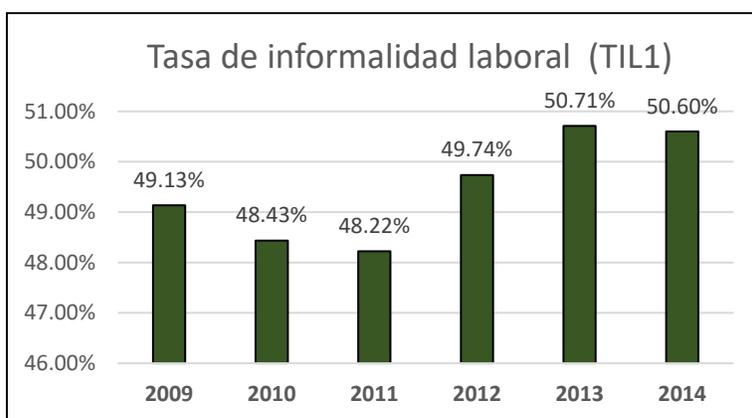
El sector informal de acuerdo con la STPS se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares²⁸, además suelen no cumplirse las leyes del trabajo ni otras regulaciones sanitarias, de seguridad o simplemente burocráticas, que el Estado impone al sector privado; en la mayoría de los casos tampoco se pagan impuestos.

En ese sentido, al no existir una separación entre los bienes de la familia y los del negocio, no existen las prácticas contables patrimoniales.

La tasa de ocupación en el sector informal se refiere al porcentaje de la población ocupada que trabaja para una unidad económica informal. La gráfica 13 muestra la tasa de informalidad laboral en el distrito federal en el periodo 2009-2014.

La baja productividad, el uso intensivo de mano de obra y el escaso nivel de capitalización entre otros factores suelen ser característicos del sector informal; los salarios suelen ser más bajos que los del sector formal.

Gráfica 13



Fuente: Elaboración propia con base en la STPS.

²⁸ STPS, s.f. STPS. [En línea]

Disponible en: <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/Glosario/glosario.htm>

Las implicaciones de una población con altos niveles de informalidad suelen ser la precariedad de los que en ella se encuentran, bajo nivel de educación, acceso mínimo o nulo a la salud, además de que no contribuyen al desarrollo del país, no son sujetos al fisco y las condiciones de trabajo suelen ser desfavorables para el trabajador.

En ese sentido, el Distrito Federal, presentó un alto nivel de personas en edad de trabajar en situación de informalidad. Para el año 2011, la TIL se ubicó en 48.22%, el cual fue el año con la menor tasa, en contraste, el año 2013 representó el año con el nivel más alto al presentar una TIL del 50.71%. El promedio del periodo se ubicó en 49.47%.

Capítulo 4. Políticas de empleo en el Gobierno del Distrito Federal

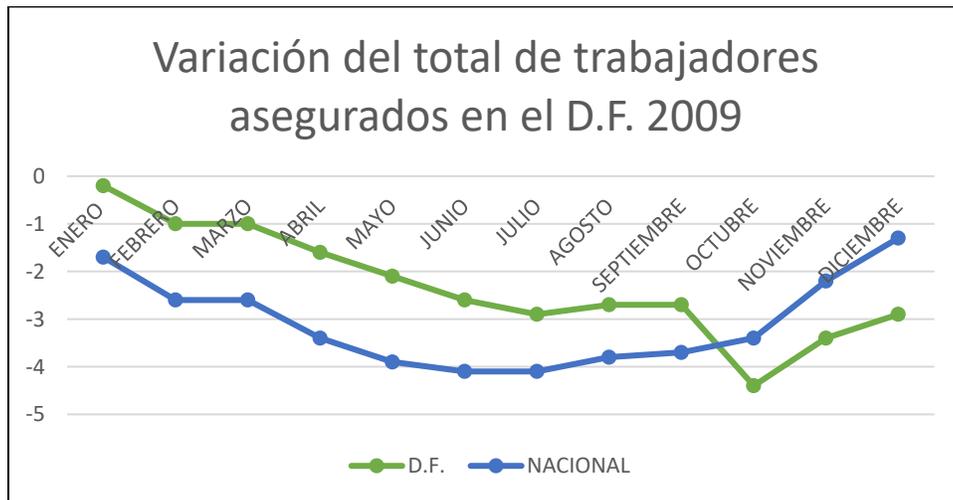
Situación del empleo en el Distrito Federal 2009

De acuerdo a la secretaría de finanzas del Distrito Federal²⁹, para el año 2009 la situación económica del país, se vio afectada por la incipiente crisis inmobiliaria de los Estados Unidos, que trajo como resultado el impacto negativo los siguientes rubros:

- a) Las exportaciones,
- b) La inversión extranjera directa (IED),
- c) Las remesas familiares y
- d) Los precios del petróleo

En tanto que el empleo en el Distrito Federal también se vio afectado por la crisis económica mundial, respecto del total nacional, la tasa de desempleo en el Distrito Federal se colocó por debajo de la media de pérdida de empleos a nivel nacional hasta el mes de octubre, donde la situación se revirtió debido a la desaparición de Luz y Fuerza del Centro, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 14



Fuente: Elaboración propia con base en el apéndice estadístico de la cuenta pública del Distrito Federal 2009.

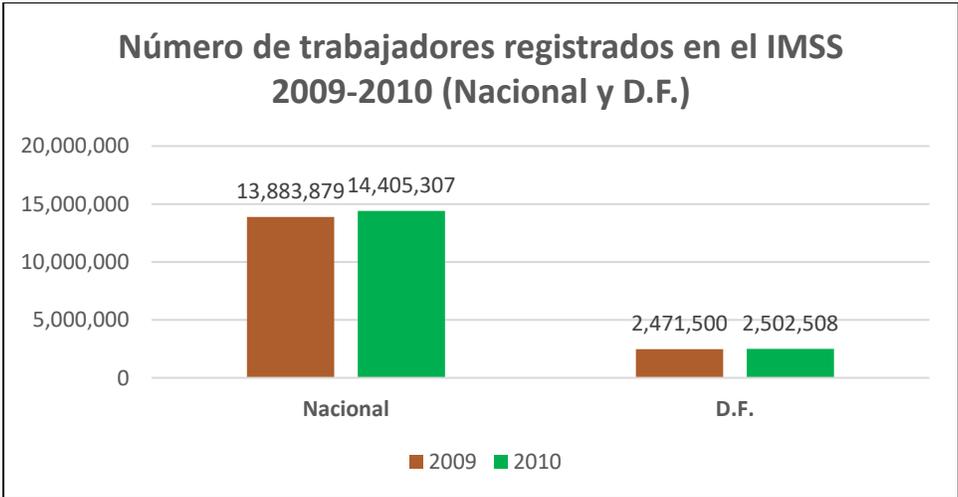
²⁹ Secretaría de Finanzas, 2010, <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2009/pdf/r02.pdf>

México fue gravemente afectado por la recesión mundial, lo cual tuvo consecuencias negativas en el plano económico, presupuestario y social; en conjunto estos cuatro factores se vieron reflejados en una contracción del PIB mexicano, lo que se tradujo en una pérdida de empleos a nivel nacional de 442,193 personas si se le compara con la cantidad de asegurados en el año 2008.

Situación del empleo en el Distrito Federal 2010

Para el año 2010, la situación económica mexicana, continuó con las repercusiones de la crisis económica mundial de 2009, la cual tuvo un importante impacto en el PIB para ese año, y aunque en el año 2010 la economía dio resultados de mejoría, no logró un crecimiento real en el Producto, no obstante lo cual, en empleo mostró una mejoría al pasar de 13, 883,879 trabajadores en 2009 a 14, 405,307, una diferencia de 521,428 trabajadores según el IMSS.

Gráfica 15



Fuente: Elaboración propia con base en el Entorno económico de la cuenta pública 2010.

Situación del empleo en el Distrito Federal 2011

Para el año 2011, la economía mundial, aunque mostraba signos de recuperación, seguía sufriendo los estragos de la crisis de 2009, lo que se reflejó en una desaceleración del crecimiento económico mundial.

La situación a nivel nacional durante el primer semestre fue de crecimiento moderado respecto de 2010 y durante el segundo se deterioraron las perspectivas de crecimiento, en conjunto el PIB en México creció 3.9%³⁰.

En el comportamiento del empleo según la Secretaría de Trabajo y Previsión Social³¹ para el 2011, se crearon 623,379 empleos, un incremento de 4.32% respecto del 2010 a nivel nacional, en tanto que para el Distrito Federal y a pesar de la desaceleración que se vivió en ese año, se crearon 112,895 plazas de nuevos trabajadores

Gráfica 16



Fuente: Elaboración propia con base en el Entorno económico de la cuenta pública 2011.

Situación del empleo en el Distrito Federal 2012

La situación económica mundial nuevamente mostró signos de lenta recuperación, el PIB creció, pero por debajo de lo esperado, las tasas de desempleo se mantuvieron altas en el panorama internacional.

³⁰ INEGI

³¹ STPS

En el plano nacional, la situación económica mexicana, se vio afectada en su Producto Interno Bruto, ya que, al igual que las principales economías mundiales, perdió dinamismo dado los factores externos.

De igual manera las exportaciones petroleras, se vieron reducidas en un 5.9% respecto a las del año 2011.

En suma, estos factores externos trajeron consigo un detrimento en el empleo a nivel nacional durante el 2012 se crearon 702,494, sin embargo, dicha cifra no alcanzó a los empleos perdidos durante la crisis.

En el contexto del Distrito Federal, se crearon 113,785 empleos durante 2012 lo que representó un incremento del 4.3% respecto al total de personas empleadas en el año 2011.

Gráfica 17



Fuente: Elaboración propia con base en el Entorno económico de la cuenta pública 2012.

Situación del empleo en el Distrito Federal 2013

Durante el año 2013 en el panorama económico internacional las principales economías mostraron signos de recuperación aunque por debajo de lo esperado. En México el Producto Interno Bruto creció 1.1 respecto del año 2012.

Lo anterior debido a los factores externos como la lenta recuperación de los Estados Unidos, principal socio comercial de México, la contracción del sector inmobiliario entre otros, las exportaciones petroleras disminuyeron en un 6.3%.

En el plano del empleo a nivel nacional la crisis de 2008 – 2009 trajo consigo un deterioro en el empleo, sin embargo, en el año 2013, se registraron 16.4 millones de trabajadores en el IMSS.

En comparación con el año anterior, hubo un incremento de 553,165 personas aseguradas, al pasar de 15, 856,137 a 16, 409,302, lo que significa un aumento del 3.48 %

Al respecto el D.F. en el año 2013 129,667 empleos fueron creados al pasar de 2, 729,188 asegurados en el IMMS en el años 2012 a 2, 858,855 lo que representó un incremento del 4.8%.

Gráfica 18



Fuente: Elaboración propia con base en el Entorno económico de la cuenta pública 2013.

Situación del empleo en el Distrito Federal 2014

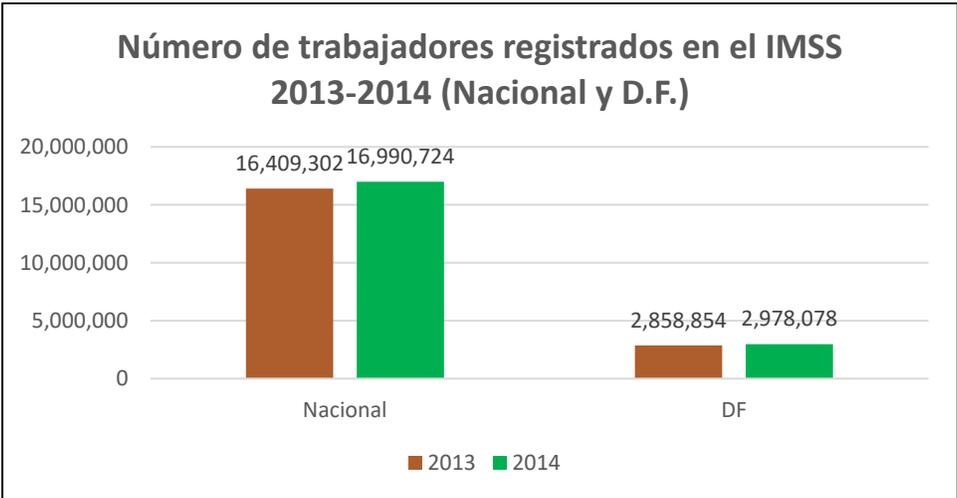
Para el 2014, la situación económica de los Estados Unidos, principal socio comercial de México, mostró una recuperación en su producto a pesar de la caída en el primer trimestre su tasa promedio de expansión en el año fue de 2.4%.

En tanto la economía mexicana registró un crecimiento anual real de 2.1%, esto como resultado de la recaudación derivada de las reformas estructurales y de la recuperación de los Estados Unidos, que trajo consigo un alza de las remesas

El empleo a nivel nacional tuvo un comportamiento favorable, al pasar de 16,409,302 a 16,990,724, un aumento de 581,422 lo que representa un incremento del 3.5%.

A nivel Distrito Federal, se registró un aumento en las personas con empleo de 119,223 esto representó un incremento del 4.2% al pasar de 2,858,854 en 2013 a 2,978,078 en el 2014.

Gráfica 19



Fuente: Elaboración propia con base en el Entorno económico de la cuenta pública 2014.

4.1 El Programa General de Desarrollo

La Constitución indica que el desarrollo nacional debe ser integral y sustentable y fortalecer a la nación y su régimen democrático. Por ello, establece un Sistema Nacional de Planeación, del cual forma parte el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades federativas.

Uno de los temas que toma vital importancia en el momento en que el Plan es desarrollado es el del empleo, ya que la generación de empleos es uno de los pilares para una nación próspera.

En este sentido el artículo 26 constitucional señala en su apartado A:

...”Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”³²

Al igual que en ámbito Federal se desarrolla dicho plan, en el Distrito Federal se desarrolla un documento denominado Programa General de Desarrollo, de acuerdo con la Ley de Planeación en su artículo 25 el cual señala que:

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal será el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.³³

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal es el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico, del desarrollo sustentable, protección civil y el ordenamiento territorial, del respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género de la entidad, así como de

³² Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: Leyes Federales y Estatales. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf>

³³ Ley de Planeación del Distrito Federal

políticas en materia de desarrollo metropolitano, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años.

Respecto del empleo, en el reglamento se señala que algunos de los retos mayores del gobierno son la creación de fuentes de trabajo, la capacitación y el respeto de los derechos laborales. Todo lo anterior bajo una coordinación constante con los Órganos Político-Administrativos.

En todo caso, es importante señalar que las políticas para generación de empleo que se lleven a cabo en el Distrito Federal, deben tomar en cuenta a las que se desarrollen en el ámbito Federal, ya que, al ser este la sede de los poderes federales y la entidad federativa junto con la zona conurbada de la Ciudad de México, la más poblada del país, las políticas de empleo que se implementen tendrán un impacto significativo en el desarrollo del país.

A continuación, se presenta una breve semblanza de los Programas Generales de Desarrollo 2007 y 2012, así como las políticas más importantes en ellos contenidos en materia de creación de empleos.

4.1.1 Programa General de Desarrollo 2007-2012

En el año 2007 el entonces jefe de Gobierno Marcelo Ebrard presentó ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal su propuesta de Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, se conformó de los siguientes ejes:

1. Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes.
2. Equidad.
3. Seguridad y justicia expedita.
4. Economía competitiva e incluyente.
5. Intenso movimiento cultural.
6. Desarrollo sustentable y de largo plazo.
7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos.

El contenido de cada uno de ellos consistió en:

- Delimitación,
- Perspectiva,
- Diagnóstico,
- Objetivos, y;
- Líneas de política

El objetivo principal del primer eje fue garantizar las condiciones políticas y administrativas para el ejercicio pleno de los derechos, libertades y obligaciones ciudadanas

El eje 4 Economía competitiva e incluyente señala dentro de la delimitación que una de las funciones principales del Gobierno del Distrito Federal es garantizar uno de los derechos fundamentales: el derecho al trabajo.

En ese sentido se plantea establecer las bases que permitan el desarrollo y crecimiento económico, con una estrategia integral que favorezca a todos los sectores en sus actividades productivas, promoviendo la equidad, el empleo,

seguridad en la inversión, la captación de inversiones, fomentar convenios de participación regional, nacional e internacional³⁴.

Se señala también a la falta de empleos de calidad con ingreso digno como un incentivo en el crecimiento del sector informal de la economía, constituyéndose como un factor inhibitor los objetivos en materia laboral de aquel año.

De tal forma que dentro de las estrategias que se plantean para el logro de los objetivos del eje, se enuncian las medidas que se llevarán a cabo para la promoción del empleo, en ella se señala:

“La política de empleo será integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferencialmente la que creé un mayor número de empleos. En ese propósito se apoyará a desempleados y personas del sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas.³⁵”

Las principales líneas de política planteadas para llevarse a cabo en materia laboral fueron las siguientes:

- Una política laboral integral que reactive el crecimiento y desarrollo económico y el fomento del empleo digno y bien remunerado.
- Generar empleo, desarrollo productivo y económico, mediante el desarrollo de la vivienda, bajo un enfoque que atienda los criterios de sustentabilidad.
- Utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al desarrollo rural, en la generación de empleo e ingresos para los productores rurales.
- Promoción de programas, para generar empleo en el sector rural mediante proyectos de investigación, evaluación, capacitación y asistencia técnica, así como los foros de discusión, análisis y consulta

³⁴ Jefatura de Gobierno, s.f. *EAP CDMX*.

Disponible en: <http://www.eap.cdmx.gob.mx/images/PGD-DF2013-2018.pdf>

³⁵ Ídem

4.1.2 Programa General de Desarrollo 2013-2018

En el año 2013, el jefe de Gobierno del Distrito Federal Miguel Ángel Mancera, presentó a la ALDF el Programa General de Desarrollo 2013-2018, en él se incluyeron los siguientes cinco ejes rectores:

1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano
2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana
3. Desarrollo Económico Sustentable
4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura
5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

A su vez cada uno de todos los ejes rectores del plan cuentan con cuestiones comunes que fueron grupadas en los enfoques transversales que ofrecen los criterios y la orientación para articular las políticas públicas en los temas que cruzan las funciones por áreas.³⁶

Dichos enfoques transversales son:

- Derechos Humanos
- Igualdad de Género
- Participación Ciudadana
- Transparencia
- Innovación, Ciencia y Tecnología
- Sustentabilidad
- Desarrollo Metropolitano
- Acción Internacional

Dichos enfoques se aplicarán a todos los ejes que conforman el programa, para asegurar una política igualitaria en todos los ámbitos que se llevan a cabo imperarán

³⁶ Jefatura de Gobierno, s.f. *EAP CDMX*.

Disponible en: <http://www.eap.cdmx.gob.mx/images/PGD-DF2013-2018.pdf>

los siete enfoques se considerarán al diseñar, decidir, ejecutar y evaluar las políticas públicas impulsadas por el gobierno de la Ciudad.

Dentro del eje número 1 denominado Equidad e Inclusión Social para el desarrollo humano, en el área de oportunidad 7 Empleo con Equidad, se señalan el objetivo, metas y líneas de acción para poder llevar a buen cause el área de oportunidad.

El objetivo contenido en el área de oportunidad 7 fue:

“Ampliar el acceso de la población del Distrito Federal a trabajos dignos, con protección social, pleno respeto a los derechos laborales y sin discriminación por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, embarazo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras³⁷”

En lo que a respecta a las metas para dicho objetivo se establecieron cuatro para lograr el objetivo arriba mencionado:

1. Promover la creación de trabajos dignos en el Distrito Federal, especialmente para los grupos sociales que tienen más dificultades para obtenerlos.
2. Promover y fortalecer acciones institucionales que den mayor transparencia al mercado laboral.
3. Reforzar los programas y acciones institucionales para mejorar la empleabilidad de las personas en condiciones vulnerables.
4. Impulsar y diversificar políticas públicas orientadas a lograr el respeto a los derechos humanos laborales y la eliminación de prácticas discriminatorias en el trabajo.

En cuanto a las líneas de acción para lograr las metas establecidas, las principales en materia de creación y calidad de empleo fueron las siguientes:

³⁷ Jefatura de Gobierno, s.f. *EAP CDMX*. [En línea]

Disponible en: <http://www.eap.cdmx.gob.mx/images/PGD-DF2013-2018.pdf>

- Fomentar la inversión productiva a través de un modelo integral de desarrollo, basado en asociaciones estratégicas que promuevan la generación de empleo y eleven la prosperidad y calidad de vida de la población.
- Establecer convenios con empresas que articulen estímulos fiscales con la selección y capacitación de personas en condición de vulnerabilidad.
- Mejorar la calidad y coordinación interinstitucional de los mecanismos de vinculación laboral (oficinas de servicio de empleo, bolsas de trabajo, ferias de empleo y mecanismos de intermediación sustentados en TIC), a fin de dar respuesta oportuna a las personas con mayor dificultad para acceder a un trabajo digno.

Conclusiones

El fenómeno del desempleo en México es uno de los problemas más grandes que enfrenta el país desde hace décadas, la actual situación de la economía mexicana se debe en parte a la serie de reformas que se aplicaron en los años 80, en las cuales la población mexicana se fue desplazando de la provincia a la Ciudad en masa, asimismo la descalificación de la mayoría de las familias inmigrantes, el rezago social

En el Distrito Federal, las políticas plasmadas en el Programa General de desarrollo 2007, se enfocaron en la creación de empleos, sin embargo, no se encausaron a que dichos empleos estuvieran fuera de la informalidad, tampoco hubo política para combatir la subocupación, ni la creación de empleos bien remunerados hacia sectores vulnerables.

En ese sentido la creación de empleos en el periodo fue estéril, al no contar esta con líneas que efectivamente combatieran el rezago social, la poca calificación, inclusión de todos los sectores productivos de la sociedad, ni la transición de una economía informal hacia una formal.

Por otro lado, si bien el objetivo era encaminar a los sectores para la adquisición de nuevas habilidades, y apoyos a los desempleados, no se dirigieron esfuerzos hacia las personas en situación de subocupación, muchos de los casos de subocupación se refieren a los jóvenes que al terminar sus estudios encuentran trabajos en los que podrían desarrollarse más tiempos del que son empleados, en el estudio del periodo la subocupación se concentró por encima de los 300,000 habitantes.

En el caso del Programa General de Desarrollo 2013, el Gobierno absorbió muchos de los casos que fueron dejados de lado por el gobierno anterior, así, su política de empleo se encaminó hacia los sectores vulnerables: personas adultas mayores, personas con discapacidad, madres jefas de familia, indígenas y migrantes, entre otros.

Otro problema que se presenta en el mercado laboral, es el de los salarios, si bien en los años del periodo de estudio que fueron parte del segundo gobierno (2012-

2014), las tasas de desocupación fueron las menores del periodo, se tiene que tomar en consideración a todas aquellas personas que terminaron con contratos temporales.

Una de las líneas de acción del Programa fue fomentar la apertura de empleos para jóvenes de entre 16 y 29 años, sin embargo, la TIL se ubicó por encima del 50% en lo que va del periodo, lo anterior obedece diversos factores dentro de los cuales resaltan los siguientes: falta de oportunidades de empleos a recién egresados, la incorporación temprana a negocios familiares o actividades de bajo valor agregado a los que se adhieren muchos jóvenes al abandonar sus estudios.

Se concluye que dada la dependencia del D.F. con la Federación (presumiendo que en las demás entidades federativas predomina una situación similar) no se ejerce una total libertad al momento de la planificación de la Ley de Ingresos, al no haber una libertad en el poder de recaudación tributaria muchos de los ingresos quedan en manos de la Federación.

Por lo tanto, se deben crear planes nacionales que potencien las fortalezas de cada estado, así como de cada región de la República en aras de mejores prácticas de formulación, recaudación y ejecución de los recursos, y así encaminar las políticas de empleo que mejor se amolden a cada estado/región tomando en cuenta sus capacidades productivas, su capital humano, recursos naturales posición geográfica, explosión demográfica, calificación de mano de obra entre otras.

Las políticas federales en materia de creación de empleos, tienen una repercusión directa con las políticas estatales al ser estas de alguna manera un reflejo de lo que se pretende crear a nivel nacional, es por ello que ante todo la informalidad es una cuestión de gobernanza a nivel nacional que se debe inhibir con educación, acceso igualitario a los mismos puestos de trabajo a grupos vulnerables (mujeres, madres solteras, personas de la tercera edad, indígenas, entre otros)

Es importante señalar el impacto de un mayor número de personas ocupadas, ya que esta se relaciona con las expectativas económicas del país. En principio, supone que hay mayor demanda de trabajo por parte de las empresas por un

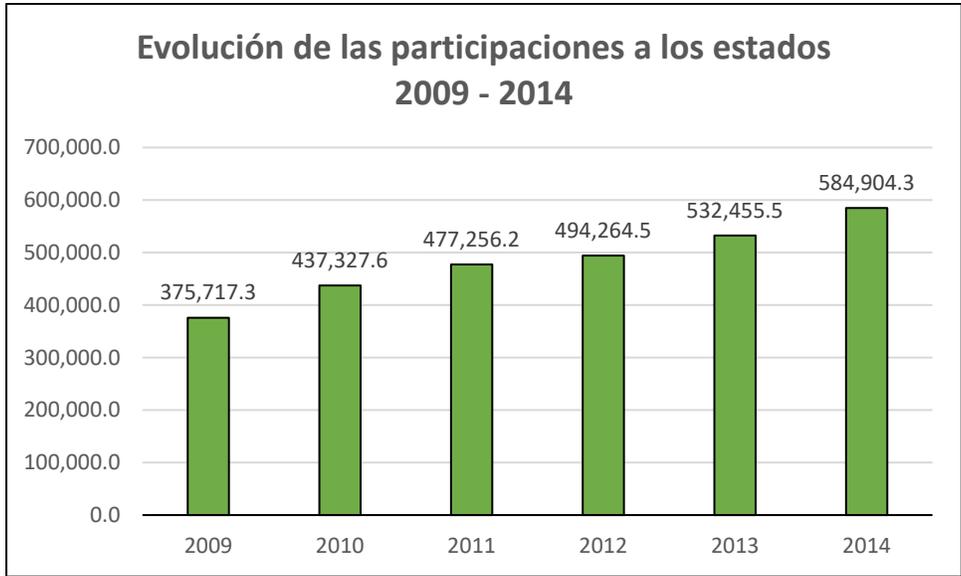
incremento general de la actividad lo que supone también mayores posibilidades laborales para las personas con la consiguiente reducción del desempleo, un aumento del PIB.

Cabe recalcar los esfuerzos encaminados hacia la creación de empleos a los sectores vulnerables que existen no solo en la ciudad, sino en todo el país, en la medida en que se coordinen los grupos gubernamentales, sector social y sector privado, se augura una mejor estructura de inserción al mercado laboral.

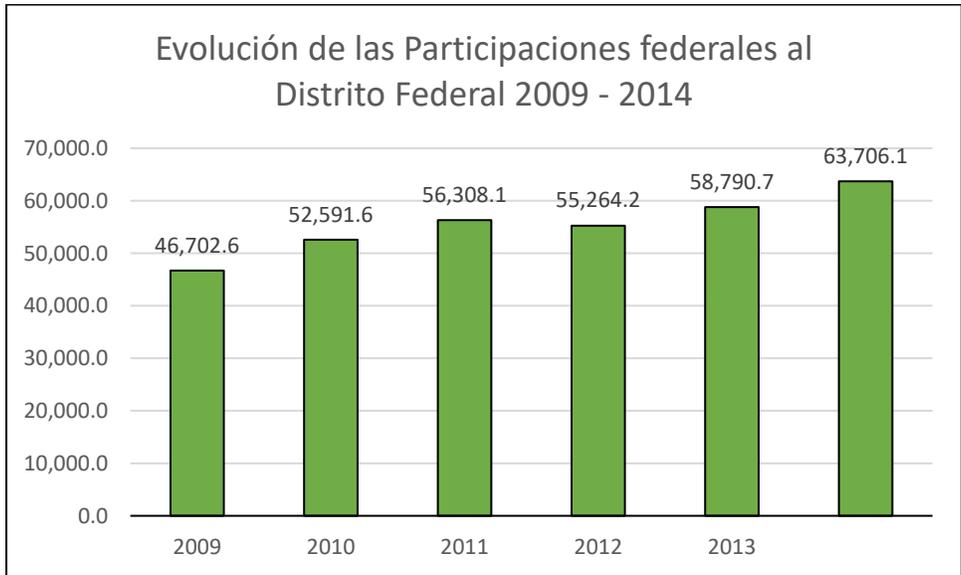
Anexos
Participaciones a Entidades Federativas Pesos corrientes multianual (2009-2014), Millones de pesos (Flujos Acumulados)

Concepto	Millones de pesos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	375,717.3	437,327.6	477,256.2	494,264.5	532,455.5	584,904.3
Aguascalientes	4,266.4	4,820.4	5,260.1	5,550.9	5,921.0	6,405.5
Baja California	10,707.5	12,393.4	12,877.7	13,728.0	14,767.3	16,315.1
Baja California Sur	2,737.4	2,982.1	3,300.3	3,354.7	3,570.4	3,901.5
Campeche	4,906.1	5,625.8	5,979.1	6,752.6	6,931.3	7,010.1
Coahuila	9,057.9	10,581.9	11,559.2	11,977.4	12,640.6	14,012.6
Colima	2,848.1	3,084.3	3,399.4	3,613.7	3,708.6	3,951.9
Chiapas	15,186.7	17,481.8	19,040.8	20,315.4	21,547.4	23,517.7
Chihuahua	10,811.0	12,556.6	13,055.9	13,875.6	15,397.7	17,403.6
Ciudad de México	46,702.6	52,591.6	56,308.1	55,264.2	58,790.7	63,706.1
Durango	4,865.7	5,634.9	6,070.8	6,428.1	7,021.1	7,727.9
Guanajuato	13,992.8	16,847.8	19,147.4	19,768.1	21,675.2	24,198.3
Guerrero	7,877.1	9,522.6	10,939.1	11,509.0	12,299.2	13,843.7
Hidalgo	7,150.2	8,307.3	9,293.2	10,046.7	10,883.2	11,552.8
Jalisco	24,086.6	28,071.1	30,887.5	31,330.9	33,594.1	37,222.2
México	43,994.4	53,409.7	59,629.3	61,333.2	67,234.7	75,261.0
Michoacán	11,070.4	13,344.1	14,888.0	15,388.8	17,030.3	18,485.6
Morelos	5,309.4	6,229.7	6,943.5	6,939.3	7,451.4	8,296.8
Nayarit	3,943.8	4,456.3	4,778.6	4,953.1	5,336.0	5,878.8
Nuevo León	17,976.0	20,436.6	22,504.0	22,411.1	23,942.9	26,829.5
Oaxaca	9,299.3	11,179.8	12,351.6	13,119.6	14,423.7	16,185.6
Puebla	14,816.4	18,241.5	19,498.5	20,862.8	23,136.0	25,467.0
Querétaro	6,555.2	7,152.6	7,916.7	8,573.6	9,144.2	10,017.4
Quintana Roo	5,092.5	5,694.9	6,240.6	6,349.9	6,903.9	7,637.3
San Luis Potosí	6,996.3	8,346.0	9,170.0	9,647.1	10,596.0	11,527.9
Sinaloa	9,395.2	11,008.1	11,695.7	12,366.4	12,911.3	14,764.9
Sonora	11,604.8	13,020.7	14,400.1	14,867.3	15,811.4	17,165.1
Tabasco	15,240.3	16,533.4	17,174.7	18,650.2	19,390.2	19,688.6
Tamaulipas	12,125.5	14,170.7	14,842.3	15,754.4	16,847.4	18,647.2
Tlaxcala	3,913.9	4,566.8	4,941.3	5,145.6	5,460.4	6,101.2
Veracruz	21,614.6	25,972.6	28,944.6	29,668.9	31,762.0	34,439.1
Yucatán	6,354.7	7,023.8	7,594.2	8,000.1	9,043.5	10,081.3
Zacatecas	5,218.6	6,038.8	6,624.0	6,718.0	7,282.6	7,660.6

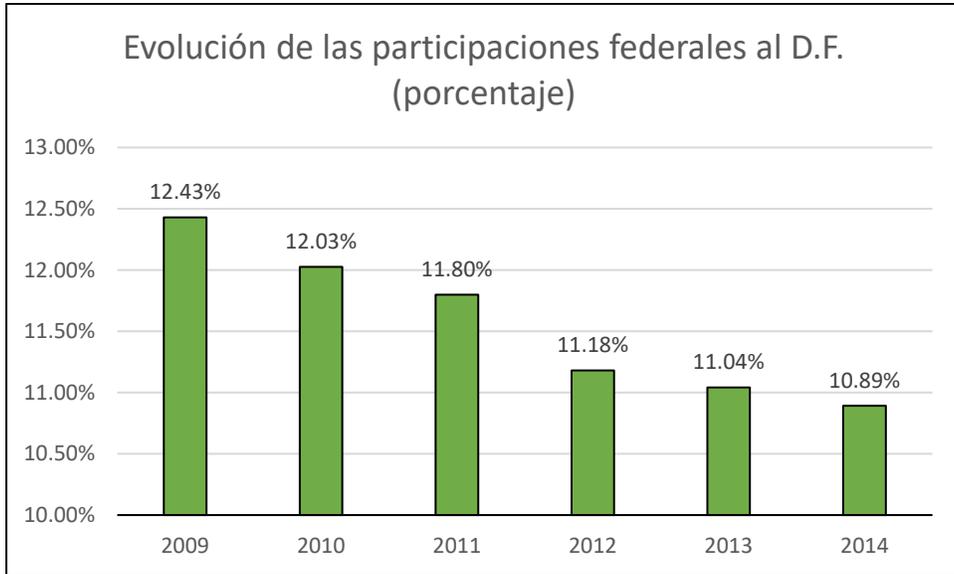
Fuente: SHCP



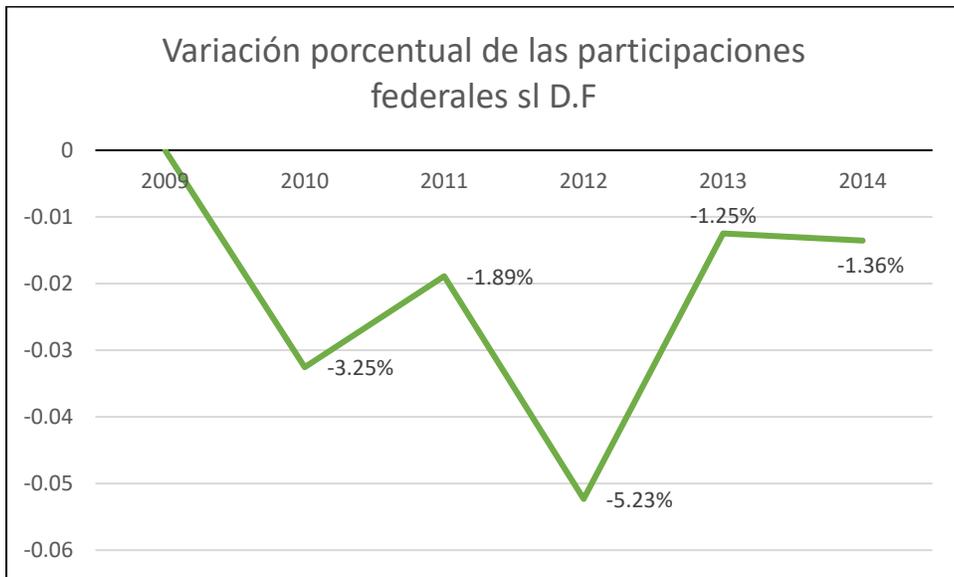
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Participaciones a Entidades Federativas Pesos corrientes multianual (2009-2014), como porcentajes del PIB

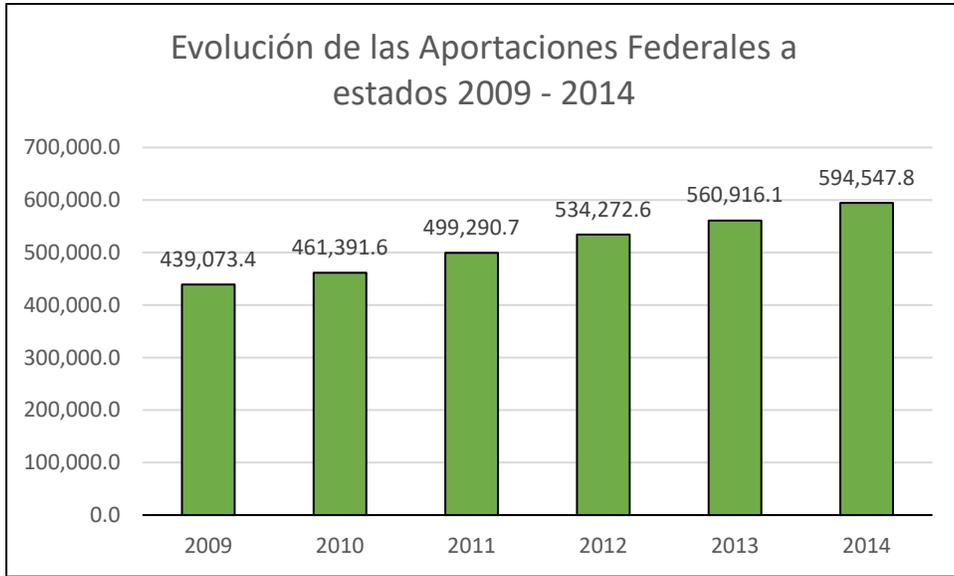
Concepto	Porcentajes del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	3.1	3.3	3.3	3.2	3.3	3.4
Aguascalientes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Baja California Sur	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Campeche	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coahuila	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Colima	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Chiapas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Chihuahua	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ciudad de México	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Durango	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guanajuato	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Guerrero	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Hidalgo	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Jalisco	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
México	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Michoacán	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Morelos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nayarit	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Nuevo León	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Oaxaca	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Puebla	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Querétaro	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Quintana Roo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
San Luis Potosí	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Sinaloa	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Sonora	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Tabasco	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Tamaulipas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Veracruz	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Yucatán	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Zacatecas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: SHCP

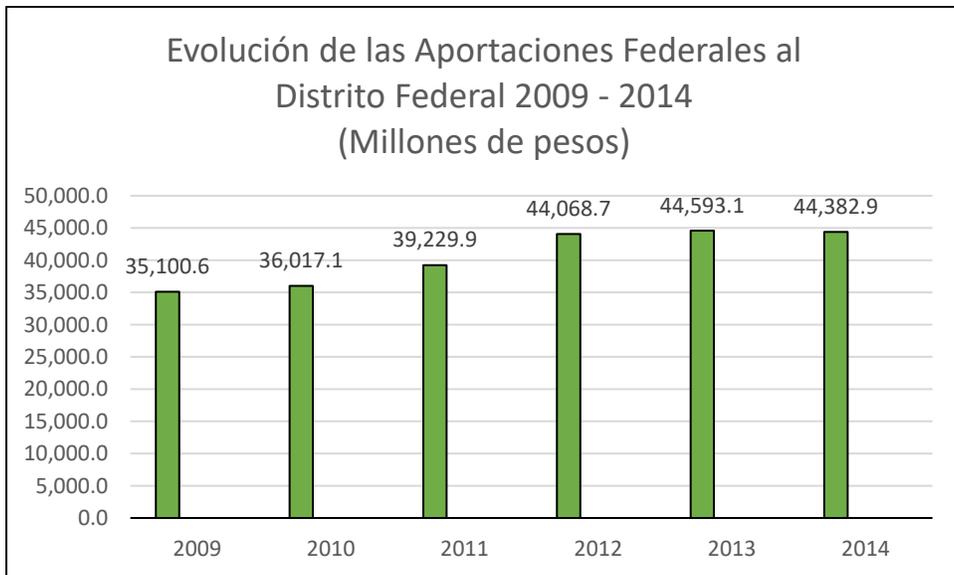
Aportaciones a Entidades Federativas Pesos corrientes multianual (2009-2014), Millones de pesos (Flujos Acumulados)

Concepto	Millones de pesos					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	439,073.4	461,391.6	499,290.7	534,272.6	560,916.1	594,547.8
Aguascalientes	5,030.5	5,336.0	5,682.9	6,039.2	6,393.4	6,750.8
Baja California	11,416.5	11,911.1	12,773.9	13,668.9	14,229.8	15,254.2
Baja California Sur	3,437.6	3,612.7	3,830.6	4,090.0	4,353.5	4,648.1
Campeche	4,988.0	5,206.6	5,586.8	5,905.3	6,114.0	6,458.2
Coahuila	10,229.0	10,664.6	11,477.1	12,123.8	12,685.5	13,418.7
Colima	3,592.0	3,766.2	4,024.1	4,252.5	4,418.9	4,703.6
Chiapas	23,354.7	24,425.4	26,619.6	31,987.4	33,823.4	36,083.8
Chihuahua	12,268.6	13,020.6	14,058.0	14,873.9	15,592.0	16,657.5
Ciudad de México	35,100.6	36,017.1	39,229.9	44,068.7	44,593.1	44,382.9
Durango	8,574.6	9,007.7	9,625.2	10,106.6	10,559.7	11,106.9
Guanajuato	17,557.4	18,606.6	20,513.4	21,532.6	23,117.7	24,710.5
Guerrero	19,972.5	20,921.2	22,415.1	24,038.3	25,168.4	26,666.8
Hidalgo	12,660.8	13,364.6	14,286.2	14,976.3	15,539.8	16,473.2
Jalisco	21,884.7	23,151.4	25,306.9	26,836.9	28,670.5	30,618.1
México	42,448.3	45,527.1	50,253.9	53,515.6	57,607.1	62,396.3
Michoacán	18,196.8	19,048.1	20,561.5	21,056.9	21,859.6	23,345.8
Morelos	7,104.3	7,473.5	8,003.7	8,298.4	8,647.1	9,163.3
Nayarit	5,666.6	5,984.6	6,406.5	6,836.1	7,120.9	7,561.3
Nuevo León	13,355.1	14,117.1	15,233.7	16,602.0	17,696.5	18,914.4
Oaxaca	21,380.4	22,409.7	24,045.8	25,581.7	26,626.1	28,273.0
Puebla	20,493.6	21,781.8	23,807.9	25,800.6	27,567.9	29,705.7
Querétaro	6,759.6	7,094.0	7,710.2	8,021.9	8,384.3	8,980.3
Quintana Roo	5,554.0	5,803.2	6,274.6	6,783.4	7,096.6	7,477.4
San Luis Potosí	11,850.4	12,467.9	13,249.8	13,787.2	14,309.1	15,128.8
Sinaloa	10,821.3	11,309.6	12,212.6	12,915.3	13,552.8	14,335.4
Sonora	10,071.6	10,614.6	11,336.0	11,945.4	12,514.5	13,311.7
Tabasco	9,777.7	10,175.5	11,110.8	11,373.2	11,906.8	12,667.3
Tamaulipas	13,268.4	13,799.9	14,693.5	15,199.8	15,957.7	16,777.7
Tlaxcala	5,155.0	5,438.8	5,893.9	6,348.6	6,661.6	7,119.4
Veracruz	30,963.3	32,411.9	34,863.3	36,479.3	38,070.4	40,186.0
Yucatán	8,091.6	8,464.5	9,133.3	9,857.2	10,390.0	11,019.2
Zacatecas	8,048.1	8,458.1	9,069.9	9,369.5	9,687.4	10,251.5

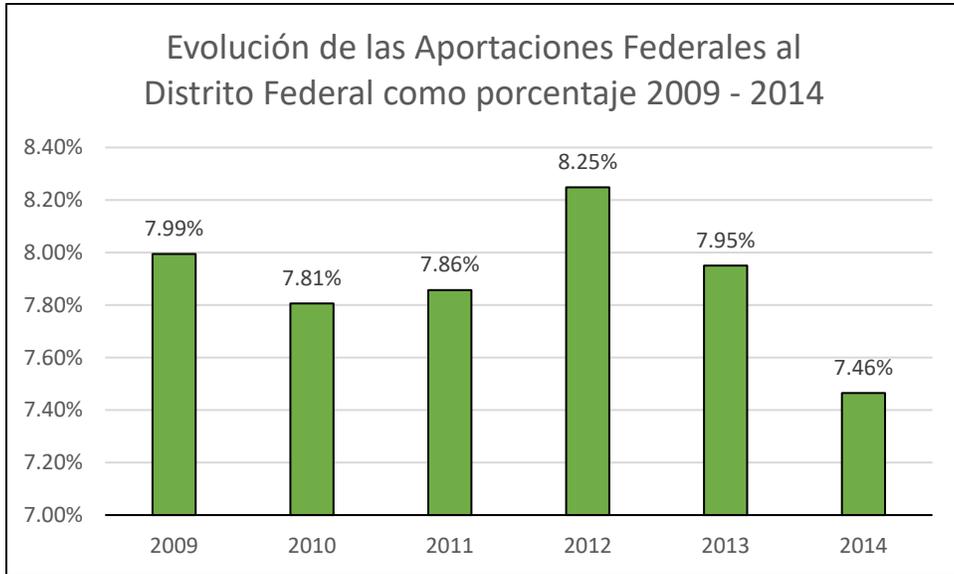
Fuente: SHCP



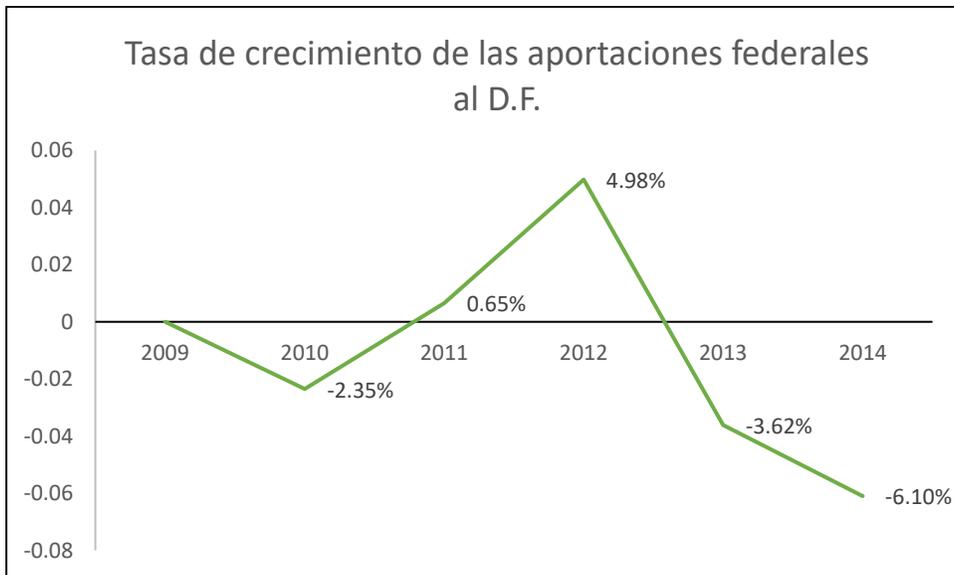
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Bibliografía

ALDF, 2002. <http://www.aldf.gob.mx>. [En línea]

Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>
[Último acceso: 06 10 2016].

ALDF, 2009. <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/>. [En línea]

Disponible en:

http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Transparencia/IPO/Art14/Fr01/01Leyes/CDFD_2015-01-29.pdf

[Último acceso: 06 10 2016].

Cámara de Diputados, s.f. <http://inicio.ifai.org.mx/>. [En línea]

Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Estatuto%20de%20Gobierno%20del%20DF.pdf>

[Último acceso: 02 10 2016].

Cámara de Diputados, s.f. <http://www.diputados.gob.mx>. [En línea]

Disponible en: [Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf)

[Último acceso: 03 09 2016].

Cámara de Diputados, s.f. <http://www.diputados.gob.mx>. [En línea]

Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf

[Último acceso: 02 10 2016].

Friscione, D. P.-J., 2012. *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México.* s.l.:SHCP.

Gobierno del Distrito Federal, s.f. *Sistema de información de Desarrollo Social.* [En línea]

Disponible en:

http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Developmento_DF_010607c.pdf

[Último acceso: 15 03 2017].

Guerrero, J. L. M., s.f. *Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal.* s.l.:Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

INEGI, s.f. *INEGI.* [En línea]

Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=EHENOE15mas>

[Último acceso: 15 03 2017].

Jefatura de Gobierno, s.f. *EAP CDMX.* [En línea]

Disponible en: <http://www.eap.cdmx.gob.mx/images/PGD-DF2013-2018.pdf>

[Último acceso: 15 03 2017].

M., F. R. J., 1993. *Presupuesto Público.* México: Facultad de Economía,.

OIT, 2014. *La transición de la economía informal a la economía formal*, Ginebra: s.n.

Secretaría de Finanzas, 2010. <http://www.finanzas.df.gob.mx/>. [En línea]
Disponibile en: <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2009/pdf/r02.pdf>
[Último acceso: 06 11 2016].

SHCP, 2012. <http://www.SHCP.gob.mx>. [En línea]
Disponibile en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>
[Último acceso: 20 02 2017].

SHCP, s.f. <http://hacienda.gob.mx/>. [En línea]
Disponibile en:
<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>
[Último acceso: 26 09 2016].

SHCP, s.f. <http://hacienda.gob.mx/>. [En línea]
Disponibile en:
<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>
[Último acceso: 26 09 2016].

SNCF, s.f. <http://www.sncf.gob.mx/organisims/>. [En línea]
Disponibile en: <http://www.sncf.gob.mx/organisims/>
[Último acceso: 16 08 2016].

STPS, s.f. *STPS*. [En línea]
Disponibile en: <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/Glosario/glosario.htm>
[Último acceso: 15 03 2017].

UNICEF, s.f. <http://www.infoninez.mx/>. [En línea]
Disponibile en: <http://www.infoninez.mx/files/presupuestario.pdf>
[Último acceso: 13 08 2016].