

00881
5
2 e3

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS
QUE OPTA AL GRADO DE DOCTOR EN ECONOMIA
PRESENTA:

REYNALDO AUGUSTO PATRICIO IGLESIAS PINDO

DIRECTOR DE TESIS:
DR. GUSTAVO GARZA VILLAREAL

Completo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO D.F., FEBRERO DE 1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ABSTRACT

The 1980's was a period of dramatic economic transitions in Mexico. By mid 1982, the country fell into one of the worse economic crisis in the last times. The Mexico City Government "Departamento del Distrito Federal" (DDF), was no exception. In 1983, its debt service mounted up to more than its current revenues. Mexico City, as many other metropolis around the world, was submerged in a fiscal crisis caused by an array of factors.

Although, the DDF public finances crisis was parallel to a federal public finance crisis, the occurrence of the first, took a time span with a sequence of its own. There was space enough to believe that the DDF fiscal system had structural problems that were bound to develop, sooner or later, in a crisis. Then, only the federal government was able to rescue.

Without a satisfactory literature that could explain the Mexican local finances. It was necessary to launch an important statistical analysis. Since everything proved that the phenomenon could be approached in a more consistent manner, through praxis observations.

In the specific DDF situation, the idea surged that its public finances could be in line of an econometric model, rather than a theoretical frame. Be it, implicit or explicit. It was not the case, but it took several months of investigation to find it out.

In general terms, the Thesis was developed throughout five investigations lines.

a) The DDF public finances structural character between 1970 and 1990. This section of the Thesis was basically instrumental and hoped to answer, at least in part, the badly needed information about this subject.

b) The idea that the early 80's DDF fiscal problems were due to its revenue and spending policies, rather than circumstantial macroeconomic factors, became a second thesis to be proved. The above, was done throughout a revenue and spending general behavior observation on an extended period of time, prior and post the problem outbreak.

c) The degree of budgetary freedom in the DDF was a third broad subject to be tested. The DDF administration total subjection to the Federal Political Power, gave ground to believe that the budgetary freedom degree could not be any less. It was necessary to follow step by step the disintegration of the financial autonomy and why the reality and the official discourse seemed to follow different paths.

d) The fourth broad subject was intimately related to the first. The question posed here versed on the search for the DDF basic budgetary policies and objectives and to what degree was the gargantuan city growth planned. Local finances can be a powerful weapon in shaping the macro space. It was reasonable to believe that it has been somehow used with this purpose.

e) The last thesis to be proved was the personal and political impact on the local finances handling. The Regente(Mayor) personality seems to impose an strong directional tendency in the DDF. In this subject, the questions were posed on the inertial apparatus strength and the chances to alter its tendencies by the Regente on turn.

Such a Universe as the DDF public finances, could not be analyzed before being reduced to a more workable dimension, in the political, administrative and economic space. All this, to fit the possibilities of a one person work, with virtually no financial sponsors.

Under these circumstances, was my intention to cooperate in the understanding of one of the main functions in the making of the city, is public finances.

INDICE

FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL 1970-90

Introducción	1
CAPITULO 1	
FINANZAS PUBLICAS Y FUNCION ECONOMICA	8
1.1 Crecimiento económico y tributación	10
1.2 La optimización del sistema hacendario	11
1.2.1 La ruta "impuesto-gasto-asignación"	11
1.2.2 La ruta "impuesto-transferencia-distribución.	12
1.2.3 Los monetaristas	12
1.2.4 Productividad y fiscalización hacendaria	12
1.3 ¿Qué tan grande presupuesto?	13
1.4 ¿El ser o no ser del déficit?	15
1.5 Hacia una política fiscal más sana	16
1.6 Visiones alternativas	18
CAPITULO 2	
FINANZAS PUBLICAS LOCALES	23
2.1 Las finanzas locales	25
2.2 La dinámica de los gastos locales	28
2.3 Los Bienes Públicos	29
2.3.1 Las Necesidades Sociales	30
2.3.2 La no exclusividad	31
2.3.3 Las Necesidades Preferentes	31
2.3.4 Condicionantes del presupuesto	31
2.3.4.1 Las condiciones socio-económicas de la población	31
2.3.4.2 Las condicionantes físicas	31
2.3.4.3 La riqueza y los ingresos personales	31
2.3.4.4 Características de tipo hitórico	32
2.3.4.5 La institucionalidad política	32

2.4	La distribución de los servicios públicos	32
2.4.1	El método de beneficio	33
2.4.2	El método de capacidad de pago	33
2.5	El tamaño óptimo de los gobiernos locales	35
2.5.1	Los costos y beneficios relativos	36
2.5.2	Costos sociales y beneficio económico	36
2.6	Economía de escala y externalidades	38
2.6.1	Las demasías o derramas	38
2.6.2	La equidad espacial	39
2.6.3	La movilidad laboral	40

CAPITULO 3

GOBIERNOS LOCALES Y FUNCION ECONOMICA PUBLICA	41
3.1 Federalismo y finanzas públicas	41
3.1.1 Función económica del gobierno local	41
3.1.2 Las esferas funcionales	42
3.1.2.1 La esfera administrativa	43
3.1.2.2 La esfera económica	44
3.1.2.3 La esfera política	45
3.2 Estructura hacendaria	46
3.3 Federalismo y finanzas públicas locales en el DF	48
3.3.1 Política-Hacendaria	49
3.3.2 La Ley de Hacienda	49

CAPITULO 4

LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEL DF	51
4.1 La estructura política	51
4.2 La organización administrativa hacendaria	54
4.2.1 El reglamento interior del Departamento	54
4.3 La división territorial	57
4.4 Demografía	60
4.4.1 El DF y la ZMCH	61
4.4.2 La mecánica del crecimiento interno del DF	62
4.4.3 El marco construido	65
4.4.4 El uso del suelo	66
4.4.5 La población del DF en 1990	67

CAPITULO 5

EL GASTO	70
5.1 Aproximación teórica	70
5.1.1 Determinantes del gasto	71
5.1.2 La especificidad teórica local en el DDF	72
5.1.3 El análisis del gasto en el DDF	75
5.1.4 Las fuentes de información	77
5.1.5 El período de análisis	77
5.1.6 El comportamiento de los egresos	79
5.2 Presupuesto federal y presupuesto del DDF	80
5.2.1 La inversión federal de el DF	84
5.3 Gasto y equidad	87
5.4 El gasto 1970-1988	88
5.4.1 La clasificación del gasto	93
5.4.2 Gasto corriente y gasto de capital en el DDF	94
5.4.3 La inversión	100
5.4.4 El gasto per cápita	101
5.5 El Déficit en el DDF	106
5.6 La crisis del gasto	111
5.6.1 La evolución de los gastos locales	111
5.6.2 La crisis de los impuestos locales	113

CAPITULO 6

EL GASTO DELEGACIONAL	115
6.1 La evolución del gasto delegacional	121
6.2 El gasto por delegación	124
6.2.1 Alvaro Obregón	124
6.2.2 Azcapotzalco	126
6.2.3 Benito Juárez	128
6.2.4 Coyoacán	130
6.2.5 Cuajimalpa de Morelos	132
6.2.6 Cuauhtémoc	134
6.2.7 Gustavo A. Madero	136
6.2.8 Iztacalco	138
6.2.9 Iztapalapa	140
6.2.10 Magdalena Contreras	142
6.2.11 Miguel Hidalgo	144
6.2.12 Milpa Alta	146
6.2.13 Tlahuac	148
6.2.14 Tlalpan	150
6.2.15 Venustiano Carranza	151
6.2.16 Xochimilco	152
6.3 Tipología de la distribución	154

CAPITULO 7

LA DEUDA PUBLICA DEL DDF	157
7.1 Endeudamiento local y macroeconomía	157
7.1.1 Endeudamiento local y endeudamiento central.	160
7.1.2 Las limitaciones al endeudamiento local	161
7.1.3 Características del endeudamiento local	162
7.2 La equidad intergeneracional	162
7.3 La deuda pública del DDF	163
7.3.1 Origen y destino de la deuda	163
7.3.2 El monto de la deuda	164
7.3.3 El servicio	175
7.3.4 La reestructuración	180
7.4 El manejo de la deuda	182
7.5 Deuda y presupuesto en el DDF	183

CAPITULO 8

LOS INGRESOS DEL DDF	185
8.1 Ingresos centrales e ingresos territoriales	185
8.1.1 Ingreso y autonomía	185
8.1.2 Tendencia internacional de los ingresos	186
8.1.3 Ingreso centrales e ingresos locales	188
8.2 la naturaleza de los ingreso	189
8.2.1 Las fuentes	189
8.2.2 La carga fiscal	191
8.2.3 Los gravámenes del DDF	193
8.2.4 Los ingresos del DDF	198
8.2.5 Los ingresos extraordinarios	203
8.2.5.1 El comportamiento sexenal	203
8.2.6 La participación en impuestos federales	208
8.3 Los impuestos	210
8.3.1 El impuesto predial	213
8.3.2 El impuesto predial como alternativa	217
8.4 Los Productos	219
8.5 Los Derechos	222
8.6 Los Aprovechamientos	223
CONCLUSIONES	227
INDICE DE GRAFICAS	234
INDICE DE CUADROS	236
INDICE ONOMASTICO	238
BIBLIOGRAFIA	245

INTRODUCCION

A principios de la década de los ochenta, las finanzas de la Ciudad de México comenzaron a mostrar trágicos signos de un deterioro, en el cual la falencia de su hacienda pública parecía ser uno de los elementos más significativos, estallando una verdadera "crisis fiscal". Hacia 1981, se presentaron los primeros indicadores de lo que habría de ser uno de los elementos más dramáticos de la crisis hacendaria del Departamento del Distrito Federal, la imposibilidad de cumplir con los compromisos originados por su abultada deuda pública. Esta situación iría en franco deterioro hasta el inicio de la restructuración en 1985.

Hacia 1981, año en que se inició esta tesis, no era fácil admitir que la crisis fiscal del Departamento del Distrito Federal se encontraba inmersa en un proceso depresivo global de la economía mexicana. Mismo, que habría de prolongarse por poco más seis años. En cambio, si era evidente que la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal se había internado en una situación de virtual bancarrota.

¿Cuáles eran los elementos disfuncionales en las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal?, ¿Cuáles habían sido las causas que la habían orillado a una situación deficitaria tal? Más aún, ¿En concreto para la ciudad, cuál era el significado en el largo plazo de una situación tal? Las preguntas parecían acumularse a un ritmo exponencial. La mayoría de los trabajos accesibles, se originaban fuera de México, centrados en realidades muy diversas y en los que primaba un fenómeno generalizado de "crisis del gobierno local" en la que el factor hacendario jugaba un papel protagónico.

A lo anterior, es necesario añadir los efectos de los movimientos demandantes de un mayor poder real en los gobiernos locales. Este movimiento, originado históricamente en Europa occidental, tuvo un importante renacimiento hacia principios de la década de los setentas. Sus efectos son aún posibles de percibir, con fuerza dramática en Europa del Este. La autonomía local, apareció así en el centro mismo de los procesos de perfeccionamiento político. Junto a las modificaciones político-administrativas que los procesos devolucionistas implicaban, se manejó el fortalecimiento de las autonomías hacendarias como una condición sine qua non para poder fortalecer de manera real los alicaídos gobiernos locales.

El centralismo fiscal mexicano y la excepcional situación del Distrito Federal, sensibilizaron y sensibilizan, tanto administrativa como financieramente, el tema de la autonomía local. Mi interés personal al respecto, se expresó en artículos periodísticos y revistas especializadas, creciendo, hasta convertirse en una tesis de doctorado.

Una vez tomada la decisión de abordar el tema bajo la estructura de una tesis doctoral fue necesario establecer las limitantes de la idea original y adoptar una perspectiva adecuada, pues en México nos encontrábamos en el ojo del ciclón de una severa crisis económica.

Los objetivos matrices de la tesis se resumieron en cinco elementos conductores, a saber:

a) El primero de ellos y básico al trabajo de investigación fue el establecimiento de las características estructurales de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal entre 1970 y 1990. Hasta el momento existe muy poca literatura al respecto y las primeras aproximaciones analíticas al problema presentaron características aterradoras. El sólo abrir la fuente más importante de información, Las Cuentas Públicas del Departamento del Distrito Federal, constituye una experiencia traumática. La enormidad de cifras explicadas en sólo una veintena de cuartillas introductorias, parecían estar editadas para iniciados. Por otra parte, los numerosos Planes de Desarrollo que se han elaborado para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, no han incluido en sus trabajos, un estudio a fondo de los aspectos financieros de la administración en la Ciudad de México. Un análisis histórico, como el que aquí se presenta, puede ser de utilidad para los investigadores que hoy, más que nunca, están en busca de alternativas al desarrollo espacial de la Ciudad de México. A lo anterior, habría que añadir que México lleva ya diez años de reformas hacendarias destinadas a fortalecer los gobiernos locales. La situación del Departamento del Distrito Federal en este contexto ha sido especialmente compleja. Las apreciaciones generales desde los Estados, ha sido que el Distrito Federal constituye una zona privilegiada, en cuanto a su hacienda dentro del país. Como veremos en el desarrollo de la tesis, la situación no es tan clara.

Este primer objetivo, tuvo así un carácter instrumental y creo responder con él, aunque sea en una mínima parte, a una necesidad de información importante.

b) El segundo elemento de investigación fue la explicación de las disfuncionalidades que desembocaron en la crisis fiscal de 1982. Situación en que virtualmente la totalidad de los ingresos no bastaban para el pago del servicio de la deuda. La respuesta política a la crisis -una fiscalización periódica por parte de la Cámara de Diputados- no se adentró en el meollo del problema. De hecho, hoy más que nunca, el manejo hacendario del Departamento del Distrito Federal con todo lo sano que pueda parecer a simple vista, corre los mismos peligros de repetir antiguos errores en un plazo relativamente corto la situación de 1981. Las debilidades estructurales del manejo de la hacienda pública del Departamento, van más allá de las políticas de ingresos. La afirmación, de que los problemas fiscales del Departamento se debieron a elementos estructurales de su política de ingresos y egresos más que a factores macroeconómicos circunstanciales pasó a ser un elemento a comprobar. Lo anterior, sólo fue posible, tras una observación general del comportamiento fiscal en períodos anteriores y posteriores al estallido de los problemas.

c) El tercer cuestionamiento generador de la tesis se centró en la investigación del grado de autonomía hacendaria ejercido por el Departamento del Distrito Federal. A través de todo el manejo de la crisis presupuestal, aparecía en forma velada, una cierta culpabilidad en cuanto a un Departamento del Distrito Federal incapaz de haber manejado sus finanzas en forma apropiada. Por otra parte, la total sujeción del aparato

político-administrativo al poder central, hacía suponer que el grado de autonomía en lo financiero, no podría ser muy diferente. Este punto, adquirió una especial relevancia, en circunstancias, que en la actualidad se proponen modificaciones a sus estructuras, tanto financiera como administrativa y política, con el fin de mejorar el manejo de la ciudad. Dichos cambios implican modificaciones a las relaciones Federación - Departamento. Fué por lo tanto preciso, establecer detalladamente la evolución de la continua pérdida de autonomía financiera y el porqué se han seguido en los hechos, caminos contrapuestos entre lo que dice el discurso oficial y la realidad hacendaria. Más aún, los posibles -y siempre presentes- deseos de una autodeterminación política de la entidad, parecerían tener como condición una mayor autonomía hacendaria.

d) El cuarto objetivo estuvo centrado en la explicación de los elementos básicos de la política hacendaria del Departamento del Distrito Federal. El explosivo crecimiento de la Zona Metropolitana-Ciudad de México (ZMCM) y los cambios demográficos, económicos y en usos del suelo que ha experimentado la ciudad debieron haber sido, al menos en forma ideal, previstos y planeados. De hecho, entre 1975 y 1985, el país presenció una explosión de Planes de Desarrollo, que costaron mucho dinero al erario nacional y de los cuales el Distrito Federal cuenta con más de uno. Así, al menos oficialmente, debió haber existido una política hacendaria explícita. La hacienda pública local es una herramienta poderosísima en la estructura del macro espacio. Era de esperarse, el poder establecer algunos lineamientos claros posibles de evaluar frente, a otros marcos de referencias.

e) El último elemento guía, se relacionó al establecimiento del impacto de la política contingente y el personalismo en el manejo de las finanzas. La figura del Regente, al parecer encierra en el caso del Departamento del Distrito Federal, una carga direccional muy fuerte. Desde el legendario Uruchurtu, se da por descontado, que la actuación del Regente en turno, habría de imprimir durante su gestión, características claramente identificables. Aquí, la pregunta se dirigía más bien a los posibles grados, no de autonomía sino de inercia, que un aparato tal podría presentar. Y, la posibilidad de alterar los cursos preestablecidos en forma significativa.

Una vez tomada la decisión, de constituir una tesis en torno a la situación financiera del Distrito Federal, se presentaron una serie de problemas de forma, fondo y procedimiento. Por una parte, la Ciudad de México ya se había convertido en una Zona Metropolitana, que superaba con creces los límites administrativos del Distrito Federal. La determinación hacendaria se daba así, no en una sola entidad administrativa (Departamento del Distrito Federal) sino, en varias (Delegaciones y municipios conurbados del Estado de México). En la perspectiva de un trabajo unipersonal y sin financiamiento de ninguna especie, se presentaba como una tarea que sobrepasaba los límites prácticos inicialmente planteados.

Por otra parte, la información estadística accesible, mostraba diferencias significativas. Entre las cifras publicadas

por el Banco de México y las Cuentas Públicas del Departamento del Distrito Federal, se podían apreciar variaciones de hasta un 20% o más, sin mostrar éstas una consistencia en el tiempo.

¿A quién creerle? Después de un largo andar, decidí ceñirme, en lo fundamental, a la más completa y cercana (que no fidedigna) de las fuentes, Las Cuentas Públicas del Departamento del Distrito Federal. Así, al menos, cabía la suposición que el sesgo posible habría de ser constante.

El proceso de depuración del área de estudio, aquí resumido en unas cuantas líneas, fue en realidad un proceso largo y penoso. Las aspiraciones iniciales, mostraron ser demasiado ambiciosas en sus dimensiones espaciales, temporales y significativas. Huve de enfrentarme a la realidad de delimitar en forma realista las fronteras de lo factible bajo las condiciones imperantes.

Si bien, hubieron modificaciones importantes respecto al universo y la temporalidad originalmente planteados, la preocupación fundamental -la explicación del funcionamiento hacendario de Departamento Del Distrito Federal- permaneció constante y sirvió de base, sobre la cual los cambios adquirieron en definitiva una dimensión instrumental estructurada.

El firme convencimiento de que una parte importante del proceso democrático yace en la autonomía local y éste depende, en lo fundamental, de la autonomía financiera, sirve de aliento durante el largo período de trabajo. Esta preocupación ha estado siempre presente en mi quehacer académico. Desde mi tesis de Licenciatura Las Juntas de Vecinos como motor del desarrollo urbano (1972), he tratado de comprobar, cómo la generación del macro espacio, es producto de la labor de las unidades locales, y que sólo ellas, en su ejercicio autónomo, pueden superar las graves deficiencias de los procesos de urbanización acelerada.

Si hoy, esta concepción es sujeta de duras críticas, lo era mucho más hacia fines de la década de los 60's, cuando los conceptos de planificación global (económica, espacial, social etc.) parecían ser la única alternativa al desarrollo.

Los procesos autonómicos nunca han sido fáciles. Las tendencias centrípetas están en la naturaleza humana y son aprovechadas por los más fuertes.

Decidí así, adentrarme en las entrañas del monstruo y tratar de explicar el funcionamiento hacendario local del Departamento del Distrito Federal con el pleno convencimiento de que, lo que allí sucediese habría de ser de enorme relevancia en la generación del macroespacio urbano.

Si bien, el acotamiento del tema, implicó un ejercicio difícil como reconocimiento de las limitaciones propias a una empresa personal, no lo fue menos, el necesario establecimiento de un marco teórico, en el cual se desenvolviese el análisis.

Por nueva cuenta nos encontrábamos en el umbral de lo que habría de ser uno de los cambios ideológicos más dramáticos de este siglo. El derrumbe del pensamiento socialista. Una parte importante de la literatura sobre los problemas urbanos que nos llegaba en ese entonces, estaba sustentada en un pleno convencimiento de las bondades de las economías planificadas y el socialismo real. Manuel Castells, a quien había escuchado en Santiago hacia 1967, en una de sus primeras salidas de la España

franquista, ejercía una fuerte influencia sobre todos nosotros. Además, en mi caso personal, me había tocado vivir la experiencia socialista de Salvador Allende en Chile. Su sangriento fin y la dolorosa dictadura que vivía mi país, no constituían un marco ideal para establecer lineamientos teóricos calmadamente analizados.

Mucho de la literatura ya comenzaba a mostrar signos de agotamiento. Lo que no nos imaginábamos era lo pronto que habría de sucumbir ante un cuestionamiento tan profundo. Sí, en cambio, comenzaba a ser evidente que los autores anglosajones, que dominaban la escena, no ofrecían una respuesta, ni medianamente clara al problema de las finanzas locales. J. O'Connor y D. Harvey, que se encontraban entre los más destacados, no logran aterrizar en propuestas concretas factibles de ser instrumentalizadas. Mucho menos en soluciones para el subdesarrollo. En cuanto a la producción local, ésta nunca ha sido lo suficientemente amplia como para poder establecer parámetros teóricos sólidos. Más aún, la cuestión de las finanzas públicas locales ha sido manejado en el ámbito de los estudios económicos, como una problemática menor.

La única alternativa viable fue releer a los clásicos de las finanzas públicas y tomar fracciones de análisis en lo que me pareció pertinente. Así, la tesis fue adquiriendo un sello netamente analítico en el desempeño de las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal entre 1970 y 1990. El tratar de encuadrar este fenómeno bajo marcos teóricos muy delimitados, me parece, habría sido un ejercicio inútil por lo irreal. Ni el desempeño de las finanzas federales, ni el de las finanzas del Departamento del Distrito Federal -íntimamente ligadas- han sido producto de un marco teórico-ideológico sólidamente establecido, mucho menos explicitado. Más aún, en el caso del Departamento, es difícil afirmar que haya existido una política financiera clara. El desempeño ha sido producto de las adaptaciones entre realidad económica imperante, los requerimientos de la política contingente y las definiciones personales de los puestos directivos. En ese mismo orden de importancia.

Ante una situación teórica transitiva y pobre, el análisis estadístico adquirió especial importancia. Todo indicaba que la realidad podía ser aprendida en una forma mucho más consistente al indagar sobre la praxis. Pareciera, que el sistema tiene una correspondencia mayor con un pragmatismo, al cual se deben adaptar los fundamentos teóricos, según sea el caso. Esto no excluye que en el largo plazo -y aquí el lapso de veinte años de análisis es significativo- no demuestre conjuntos de constantes y variables que lleguen a constituir una estructura ideológica más o menos acotable. En el caso del Departamento del Distrito Federal, incluso surgió la idea de que sus finanzas pudiesen corresponder de hecho a un modelo econométrico, ya sea que fuera éste explícito o implícito. No fue el caso, pero el poder comprobar la tesis negativa, tomó muchos meses de indagación. En este punto, y en todo el trabajo estadístico, jugó un papel importante la popularización de los sistemas digitales de manejo de datos. La enorme cantidad de cifras que implican un análisis de esta naturaleza por un lapso de veinte años, hubiesen sido materialmente imposibles (por una sola persona) en forma manual.

A pesar, de que las primeras aproximaciones, así fueron tratadas. La utilización de computadoras personales en la definición de la información, permitió ampliar substancialmente el campo de análisis. La hoja de cálculo, el procesador de palabras, los graficadores y los programas para manejo de regresiones múltiples, permitieron un análisis estadístico que hubiese implicado el trabajo de un grupo numeroso de personas tan sólo unos cuantos años atrás.

Si bien, el contenido de la tesis es de mi absoluta responsabilidad, no puedo dejar de agradecer, de manera muy especial, el apoyo y la guía que me brindó mi tutor el Dr. Gustavo Garza. No sólo, me brindó su extraordinaria experiencia profesional y docente, sino que tuvo una constancia y fé en el trabajo, cuando las fuerzas me comenzaban a faltar. No es fácil poder convinar el respeto y la admiración por un tutor, en un proceso, en que la revisión y la crítica, son las únicas herramientas. Mi más profundo agradecimiento.

No puedo dejar de mencionar también a la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Los diferentes Directores que pasaron por la División de Ciencias y Artes para el Diseño, Arq. Antonio Toca, Arq. Teresa Ocejo y Mstr. Emilio Martínez y el Jefe del Departamento de Investigación Guillermo Gazann, me brindaron todas las facilidades a su alcance. Más aun, el Consejo Divisional, me otorgó una beca para dedicarme en forma exclusiva al término de la tesis, en los años 1990-91. La Universidad Metropolitana, fue la base sobre la cual pude hacer mi doctorado.

En cuanto al Departamento del Distrito Federal, a través de su Director General de Programación y Presupuesto el Licenciado Agustín Quintanilla, puso a mi disposición toda la información financiera posible. Rompiendo así el mito de que ésta no era accesible a la investigación académica.

A lo largo de la tesis, fueron muchos los académicos que cooperaron con sus observaciones, y no me es posible mencionarlos todos. Quisiera, sin embargo, agradecer en forma muy especial a Priscilla Connolly, una de las pocas maestras interesadas en el tema, por sus acertados consejos, a Manuel Perló, Bernardo Navarro y Roberto Eibenschutz, sinodales en las evaluaciones previas y al Maestro Sobrevilla erudito en la materia de Finanzas Públicas.

En la última etapa, el alumno Cesar Amador, me prestó una enorme ayuda en todo el proceso computacional y la Asistente Técnica Sandra Miranda de la Universidad Metropolitana, en la corrección de Estilo, a todos ellos mi agradecimiento.

Por último, aunque primero en mi corazón, están mi hija Denise Iglesias, a quien dedico esta tesis y mi esposa Elda Paz de Iglesias. Ellas llevaron el peso de soportar a su padre y esposo, sumido en un proyecto que les quitó muchas horas de vida de hogar. Su cariño y apoyo me dieron fuerzas para seguir adelante.

Todas estas personas jugaron un papel de ayuda muy importante, preo el gran generoso, al que todo le debo, es el pueblo de México. Como chileno, no puedo sino presentar mi más profundo cariño a esta tierra que tanto me ha dado sin exigir jamás nada. Me ha dado trabajo, libertad, una esposa, una hija

y ahora la posibilidad de obtener un título de Doctor en Economía. Sólo alguien que tanto ha recibido puede saber que tan agradecido se puede estar.

Ciudad de México Octubre de 1992

CAPITULO 1

FINANZAS PUBLICAS Y FUNCION ECONOMICA

El desarrollo de las finanzas públicas, obedecen más a un conjunto de funciones y objetivos explícitos, que a un listado de principios económicos. La hacienda pública, nace de la decisión soberana de la sociedad de imponerse tributos con el fin de destinar una parte del total de los recursos para cubrir necesidades sociales.

La categorización de las finanzas públicas se encuentra en el centro de la discusión sobre la relación existente entre el Estado como estructura funcional y el desarrollo de la economía.

Las funciones públicas, en el pensamiento clásico, poseen una concepción estrictamente normativa. El Estado sólo debería ocuparse de aquellos sectores no viables para la iniciativa privada. "El mejor gobierno, es aquel que menos interviene" dictaba la doctrina extrema del 'laissez-faire', del Siglo XIX. La intervención económica del Estado es hoy aceptada por todas las corrientes de pensamiento. Más aún, proyectos económicos estrictamente regidos por las mecánicas del mercado hasta no hace mucho, como en los Estados Unidos, han mostrado, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, una creciente participación estatal en el manejo económico.

¿En la actualidad, cuáles han sido las razones, para que nadie niegue la importancia de la intervención del Estado en la economía? Existe una amplia gama de razones que la apoyan (Due, 1981). Para empezar, se presenta el problema de la equidad. Las economías regidas por los mecanismos de mercado no conducen a una distribución equitativa de los ingresos. La intervención estatal se hace necesaria y es quizás en este punto y en aquel concerniente a la Defensa Nacional, donde las sociedades capitalistas, ubican la esencia de la participación económica del Estado. Por otra parte, existen en la sociedad una serie de bienes, llamados bienes públicos, que los mecanismos de mercado no están en condiciones de proveer. Los obstáculos en la producción de éstos por parte la iniciativa privada, no se encuentra en una falta de capacidad, sino -como veremos más adelante- en las características de su consumo y en la fijación de sus precios. La valoración privada y la valoración pública tanto de la producción como del consumo de los bienes públicos, no siempre coincide. Las externalidades por ellos generadas tanto positivas como negativas, impulsan la acción del Estado, como un elemento de expresión del bien social. Por otra parte, algunos bienes no pueden ser producidos bajo condiciones de competencia. La escala necesaria para su producción es tal, que se requiere la intervención estatal ya sea vía regulación o subsidios, para lograr niveles eficientes de producción.

A partir de la teoría keynesiana, y ante la magnitud de los estragos sociales de algunos ciclos recesivos severos, se evidenció la necesidad de la intervención económica estatal. Aquí, la acción del Estado también ha jugado un papel importante atenuando la amplitud de los ciclos depresivos. Quizás, haya sido ésta una de las razones de mayor peso, en la aceptación de una creciente ingerencia estatal en la economía.

Finalmente, la tasa de formación de capital en el sector privado, no siempre es la requerida para un determinado proceso de crecimiento de la riqueza. De hecho, raramente lo es. La elasticidad del consumo es mayor que la del ahorro y la inversión. Un Estado responsable debe asegurar niveles adecuados de inversión, que de no producirse en el sector privado, debe ser absorbida por el sector público. El no hacerlo, genera invariablemente presiones inflacionarias en el mediano plazo.

La intervención estatal, no ha sido ni inmediata ni total en las economías de occidente. Su aceptación se ha dado en diferentes sectores y en diversas medidas. Además, ha pasado a ser un elemento condicionado por los vaivenes de la política contingente. Aunque en términos generales, la participación estatal en la economía debiera estar restringida a márgenes más bien estrechos (*). La intervención estatal fue llevada a su expresión máxima en las economías planificadas del llamado socialismo real.

En la medida que los diversos proyectos económicos nacionales se han movido entre los extremos del espectro político del intervencionismo económico estatal al liberalismo manchesteriano, se han aceptado como válidas, tres actividades fundamentales de la acción estatal;

- a) su contribución a la estabilidad,
- b) la colaboración para una mejor distribución de la renta nacional y
- c) la satisfacción de algunas de las necesidades públicas.

La acción de estas tres "ramas" (Musgrave, 1969) de la actividad económica pública, varían según la orientación global y el nivel administrativo de que se trate. Mientras para la Federación, las dos primeras son de vital importancia, a nivel Estatal y local, no lo son, no al menos en México, dadas las dimensiones del presupuesto que manejan. En cuanto a las necesidades públicas, es posible asegurar que su satisfacción atraviesa toda la jerarquía administrativa y tiene una ingerencia importante en los niveles subcentrales.

* Colin Clark, (Clark, 1945) asegura que no es posible extraer más de un 25% de los ingresos totales vía impuestos, sin originar un desastre económico. Aunque lo anterior no tiene una base empírica real y pareciera no existir un límite exacto, aún así, las finanzas públicas en las economías de mercado no pueden crecer ad infinitum.

1.1 Crecimiento económico y tributación

El crecimiento económico es producto de una gama variable de factores que en él inciden (Bator, 1957). Los efectos de la tributación en el desarrollo económico, con todo lo que ella implica, se ven envueltos en un proceso extraordinariamente complejo, del cual las exacciones son sólo uno de sus actores. Lo anterior, no implica la inexistencia de áreas determinadas sobre las cuales los cambios en las exacciones tengan efectos más o menos determinados. El ejemplo más claro es obviamente, el nivel de demanda global, que a su vez condiciona la renta, el empleo y los precios (*).

Si las funciones de producción se mantuviesen constantes, existiría una variación fija ante los efectos de la inversión pública sobre el desarrollo. Pero como es sabido, estas relaciones no lo son. Más aún, la participación de los factores puede ser independiente de las proporciones empleadas (Douglas, 1943). Lo anterior lleva a Musgrave a decir:

No se puede hacer generalización alguna a priori a cerca de los cambios en la participación de los factores en el proceso de desarrollo. Por la misma razón, no puede hacerse ninguna afirmación categórica sobre los efectos distributivos de las políticas presupuestarias que expanden o retardan el desarrollo (Musgrave, 1969, pag. 394).

Si consideramos que el crecimiento económico debiera darse en un marco de empleo pleno sin inflación, no es de extrañarse que las políticas tributarias hayan pasado a jugar un papel protagónico en todas las propuestas de crecimiento. Estas, se expresan como elementos condicionantes del desarrollo y en definitiva se centran en el equilibrio presupuestario.

..la introducción de un presupuesto equilibrado estimulará el desarrollo si la propensión marginal a invertir del gobierno (la inversión como fracción de los gastos públicos) es superior a la propensión marginal a ahorrar del contribuyente; si ocurre lo contrario, frenará el desarrollo (Musgrave, 1969, pag. 394).

² A su vez cada uno de estos elementos es función de otros factores. Por ejemplo, el nivel de la renta depende de; a) la oferta de recursos, b) la oferta de trabajo, c) la cantidad de capital invertida, d) la propensión al ahorro y e) la función de producción. En principio, existiría un rendimiento decreciente -manteniendo técnicas constantes- para las unidades sucesivas de incremento del capital.

Los niveles de ahorro e inversión se ven así determinados de manera exógena. Esto imprime serias condiciones a la capacidad presupuestal en lo relativo a la formación de capital, constituyendo a su vez una limitación a la teoría keynesiana. La exacta medida de una intervención presupuestal en el desarrollo de la economía, presenta así, variaciones importantes en el tiempo y no puede ser formulada como una constante.

1.2 La optimización del sistema hacendario

Desde fines de la década de los cincuenta, las aportaciones se han desenvuelto en dos campos específicos. Uno centrado en la operatividad de la hacienda pública con autores como Musgrave, Samuelson, Margolis y Buchanan entre otros y dos, en el impacto de la hacienda sobre la masa monetaria de la economía.

En el primer caso, las aportaciones se han centrado en la operatividad del sistema, específicamente en las relaciones 'impuesto-gasto-asignación' e 'impuesto-transferencia-distribución' (Musgrave, 1969; Buchanan, 1957; Margolis, 1970; Tiebot, 1961). La operatividad que mueve estos sistemas, está condicionada por una serie de agentes y requerimientos, a los cuales, el Estado debe responder de acuerdo a sus conformaciones sociales y políticas específicas. Lo anterior, permite establecer sólo parámetros muy amplios, en los cuales se desenvuelve la hacienda pública. Para Musgrave, sus múltiples objetivos, pueden ser resumidos en tres:

- 1- Ajustes en la asignación de los recursos
- 2- Ajustes en la distribución de la riqueza y la renta, y
- 3- Estabilización económica."

1.2.1 La ruta "impuesto-gasto-asignación"

La ruta 'impuesto-gasto-asignación', tiene como meta la optimización en la distribución de los ingresos. Se trata así de obtener una suerte de 'Óptimo Pareteano' en el desarrollo de la economía pública. El cumplimiento de este objetivo presenta un obstáculo importante, dado que una de sus funciones primordiales -provisión de bienes de consumo público- comprende una serie de características que complican su gestión. Entre las singularidades que presentan los bienes públicos (ver Capítulo 2, sección 2.3) se destacan su 'indivisibilidad' y 'no exclusividad'. Así, la primera tarea -asignación óptima de recursos- se enfrenta a limitantes que hacen virtualmente imposible establecer una ecuación óptima para su desarrollo. El alto grado de discrecionalidad en la asignación de los recursos, ha dado pie a que ésta se vea condicionada, de manera especial por los movimientos de la política contingente. Misma que, pocas veces suele tener en mente un objetivo de optimización en términos puramente económicos.

1.2.2 La ruta "impuesto-transferencia-distribución".

Una segunda ruta paralela de la hacienda pública planteada por Musgrave, 'impuesto-transferencia-distribución', tiene en cuenta la función promotora de la equidad por parte del Estado. Existe aquí un consenso mucho mayor respecto al papel que éste debe desempeñar. Los parámetros mínimos de satisfacción de cierto tipo de requerimiento y distribución de la riqueza, aunque cambiantes, son aceptados por toda la sociedad, circunstancia que aclara sus objetivos al respecto. Por otra parte, en la medida que exista una mejor asignación de los recursos del Estado, su tarea distributiva habrá de ser más eficaz.

1.2.3 Los Monetaristas

La segunda postura teórica que ha cobrado especial importancia en los últimos años ha sido la denominada "monetarista". Se centra en la llamada disciplina fiscal, entendida como la observancia de; a) el equilibrio de la ecuación ingreso-egreso de la hacienda pública, b) el muy limitado uso del déficit hacendario, y c) el impulso al ahorro público como alternativa al ahorro privado.

1.2.4 Productividad y fiscalización hacendaria

En los países en desarrollo no se ha prestado mayor atención, por no decir ninguna, al problema de la productividad hacendaria estatal. Esta puede o no ser la óptima, dado que como veremos más adelante, su evaluación es especialmente compleja. La situación es diferente en los países desarrollados, especialmente en aquellos en que los niveles subcentrales de la administración pública maneja una parte importante del presupuesto (³).

No existe en cambio, cuestionamiento en cuanto a los objetivos que deberían ser alcanzados, sobre todo aquellos de bienestar social, a través de la acción estatal. Desgraciadamente, en términos de política económica, casi nunca se analizan ambos conceptos al unísono.

³- Cabe destacar la serie de investigaciones de la Brooking Intitution, Washington D.C., Estados Unidos, sobre la asignación de recursos a nivel Estatal y las aportaciones inglesas sobre la optimización en los procesos administrativos a nivel local y el análisis costo-beneficio en las inversiones públicas (Dorfman, 1965; Steiner, 1969; Self, 1977).

Supuestamente, es el sistema político el encargado de fiscalizar el apropiado cumplimiento fiscal a través de su 'decisión colectiva' en la rotación de la ocupación de cargos de elección (Buchanan, 1975).

Los hechos se comportan de manera diferente. La velocidad a la que se desarrollan las decisiones, es más rápida que la evaluación de las políticas económicas. Más aún, en la medida que una sociedad se desarrolla, los presupuestos adquieren una mecánica propia, difícil de cambiar, incluso en sistemas de representación democrática más o menos real. Un porcentaje alto de los gastos, pasan a constituir lo que se subentende como 'gastos obligados del estado'. Fracciones que pueden llegar a constituir una parte muy elevada del total y que no refleja apropiadamente las preferencias sociales.

Tal es el caso de los gastos en defensa. Pocas dudas caben, que en las preferencias sociales de la población de América Latina, estos gastos ocupen los niveles que han representado en la últimas décadas. Algo similar ocurre con los presupuestos para el manejo de las Relaciones Exteriores, que aunque proporcionalmente mucho menores, se manejan a niveles de ingresos, por sobre las medias nacionales. Constituyen éstos, una vez más, sectores altamente privilegiados, al margen de la fiscalización social, vía las preferencias del sufragio.

La existencia de costos privados al interior del presupuesto, donde la presión social no tiene cabida, desvía la fiscalización hacia los gastos sociales, que por su misma naturaleza se encuentran más cercanos a la población. Así, el control social, en los sistemas democráticos, tiende a impulsar la acción estatal hacia un eficientismo inmediato. Esto es aún más grave, en las sociedades en desarrollo, donde las urgencias y la iniquidad hace que la textura social sea frágil y la estabilidad política efímera.

Nos encontramos pues, frente a circunstancias en las cuales; aunque los objetivos distributivos sean claros y universalmente aceptados, los logros suelen ser insuficientes.

Las deficiencias en la rama distributiva, que toma la forma fácilmente cuantificable de servicios públicos de bienestar social -salud, educación, vivienda- son generalmente justificados en base a un problema omnipresente en las haciendas públicas; la falta de recursos.

1.3 ¿Qué tan grande presupuesto?

La magnitud del presupuesto -generalmente medida como porcentaje del PIB- es nuevamente una cifra relativa al nivel de desarrollo y al modelo macroeconómico que haya tomado una sociedad. El hecho que en 1990 el presupuesto fiscal de Japón sea aproximadamente un 17% del PIB, y que el sueco sobre el 50%, no implica que esta última sea totalmente socializada -de hecho posee sectores altamente regidos por el mercado- ni que los gastos sociales en Japón, sean virtualmente nulos.

Por otra parte, en las primeras etapas del desarrollo, una sociedad requiere de una mayor participación del presupuesto estatal, sobre todo, en el campo de la formación de capital. Este ha sido el caso de La América Latina de la posguerra, con una política de sustitución de importaciones impulsada por el Estado. En la medida que el sector productivo crece, y es capaz de generar sus propios ahorros, la intervención estatal debería batirse en retirada.

El problema se presenta cuando el presupuesto fiscal adquiere una dinámica autónoma, no directamente relacionada con el desarrollo de la economía. Al no existir una ecuación clara para la asignación de recursos y mucho menos un modelo de optimización, se tiende a aplicar una enorme discrecionalidad. Misma que ha sido utilizada en toda su amplitud, como respuesta a las crecientes demandas de la sociedad.

Este fenómeno, no es propio a los países en desarrollo. La mayoría de las naciones occidentales, han protagonizado una explosiva expansión de los presupuestos fiscales, tanto en término absolutos como relativos. Alemania, que inició un ambicioso plan de seguridad y bienestar social desde fines del Siglo XIX (Shumpeter, 1918) incrementó notablemente la participación del Estado en la economía, sin tener en claro los efectos que tal intervención traería con el tiempo. De hecho, el socialismo de los primeros años de la revolución rusa, utilizó una serie de elementos tomados de la participación estatal alemana en la economía. El mismo desarrollo de la economía zarista de principios de siglo, es un ejemplo interesante de la creciente participación estatal que habría de mantenerse una buena parte del Siglo XX. Estados Unidos, que durante el Siglo XIX, desarrolló una economía extraordinariamente liberal, ha incrementado la compra de bienes y servicios, como proporción del PIB, de un magro 8.9% en 1929, a tasas por sobre el 23% en la década de los ochenta.

La complejidad de las sociedades industriales del Siglo XX, no permiten establecer una regla en cuanto a los montos específicos de la participación estatal en la economía. Esta depende de circunstancias históricas, sociales y económicas particulares para cada sociedad en un momento dado. Las guerras por ejemplo, implican una enorme participación del Estado.

Cuadro 1.1

Participación del Gasto Público
en el PIB 1980

Estados Unidos	23.3%
Alemania Federal	15.4%
México	18.9%
Chile	28.7%

Fuente: INEGI, "El Ingreso y El Gasto Público en México", Mex. 1985.

La alta discrecionalidad en el gasto, a pesar de la acción fiscalizadora del legislativo, ocasiona que con el tiempo los presupuestos fiscales suelen verse involucrados en una serie de actividades difícilmente justificables como acciones de política pública. En la misma medida en que el incremento de los gastos públicos suele desarrollarse con una mecánica expedita, la reducción del presupuesto no se logra sin causar graves trastornos a la economía.

Hay que tener en cuenta, que aunque la productividad de las inversiones estatales siempre ha sido puesta en duda -y hoy más que nunca- no se puede negar, que suele ser una gran generadora de empleos. Todo movimiento presupuestario, que altere significativamente los niveles de empleo, habrá de verse enfrentado a un fuerte rechazo social. Se encuentra así, la legislatura, con que al momento de decidir sobre los presupuestos, su capacidad de maniobra es realmente marginal. Las políticas presupuestarias pueden llegar a ser bastante estáticas y divorciarse significativamente de una política económica clara. Más bien, suelen reflejar lo que ha sido el devenir del comportamiento económico, con un margen muy estrecho para transformaciones a futuro.

Las decisiones políticas, que en última instancia son las que determinan los presupuestos, son mucho menos autónomas de lo que se pudiera esperar. Suelen desenvolverse en torno a una 'unanimitad aproximada', para ejercer una 'acción aproximadamente voluntaria' respecto a los contribuyentes. Esta teoría, causó un fuerte rechazo en los clásicos, por la incertidumbre que implica, pero no por ello ha dejado de tener vigencia (Wicksell, 1896). Es claro que nos referimos a una política presupuestaria medianamente responsable, pues son posibles incrementos substanciales, financiados con ahorros externos o emisiones inorgánicas. Dichos cambios, traen con sígo alteraciones graves a los equilibrios macroeconómicos. Desgraciadamente, lo anterior ha sido más la norma que la excepción durante las últimas décadas, en los manejos presupuestarios de la América Latina.

1.4 ¿El ser o no ser del Déficit?

La crónica carencia de recurso en los países en desarrollo, frente a la enormidad de la demanda, ha incrementado los niveles de los déficits en forma importante. Hasta la década de los setenta, y con fuertes remembranzas keynesianas, se argumentaba que ciertos niveles de déficit fiscal, no eran negativos en sí. Más aún, éste actuaría como impulsor para una capacidad ociosa, no siempre factible de cuantificar.

Las técnicas econométricas actuales permiten establecer con una mayor precisión 'los márgenes posibles' del déficit, sin que lleguen éstos a constituir un serio peligro para los niveles de inflación. Dichos márgenes son bastante reducidos y constituyen uno de los puntos más arduos de argumentación entre los organismos internacionales de préstamo y las autoridades hacendarias. Los

primeros exigiendo los mínimos posibles y los últimos tratando de obtener márgenes políticamente aceptables. Quizás, una de las aportaciones más importantes a la ciencia fiscal -aunque hoy pareciera una verdad de Perogrullo- es el principio multiplicador de los presupuestos equilibrados. Mismo que como ya hemos visto depende de las propensiones marginales al ahorro de los contribuyentes y al gasto del gobierno. Si la meta racional de una economía, no puede ser otra que una tasa de crecimiento positiva y estable, ésta, es sólo posible en el largo plazo, a través de un equilibrio del presupuesto. El problema se presenta en el ¿Cómo lograrlo?

Dado que los requerimientos de la sociedad suelen ser invariablemente superiores a los recursos, interviene aquí el factor político contingente, que es en definitiva el que lo determina. Vale decir, el equilibrio no sólo se refiere a los aspectos contables, sino a una serie de intangibles de tipo social, percibidos con mayor certeza por el aparato político.

Es importante aclarar, que los lineamientos de una política hacendaria correctiva, en los países más pobres, implica generalmente sacrificios de una parte importante de la población. Además, la perenne falta de equidad, no permite tomar acciones radicales, a no ser cuando la situación ha llegado a mayores. Esto hace que la textura política viva permanentemente en un proceso de autojustificación, frente a las situaciones de evidente injusticia.

Así, los movimientos hacendarios, tratarán de ser lo más sutiles posible, con el fin de no generar una intranquilidad social que desequilibre un sistema de por sí inestable. La inmediatez de la solución deficitaria, ha provocado que se haga uso de ellas en forma mucho más frecuente de lo económicamente aconsejable. Más aún, al igual que los presupuestos, -siendo uno la causa del otro- una vez hecho uso de él, es difícil descartarlo. Su reducción, ha mostrado ser una tarea no siempre fácil y de altos costos sociales.

1.5 Hacia una Política Fiscal más sana

Así planteada, la política fiscal, pareciera presentar más inconvenientes que soluciones. De hecho, así lo ha demostrado el desenvolvimiento de las finanzas públicas en las últimas décadas en América Latina.

En la medida que las sociedades se desarrollan, sus requerimientos se hacen más complejos. Los avances técnicos, los cambios demográficos, la evolución misma de la sociedad así lo requieren. Ante tales circunstancias, la política hacendaria se moldea a través de dos agentes. El técnico financiero, que trata de ajustarse de la mejor forma posible a los recursos con que se cuenta y el político, que por una parte fiscaliza y por otro determina. Tanto uno como otro, se ven urgidos -en el mundo desarrollado y en desarrollo- por exigencias que sobrepasan con creces los recursos posibles. Como resultado, se tienen políticas hacendarias que responden más a la urgencia, que al razonamiento

de largo plazo.

Al respecto, los países industrializados presentan una enorme ventaja frente al mundo en desarrollo. Por un lado, la urgencia de los requerimientos es mucho menor y por otro, -que no es sino la otra cara de la misma moneda- las variaciones de la política contingente son mucho más sutiles. Un mayor consenso a nivel de la sociedad toda, así lo permite. Es posible establecer pues, políticas presupuestaria a más largo plazo.

Los países en desarrollo, en cambio, viven urgidos por la solución de problemas, que no van más allá del vencimiento de sus próximos pagos. Una lectura de los informes de algunos organismos hacendarios latinoamericanos, impresiona por la carencia casi total de perspectiva.

¿Qué hacer frente a una situación tal? Ciertamente, las soluciones no son fáciles y expedientes como la reducción de los gastos a nivel de los ingresos disponibles, sabemos, son políticamente inviables. Ante tales circunstancias, pareciera, que el camino lógico a seguir en el corto plazo, es el de incrementar la eficiencia. Esto es tanto, en el funcionamiento de exacciones, como en la asignación de recursos.

Los sistemas hacendarios suelen adolecer de una serie de imperfecciones de tal grado, que no son necesarios ni cambios radicales, ni sacrificios excepcionales para mejorar su eficiencia. Por ejemplo, existen países donde la sociedad ni siquiera ha tomado conciencia de la necesidad de... ¡pagar impuestos!. En Argentina, el número de declaraciones sobre la renta es ridículamente bajo. La evasión fiscal, -que en México adquiere dimensiones monstruosas- es también un área donde se ha dicho mucho más de lo que se hecho. El mismo caso del Distrito Federal, que veremos más adelante, y que hacia 1983 se encontraba en un virtual estado de quiebra, ha logrado mejorar ostensiblemente sus finanzas por esta vía. Parte del proceso de clarificación de su hacienda fue el rápido crecimiento de los 'rezagos', que anteriormente... no solían cobrarse.

Si bien es cierto, que en los países en desarrollo, las actuales condiciones, hacen compleja una evolución sana y equitativa de las finanzas públicas. También es cierto, que en la mayoría de los casos se adolece de una falta de eficiencia espantosa. Esta, no sólo significa al erario nacional sumas muy importantes de dinero, sino que perpetúa la mala distribución de los ingresos. Además de disminuir de manera importante la incidencia de los escasos recursos transferidos, hacia los sectores más desfavorecidos.

Lo que en principio pareciera ser un círculo vicioso, no lo es. Se puede observar como un mal manejo de los instrumentos hacendarios con los que ya se cuenta, es el responsable en buena parte de las perennes crisis fiscales. Estas deficiencias tienen origen tanto en la recaudación como en el gasto. Para una optimización de la primera, sólo pareciera necesario implementar servicios efectivos de fiscalización. En cuanto a la segunda, se hacen necesarios estudios que detecten con mayor precisión, la población a servir y los parámetros de costo-beneficio. En cuanto

a las decisiones políticas, por muy motivadas por la contingencia que se encuentren, estarán en mejores condiciones de determinar los destinos del gasto mientras mejor sea la información que los organismos hacendarios les proporcionen.

El solo hecho de incrementar la eficiencia de las funciones hacendarias, hace suponer que ésta habrá de provocar un incremento en el control social sobre las finanzas en la población. Altas tasas tributarias -entendidas como ingresos reales al erario nacional medidos en proporción de la riqueza y no como tasas nominales tributarias, eludidas a través de la evasión fiscal-mueven, invariablemente, a una mayor participación fiscalizadora, en la gestión pública, por parte de la población que tributa. Participación que se incrementa más aún cuando el gasto y los ingresos tienen su origen en los niveles subcentrales de la administración.

No es de esperar, que un manejo técnicamente superior, solucione los problemas hacendarios en su totalidad. Pero sí pueden imprimir un carácter diferente a su relación con la sociedad. En definitiva, las estructuras gasto-ingreso no hacen sino expresar la mecánica que, de alguna forma, las fuerzas sociales se han dado para sí. Mismas, que son producto de circunstancias no sólo de tipo económico, sino que reflejan un elemento operacional que puede llegar a ser de vital importancia.

1.6 Visiones alternativas

La mayoría de las posiciones que brindan un papel protagónico a la acción estatal se encuentran insertas en la visión globalizadora de los intelectuales de fines del Siglo XIX. De alguna forma, los tres grandes que moldearon el pensamiento del Siglo XX coincidieron en una actitud generalizada de los fenómenos, tanto físicos como económicos o psicológicos:

"Ninguno de nosotros era individualmente culpable; todos éramos culpables". Marx, Freud, Einstein, todos formularon el mismo mensaje durante la década de 1920: el mundo no era lo que parecía. Los sentidos, cuyas percepciones empíricas plasmaban nuestras ideas del tiempo y la distancia, del bien y el mal, del derecho y la justicia, y la naturaleza del comportamiento del hombre en sociedad, no merecían confianza. Más aún, el análisis marxista y el freudiano parecían minar, cada uno a su modo, el sentido muy desarrollado de responsabilidad personal y de deber hacia un código moral establecido y objetivamente verdadero, que fue el centro de la civilización europea del siglo XIX. La expresión que la gente extraña de Einstein, la de un universo en que todas las expresiones de valor era relativas, vino a confirmar la visión de anarquía moral que desalentó y al mismo tiempo exaltó (Johnson, 1988, pag.23).

En este ambiente, el hombre como individuo pierde el papel protagónico para ser reemplazado por la totalidad. Marx fue aún más claro al dar su versión de la realidad "El esquema definitivo de las relaciones económicas según se lo percibe en la superficie... es muy distinto y en realidad lo contrario del esquema interno pero oculto" (*).

La búsqueda de aquel "esquema interno pero oculto" y la rigidez dogmática que caracterizó el análisis marxista a partir del fin de la década de los treinta, le impidió poder profundizar en estudios funcionales más allá de las categorías globalizadoras en las que se encontraban inmersos. Poco avanzaron en cuanto a un análisis del comportamiento de la Hacienda Pública en los sistemas capitalistas.

Aunque los investigadores marxistas han destinado una parte importante de su interés al estudio del papel económico del estado los trabajos sobre asuntos hacendarios muestran una producción bastante pobre. Más aún, no es fácil encontrar un análisis centrado en casos específicos, sin caer en una interpretación globalizadora internacional.

Para O'Connor, quizás uno de los pocos marxistas que se ha dedicado sistemáticamente al análisis de las finanzas públicas, el problema radica en una falta de clarificación en el enfoque por parte de los autores de izquierda.

Al referirse al básico tema de los tributos, argumenta:

"En el pasado, la izquierda no ha sido capaz de explotar el problema de los impuestos, porque ha estado casada con la tradición liberal, que ha buscado incrementar el papel del gobierno en la economía, poniendo poca o ninguna atención a las cargas y estructuras de los impuestos. Ha sido, principalmente, por esta razón que la derecha a gozado de un cuasi-monopolio en el problema de los tributos" (O'Connor, 1972, pag. 601).

Ciertamente, O'Connor está en la razón al decir que el pensamiento neoclásico goza de un virtual monopolio en el desarrollo de las investigaciones sobre temas hacendarios.

La tesis del pensamiento marxista da por hecho que:
"Todo desarrollo de la productividad, al elevar la composición orgánica del capital social refuerza con el tiempo la baja tendencial de la tasa de ganancia y provoca de rechazo una reacción de frenado y de selección del desarrollo de las fuerzas productivas"... "la función contradictoria del desarrollo de las fuerzas productivas en la baja tendencial de la tasa de ganancia: (se encuentra) por un lado, (en) el aumento de la

*-Marx, K., El Capital, Siglo XXI, Mex., 1985.

productividad (que) aumenta la masa y la tasa de plusvalor; pero al elevar la composición orgánica del capital por la acumulación creciente de capital fijo constante (de máquinas), provocan tendencialmente una nueva baja de la tasa de ganancia"(Lojkine, 1981, pag. 146-147).

Esto llevó a deducir que los gastos públicos -a nivel urbano- ocuparían el mismo papel que el empleo de las máquinas respecto a la composición orgánica del capital social. Lo anterior, implica una serie de limitaciones a los procesos de urbanización, entre los que se destacaron;

a) Un límite de financiamiento derivado de los "bienes de consumo colectivo", no por su naturaleza, como en el pensamiento neoclásico, sino por su origen a través de los ingresos públicos, considerados éstos como 'capital desvalorizado' y retención de un plusvalor ya producido. El 'capital de gasto' tiene como objetivo la reproducción ampliada y 'elevar la composición orgánica' aumentando la masa de capital social acumulada sin aprovechamiento -esto es sin una generación directa de plusvalor-.

b) Un límite ligado a la división social del trabajo, pues los diferentes agentes estarían en una lucha anárquica en la ocupación y transformación del espacio -verbi gracia las ciudades norteamericanas-, y

c) Un límite nacido de la propiedad privada que genera rentas del suelo de diferente tipo y expropiada por los dueños del capital.

Otro de los aspectos que motivó por un largo período las preocupaciones urbanas, fue el problema de las 'rentas del suelo' (Iglesias, 1987). Al respecto, Marx sólo planteó la situación para el suelo agrícola, aunque el traslado de las 'rentas diferenciales I, II y hasta III, a categorías urbanas, originó un campo que en su momento pareció esclarecedor de la situación urbana. Luego de largo análisis se pudo establecer en definitiva, que habrían de ser los promotores urbanos y de entre ellos, las empresas constructoras, algunos de los protagonistas más significativos de un sistema que se perpetuaba con el único objeto de la explotación capitalista.....

El reduccionismo en que fue cayendo el análisis marxista, no le permitió aterrizar -como lo menciona O'Connor- en problemas concretos, quedando áreas, como la de las finanzas públicas territoriales, en una nebulosa, que para fines prácticos fueron de poca utilidad. Sin lugar a dudas ha sido Castells quien -en el campo de las sociología- más avanzó en una interpretación marxista de las 'cuestiones urbanas'. Pero, nuevamente, su manejo de las finanzas es muy poco elaborada en términos reales y al ubicarlos en

problemas concretos, los hechos no interpretaban la teoría. La escuela marxista francesa, hoy prácticamente desintegrada, fue una de las más fecundas en estudios (Lojkine, 1979; Preteceille, 1977; Perceval, 1979; Alquier, 1979; Lefebvre, 1976; Topalov, 1979) pero, lo poco consistente de su elaboración teórica no le permitió establecer parámetros aplicables. Por ejemplo, la interpretación de Topalov sobre la naturaleza de las inversiones públicas, aunque pareciera partir de bases similares a las de O'Connor, toma una ruta muy diferente. Por último, la globalización inicial de la teoría marxista, se hizo presente en algunos trabajos importantes, con resultados desastrosos. Para cuando llegábamos a la "Revolución Urbana" de Lefebvre (Lefebvre, 1976) nos encontrábamos distante de cualquier realidad concreta, fuera esta capitalista o marxista.

Si bien es cierto, que los análisis marxistas no han llegado a una interpretación consistente del fenómeno de las finanzas públicas espaciales, no es menos cierto que, al menos durante un período importante de las tres últimas décadas alimentaron los estudios urbanos con trabajos de relevancia. Desgraciadamente, también es cierto, que aunque rebosaban de conciencia social, carecieron de utilidad práctica.

Mucho más influyentes han sido las elaboraciones de la teoría keynesiana. La mayor aportación de Keynes fue el establecer una función para la demanda agregada que no obedece a una relación sencilla entre la oferta de dinero y la demanda efectiva (*). Una serie de elementos que alteran esa relación y supone que la curva de producción es completamente elástica hasta el punto en que se alcanza el empleo pleno, aunque luego se hace inelástica.

Estos enunciados permitieron a las haciendas públicas elevar la oferta de dinero con el fin de reactivar un aparato productivo que trabajaba con costos marginales decrecientes o constantes. El sistema funcionó al revertir los ciclos depresivos, pero introdujo el grave problema de la inflación. La meta del pleno empleo pasó a ser contrapesada por el peligro inflacionario. Mientras se logre mantener la relación capital-producto, -los activos aumentan a un mismo ritmo que la renta- era posible mantener el efecto keynes, pero dicho equilibrio suele ser efímero.

La teoría keynesiana mostró ser muy útil durante los ciclos recesivos y en épocas de posguerra. Tiene también una gran aplicación en economías relativamente pequeñas en que los equilibrios monetarios pueden ser fácilmente cuantificables. No ha sido el caso en las grandes economías industrializadas donde el fantasma de la inflación y toda su secuela distorsionadora en las asignaciones de recursos la acompañan constantemente.

* Keynes, postula que existen sectores en la población con falta de liquidez... al incrementarse el déficit -dada la alta propensión al consumo de dichos sectores- aumenta la demanda y por ende la producción por el efecto multiplicador. Posteriormente, al incrementarse el ingreso aumentaría la inversión y el ahorro.

A partir de los años treinta, las Finanzas Públicas han quedado marcadas por la teoría keynesiana. Su actual cuestionamiento no ha regresado la hacienda pública a la concepción de los clásicos. La intervención estatal ha evolucionado de tal forma que simplemente no es posible reducir su importancia. Es en este plano, que siempre algo de Keynes aparece en el trasfondo.

CAPITULO 2

FINANZAS PUBLICAS LOCALES

Los gobiernos locales se originaron en la Europa medieval hacia el Siglo VIII. Si bien tuvieron un origen comercial, pronto se convirtieron en los baluartes de las libertades ciudadanas, mismas que tardarían unos diez siglos en madurar (Pirenne, 1985). La evolución de los gobiernos locales se vio determinada en definitiva, hacia el Siglo XIX, con la creación de los Estados liberales y los sistemas de los gobierno que adoptaron, según fuesen éstos unitarios o federales. En términos generales, los gobiernos federales, tendieron a dar un mayor énfasis a las unidades locales de administración, y a la larga se ha visto reflejado, en su participación en los gastos totales.

En México, desde las primeras constituciones se ha pregonado la adhesión a las ideas de "soberanía popular" que van de Rousseau a Montesquieu pero, la verdad ha sido, que han pesado más las ideas centralistas, heredadas de España, país donde, hasta muy recientemente, se ahogaron sistemáticamente todas las propuestas de autonomía local, comenzando por la rebelión medieval de los comuneros catalanes (Wallerstein, 1979; Iglesias, 1983) hasta los movimientos regionalistas de este siglo. La indiscutible interrelación que se da entre el acontecer de la política contingente y el desarrollo de la economía, se hace más obvio a nivel local.

Si la génesis de los gobiernos locales fue el comercio (Braudel, 1976), los primitivos 'derechos urbanos' estuvieron guiados por normas que protegían la libertad de acción económica. El liberalismo ha sostenido, que un mayor grado de autonomía local, es el caldo de cultivo para su desarrollo. Así, también lo han expresado las distintas corrientes liberales políticas, filosóficas y hasta religiosas (Weber, 1979), lo que ha hecho que se correlacione la autonomía local, no sólo con niveles superiores de democracia, sino con una capacidad mayor de desarrollo:

"..es una parte integral de las aspiraciones del hombre por la libertad, básica en su lucha por la democracia, esencial para la estabilidad interna y una poderosa defensa contra enemigos externos; la autonomía local en una u otra forma, en algún grado relativo, es un ingrediente fundamental de una nación que progresa (Alderfer, 1964; mencionado en Retchkiman, 1975 pag. 99).

En momentos cuando, las opciones de desarrollo de las economías planificadas han caído en el descrédito, por los acontecimientos en Europa del Este, las aspiraciones para alcanzar niveles superiores de democratización, han volcado su atención hacia las estructuras de los gobiernos locales. En Europa, los movimientos regionalistas, basan gran parte de su potencial en las unidades territoriales subcentrales de gobierno. Los casos más dramáticos se dan en los países geográficamente mayores como Inglaterra, Francia, Alemania, España y La Unión Soviética. La Europa del este, tradicionalmente "balcanizada", presenta un caso extremo.

Los movimientos que proponen gobiernos locales más poderosos y económicamente autónomos, también han llegado, aunque tardía y debilmente a la América Latina. Colombia, dictó en 1989 una nueva Ley de Municipios, que implica una mayor autonomía, aunque adolece de serios problemas de financiamiento. En Chile, la dictadura de Pinochet, aunque mantuvo, -como era de esperar- un sistema administrativo designado y antidemocrático (Tomich, 1983), transfirió una porción significativa de recursos, sobre todo en educación y salud, a los gobiernos locales.

El camino de las autonomías locales, sobre todo en los países de una antigua tradición centralista, es arduo y largo. Incluso, países con una -al menos recientemente- vocación democrática y fuerte arraigo local, como España, han debido aminorar la marcha devolucionista y planear los cambios con una lentitud mayor, a lo originalmente pensado (Bricall, 1984).

Al margen de las determinantes de tipo histórico, ¿Cuáles son los criterios de asignación financiera local? La respuesta no es fácil, pues los criterios que se han manejado en el pasado son altamente cuestionables. De las tres categorías de funcionamiento que maneja Musgrave, 'estabilización, distribución y servicios', las dos primeras son consideradas como competencia de los gobiernos centrales.

Los procesos estabilizadores, dada la magnitud que implican, difícilmente pudiesen ser abordados a nivel local. Pero, la función distributiva es fácilmente canalizable hacia niveles intermedios. Son muchos los elementos que favorecen una orientación de ese tipo. Más aun, como veremos más adelante, algunos países han canalizado una buena parte de los programas distributivos - básicamente salud, educación y vivienda- hacia los niveles locales. En cuanto a la función de servicios, tradicionalmente ha sido campo de acción de las unidades subcentrales.

El argumento que se ha manejado para centralizar la acción hacendaria a nivel federal, se ha basado en la necesidad de economías de escala para la producción de algunos servicios y en un supuesto mejor criterio de asignación, como producto de una visión global de la sociedad. En momentos cuando las grandes acciones estatales están siendo puestas bajo cuestionamiento por ineficientes, debido justamente a la falta de sensibilidad a nivel micro las supuestas ganancias en las economías de escala, en las funciones de distribución, también son puestas en duda. Por ejemplo, no existen pruebas substanciales que la educación y la

vivienda, no pudieran ser asignadas en forma más eficiente en un nivel local. Más bien, existen muchas argumentaciones en contra de la acción centralizada.

En cuanto a la función de servicios, no caben muchas dudas que son producidas y distribuidas de manera más eficiente a niveles intermedios y locales. Lo anterior, relativo a los tamaños mínimos requeridos para el tipo de servicios que se refiera. La función servicio, por definición, pierde eficiencia en la medida en que la toma de decisiones para su asignación, producción y distribución se alejen del usuario. Desde una perspectiva económica, no existen muchos argumentos para que una parte importante de la acción pública económica no fuese distribuida a través de las estructuras locales de la administración del Estado. Sí, en cambio, existen cada vez mayores argumentos en pro de una mayor distribución de funciones.

Los obstáculos a los movimientos devolucionistas no habría que buscarlos en el campo de la mayor productividad en la asignación de recursos, ni de una mejor distribución de la riqueza. Las trabas son más bien de tipo político contingente. Una distribución vertical de los ingresos y los gastos públicos implica, por una parte un debilitamiento del poder central en favor de las regiones y por otra, un nivel de participación democrática más elevado, frente a lo cual, debe responder el sistema como un todo. Se trata pues, de cambios para los cuales no basta con sólo reacondicionar los sistemas administrativos, sino es necesario preparar toda la estructura social.

2.1 Las Finanzas Locales

El fortalecimiento de los gobiernos subcentrales es una antigua discusión. Pocos son los que se oponen a la idea de que instancias más cercanas a las bases tengan una mayor relevancia. El problema se presenta cuando se establece como condición para su funcionamiento, una transferencia de recursos, desde los gobiernos centrales. Sin una mayor capacidad financiera, no es factible una autonomía real. Los gobiernos centrales no están dispuestos a perder parte alguna de su capacidad financiera, de por sí, los presupuestos se manejan con déficits, como para revertir parte de los recursos a los gobiernos locales. ¿Cuáles son los factores que determinan el monto y la asignación de los gastos locales? Nos estamos refiriendo aquí a una área, donde los antecedentes históricos y económicos juegan un papel fundamental. La tradición anglosajona y noreuropea, tiende a una asignación bastante más alta que la de los países del sur de Europa. El desarrollo del comercio europeo, hacia el Siglo VIII, en el eje Venecia-Flandes, fue el generador de los burgos. Estos, se vieron obligados a defender una serie de derechos y libertades, -"los derechos urbanos"- en los que se entremezclaron las libertades personales y comerciales. En la medida, que el comercio jugó un papel más importante en la sociedad, más fuertes fueron las presiones para alcanzar dichas libertades. Ejemplo importante, lo construyen las "Hansas"

centroeuropeas y el mercantilismo inglés. No es pues de extrañarse que hoy, los porcentajes de asignación tanto en Inglaterra como en Alemania, sean substancialmente más altos que en los países mediterráneos.

En España, en cambio, se dieron condiciones muy diferentes. Su unificación fue forzada, se debieron pues tomar todas las medidas posibles para lograr un gobierno central fuerte en el que los comerciantes -catalanes y judíos principalmente-, que llegaron a constituir una suerte de amenaza, dada su fuerza financiera, al poderío central, debieron ser sojuzgados o en su defecto expulsados de la península. Este hecho afectaría la capacidad comercial de España por varios siglos (¹). Como si lo anterior fuese poco, la conquista de América, reforzó la necesidad centralista y redujo -al menos en una perspectiva inmediata- la necesidad de un comercio floreciente que aportase mayores recursos a la corona. Caro habría de pagar España su falta de visión económica, con varios siglos de subdesarrollo:

"Desde el punto de vista puramente económico y político, la actitud española en relación con los herejes -cualesquiera que no profesase la religión católica- tuvo cuando menos graves consecuencias; la expulsión de los judíos en 1492, 1502 y 1525, la persecución de 'marranos' (judíos conversos), protestantes y erasmistas, a través de todo el SigloXVI, culmina con la expulsión de los pseudo herejes moriscos, en 1609. Los grupos expulsados, habían tenido una importante participación en la sociedad española medieval y no fueron reemplazados por otros en su acción comercial" (Iglesias, 1983).

Aunque potencialmente, España hubiese podido generar gobiernos locales prósperos y democráticos, cayó en un centralismo inmovilista, del cual nosotros somos sus más cercanos herederos. Sólo, recientemente, luego del fin de la dictadura, se ha lanzado España en la búsqueda de un fortalecimiento local.

Los antecedentes históricos, son la base sobre la cual se funda una parte importante de los actuales esquemas de finanzas locales. Pero, el desarrollo industrial y la consecuente urbanización, han comenzado a ejercer una serie de nuevas presiones que han llegado a transformar, substancialmente lo que hoy son -o deberían ser- los gastos locales.

¹ La expulsión judía, de la cual se cumplieron 500 años el 30 de marzo de 1992, significó la diáspora de los sefraditas, (de Sefard, España en hebreo). Esto, produjo un impacto muy importante en el mundo financiero en el norte de Europa y Africa nor-occidentales, lo que habría de permanecer durante los siglos siguientes.

En términos generales, éstos deberían estar relacionados con los gastos per cápita en bienes y servicios públicos requeridos en una área dada, pero se han visto alterados con los procesos de urbanización (Adams, 1965). Las variaciones en los costos, suponiendo una demanda inelástica- se dan tanto en forma de incrementos, como decrementos. Los primeros, causados por los gastos de administración y los niveles más altos de ingresos prevalecientes en las áreas urbanas. Los segundos, como producto de las economías de escala, derivados de los niveles de densidad más altos.

El destino del gasto varía substancialmente de una sociedad a otra. En las culturas anglosajonas, los gobiernos locales se han encargado de los niveles primarios e intermedios de la educación pública y de una parte importante de las construcciones de vivienda de interés social. Esto ha determinado un nivel muy alto de participación de los gastos locales en el total. Por ejemplo, en Los Estados Unidos, el índice de participación de los gastos públicos locales en el gasto total, durante el Siglo XIX fue de sobre el 50%. Si además, se hace una distinción entre gastos civiles y militares, y entre gastos corrientes y de capital, esta participación es aun mucho más significativa.

"Los niveles de gobiernos locales canalizan una parte muy importante de la inversión del sector público, como se refleja en su elevada participación en los gastos de capital. Es una situación generalizada tanto en los estados de tipo unitario como en los de tipo federal. Así, los gastos de capital realizados por los gobiernos locales vienen a representar una proporción situada cerca del 70% de los gastos de capital del sector público en Francia, mientras que la participación local en el total no es superior al 16%. En el caso de Gran Bretaña la participación local en los gastos de capital se sitúa en torno al 55%, mientras que los gobiernos locales sólo participan ligeramente por encima del 25% en el total del gasto público. En Italia los gobiernos subcentrales participan en más del 30% de los gastos de capital del sector público, y sólo en el 20% de los gastos totales... en la RFA los gobiernos subcentrales realizan casi el 50% de los gastos de capital y sólo el 20% de los gastos totales. Esta situación demuestra la idoneidad de los gobiernos locales como agentes canalizadores de la inversión pública.." (Bricall, 1984, pag. 23).

En Alemania, los gobiernos locales han intervenido hasta en los niveles superiores de la enseñanza y fueron durante un tiempo importante, los mayores promotores de vivienda social. La Bauhaus, fue un interesante ejemplo de politécnico, bajo la administración de un gobierno local. La participación de los gobiernos locales en los complejos sistemas de seguridad social, que han caracterizado al sistema público alemán, desde fines del siglo pasado, ha sido extraordinariamente importante (Fischer, 1988; Kops, 1989).

En los países del norte de Europa, los gastos en educación y vivienda, entendidos como un gasto social prioritario, han ocasionado un incremento substancial en las asignaciones locales. Algo similar ocurre con los servicios de salud, aunque éstos han sido asignados menos frecuentemente a los gobiernos locales ya que son más fácilmente fraccionables, a través de los distintos niveles de su propia administración. Los servicios públicos de carácter urbano han sido tradicionalmente de asignación local.

Las culturas latinas han tendido a reducir los gobiernos locales a su mínima expresión. En América, luego de un auspicioso inicio con el nombramiento de gobiernos locales, fuertes en lo político y sólidos en lo económico -de hecho eran los representantes de la Corona- el advenimiento de los gobiernos independientes los redujo violentamente. Fue, a través de un centralismo galopante, optado como respuesta a los caudillismos regionales, que los gobiernos locales se redujeron básicamente a la prestación de servicios públicos de carácter urbano. Para cuando se acrecienta durante este siglo, la intervención del estado en los servicios de educación, salud y vivienda, fue manejada desde sus inicios por los gobiernos centrales.

2.2 La dinámica de los gastos locales

La relación de los gastos públicos locales en los países de occidente respecto al resto de la administración, no ha sido uniforme. En primer lugar no es fácil ni medirla ni compararla. Su proporción respecto a los totales, no es una razón que determine en forma exacta la importancia de éstos últimos. Factores tales como, la incidencia del gobierno central en la asignación de recursos y las distribución de los ingresos, puede modificar substancialmente su significación.

El comportamiento en cada caso, tampoco parece haberse regido por patrones comunes. Mientras, por una parte, la mayoría ha incrementado la proporción del total de los gastos públicos en relación a la riqueza generada, por otra, la proporción ejercida por los gobiernos centrales en relación a los gobiernos locales, ha mostrado comportamientos diversos. La mayoría de los países europeos ha tendido a mantener la proporción de los gastos locales, entre un 20% y un 30%, del total de los gastos públicos. Italia, pasó de un 16.8% en 1970 a un 20.2% en 1977. Francia se ha mantenido casi inalterable, en la región del 17%. Inglaterra, una de las asignaciones más altas de Europa a los gobiernos locales, pasó de un 38.2% en 1972, a un 30.5% en 1979. Alemania Federal, de un 35.6% en 1974 a un 32% en 1979 (Bricall, Op. Cit.). En América, las cosas no han sido iguales. Canadá, se ha mantenido -con leves variaciones en las décadas de los treinta y cuarenta en tono a un 23%. Estados Unidos, en cambio, ha variado enormemente la participación de los gastos a nivel estatal. Estos pasaron de un 64.7% en 1902 a 47.7% en 1975. Esta última cifra, fue substancialmente superior al 39% de las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Eurostat, 1978).

En México, heredero de la tradición centralista española, los gastos locales siempre han sido mínimos. La proporción de ellos respecto a los gastos públicos locales ha pasado de 4.9% en 1940, 2.77% en 1960 a 1.36% en 1986 (INEGI, 1900; Unikel, 1976).

2.3 Los Bienes Públicos

Uno de los mayores obstáculos con que se han enfrentado las finanzas locales, está relacionado con el tipo de bienes y servicios que aparecen como prioritarios en su lista, Los Bienes Públicos. El problema radica en las singulares características de dichos bienes. En principio, las necesidades sociales deberían responder a las demandas efectivas del consumidor -expresadas a través del sufragio.!!- y en cierta forma, a la distribución real de la renta, lo que las convertiría en análogas de las necesidades privadas. Aunque, ésto fuera enteramente cierto, -que no lo es- la estructura de demanda de estos bienes, complica aun más su distribución y consumo. Por éstos, los bienes públicos presentan una serie de características globales, que no permiten establecer su curva de demanda, a saber:

- i) No pueden estar sujetas a pago. Ahí el mercado no funciona.
- ii) No existe el principio de exclusión.
- iii) No existe satisfacción individual. Esta debe ser general.
- iv) No es posible el consumo individual. Este debe ser general (Mazzola, 1988).

Ni toda la producción de la administración pública se refiere a necesidades sociales, ni todas presentan las características antes mencionadas. Más aun, no es fácil encontrar un bien que se catalogue como consumo colectivo perfecto, con un costo de exclusión alto. Las necesidades sociales varían en sus características y con ellas su modo de producción, demanda, costo y distribución. El esquema de demanda, de las necesidades sociales, obedece a la renta y a una serie de factores que no rigen en otras áreas de la economía (Viti de Marco, 1988).

La dimensión espacial adquiere aquí relevancia. La segregación socio-espacial, los niveles en los precios del suelo, el costo de la vivienda y la distribución de los ingresos, pasan a ser determinantes para la -inexistente- curva de demanda. A falta de ésta, se establece un 'esquema de necesidades', que en términos generales suele ser inelástico y cuyo origen es básicamente político, pues es la misma administración quien fija la oferta (Wicksell, 1896). De cualquier forma, es necesario establecer parámetros de fiscalización precisos, sobre todo para los bienes preferentes. Más aun, en los casos en que dichos costos afectan a los sectores de menores ingresos.

Al jugar la renta un papel preponderante en la demanda de bienes públicos, su elasticidad es determinante. Richard A.

Musgrave, quien es quizás quien haya estudiado más a fondo los problemas de las finanzas públicas, llega a la conclusión, de que no es factible establecer la curva de demanda de las necesidades públicas y que es el presupuesto, originado en los organismos políticos, quien lo define:

"..incluso si fuera posible una determinación independiente de las necesidades sociales, seguiría siendo necesario derivar el plan presupuestario de las preferencias individuales y asignar el coste de los servicios necesarios de acuerdo con ello. El problema formal de la adopción de decisiones sigue siendo en gran parte el mismo, ya se supongan egoístas o altruistas las motivaciones subyacentes. En realidad, las decisiones sobre cuestiones presupuestarias pueden combinarse con otras que se refieren al contenido de la política pública (política exterior frente a política interior), y no tienen ningún coste de oportunidad inmediato en términos de necesidades privadas" (Musgrave, 1969).

2.3.1 La Necesidades sociales

En principio existen dos tipos de Bienes Públicos; **Necesidades Sociales y Necesidades Preferentes**. Las denominadas **Necesidades Sociales** son en teoría aquellas "consumidas en igual proporción por todos". De su consumo, nadie puede ser excluido, el costo de exclusión es demasiado alto si no imposible. Además, el costo marginal de proporcionar un servicio adicional, también es cero. Por lo tanto, el mercado no opera y no es posible establecer aquí un 'óptimo pareteano'. Este tipo de necesidades sociales rompen con los mecanismos de mercado, pues su satisfacción es independiente -en lo general- de la contribución del consumidor.

..el incremento en satisfacción ganada por una persona a través de un servicio, no reduce el monto disponible para otras. Así, la condición usual del óptimo pareteano, -que la tasa marginal de sustitución para cada individuo, entre el consumo de un bien público y otro privado, sea igual a la tasa marginal de transformación de la sociedad entre los mismos bienes, público y privado- no es aplicable" (Due, 1981, pag.3).

2.3.2 La no exclusividad

La no exclusividad, implica al menos dos problemas graves;

- i) No es fácil conocer las preferencias, y
- ii) No existe una solución única óptima para su satisfacción.

De ahí, ha nacido la idea -no enteramente cierta- de que "las necesidades privadas las satisface el mercado y las públicas el presupuesto".

2.3.3 Las necesidades preferentes

Las Necesidades preferentes (**Merits Wants**). Son aquellas, que aunque pueden ser satisfechas por el mercado, son financiadas por el presupuesto, pues los consumidores preferirían invertir en otras cosas. Se consideran 'preferentes' por la importancia que tienen a nivel social. Siendo así, que a nivel individual ésto no se advierta.

2.3.4 Condicionantes del Presupuesto

Aun así, teniendo en cuenta estos factores, la demanda presupuestaria debe ser definida en alguna instancia y es la decisión política quien la fija. A su vez, esta decisión está determinada por circunstancias más o menos precisas. Es posible detectar cinco categorías generales que condicionan al presupuesto;

2.3.4.1. Las condiciones socio-económicas de la población. Tanto los montos como las asignaciones de un presupuesto están determinadas por los niveles de industrialización y bienestar social que haya alcanzado una sociedad. Los requerimientos en inversiones de capital o bienestar social varían con los niveles de desarrollo.

2.3.4.2 Las condicionantes físicas. Factores de tipo climático, geográfico, niveles de urbanización, densidad etc. tienen una gran incidencia en los niveles de los presupuestos. Sobre todo, cuando son desagregados a nivel espacial.

2.3.4.3 La riqueza y los ingresos personales. Los niveles y la distribución del ingreso determinan en forma directa al presupuesto. Tanto en los montos como en la calidad de los servicios. Si bien la demanda suele ser inelástica para los bienes preferentes, es elástica en un alto grado para otra serie de servicios públicos de consumo colectivo. Tanto los gobiernos centrales, como locales, pueden ser especialmente sensibles a este tipo de demandas. La relación entre ingresos y demanda de servicios públicos, era unánimemente aceptada hasta hace poco pero últimamente han aparecido observaciones al respecto. En un estudio

hecho por Robert Adams, en 478 condados de Los Estados Unidos, para determinar la elasticidad de la demanda de las necesidades públicas de una serie de aproximadamente quince variables, obtuvo que los ingresos no eran altamente significativos (Adams, 1985).

2.3.4.4 Característica de tipo histórico. Las sociedades no evolucionan de igual forma. En occidente, algunas naciones se han adelantado varias décadas en la inversión pública local. Por otra parte, aún existen sociedades que se empeñan en que sea el Estado el único gestor de la economía, etc. Situaciones históricas específicas pueden alterar en forma importante los presupuestos.

2.3.4.5 La institucionalidad política La política contingente se ve determinada por una serie de factores que varían de acuerdo a las circunstancias. Los requerimientos nacidos de presiones sociales específicas, pueden alterar la ruta del presupuesto. Cambios que generalmente se catalogan como temporales, suelen llegar a ser permanentes, estableciendo requerimientos que no están de acuerdo a los principios de una política presupuestal inicialmente dada. Más aun, llegan a modificar el desarrollo de otras áreas y el sentido global de la conducción económica.

2.4 La distribución de los servicios públicos

Como ya se ha observado, la distribución de los servicios públicos es excepcionalmente compleja. La no exclusividad y el hecho de no tener una curva de demanda, hacen su distribución y consumo especialmente difícil. Por lo que, ha sido necesario establecer mecanismos de distribución que, por una parte satisfagan las preferencias de los contribuyentes y por otra los mecanismos de pago. La tarea no ha sido fácil y ha constituido el caldo de cultivo de una discusión que data desde los clásicos. El problema se hace más complejo aún, al establecerse varios tipos de necesidades sociales de diferentes características. Sax las define por lo menos de dos tipos; a) **necesidades colectivas personales** y b) **necesidades colectivas propiamente dichas** (Sax, 1924).

Para las necesidades preferentes y los servicios factibles de ser manejados por mecanismos de mercado, se han planteado dos tipos de imposiciones; a) **cargos según capacidad de pago** y b) **cargos según el beneficio recibido**. Ambos conceptos, ya se encuentran en Adam Smith. El 'método del beneficio' está relacionado con la teoría del cambio voluntario de Lindal, y 'el método de la capacidad de pago' lo encontramos en Pigou y Dalton.

2.4.1 El método de beneficio, implica que las imposiciones deberán estar de acuerdo a los beneficios recibidos. La idea nace de la apreciación que se tenga de la naturaleza misma del 'contrato social'. Una de las funciones primordiales del Estado, es la 'protección' -en el sentido más amplio- de la propiedad, considerada base de la sociedad. Mientras más bienes tenga un individuo, más se beneficia de la 'protección' y por ende, más debe aportar. Las contribuciones generales, deben de utilizarse sólo para aquellos casos en que el principio de beneficio no es aplicable. La idea es que cada individuo iguale la utilidad marginal recibida por sus gastos en los servicios públicos, de la misma forma que lo hace con los privados. Para los clásicos, el principio de beneficio fue elaborado en base a un sentido de equidad. Al ser retomado hacia fines del siglo pasado, es cuando se le da un sentido de equilibrio (Wicksell, 1896).

"En el corazón del nuevo método estaba el reconocimiento que los lados del impuesto y del gasto del presupuesto han de determinarse en un proceso simultáneo y que la satisfacción de las necesidades sociales ha de ser investigada a partir de la preferencias individuales del grupo" (Musgrave, 1969, pag. 65).

El método de beneficio facilita el análisis económico muy por encima del método de capacidad de pago. Subyace el problema, para que se cumplan los postulados, de cómo evaluar los beneficios recibidos y de suponer invariablemente una correcta distribución de la riqueza. Si tenemos en cuenta que los costes se deberían ajustar a la distribución de las rentas, en la medida que ésta sea menos equitativa, el proceso se hará más complejo. Lo anterior, deja a los países en desarrollo -con una distribución de los ingresos personales altamente regresiva- en muy mal pie frente a este método.

2.4.2 El método de capacidad de pago, lo encontramos en Pigou y Dalton. El concepto implica, que los beneficios no pueden ser divididos y por lo tanto, si se desea establecer un pago equitativo, éste deberá tener como base, no el uso de las necesidades públicas, sino la capacidad de pago, medida básicamente en torno a la renta. Existen varias posiciones al respecto, algunas de ellas se preocupan básicamente de los efectos que el método tiene sobre la renta. Otras, en cambio, incluyen en su análisis los problemas del gasto. Esta última concepción, es más amplia en su interpretación del 'contrato social' que la que usualmente se aplica en el método de beneficio. Aquí, se afirma que el papel del Estado va más allá de la protección de los intereses privados, internándose en una serie 'indefinible de áreas'. Según esta idea, los grupos de menores ingresos necesitan de un mayor nivel de protección por parte del Estado, mientras que, están en menos condiciones de aportar al presupuesto. Este punto de vista, hace

énfasis en una distribución equitativa de los ingresos y promovió los impuestos progresivos.

Siendo el postulado básico la igualdad de sacrificios en relación a la capacidades de pago, el principal problema se presenta al definir cuál es la 'igualdad' de sacrificios. En otras palabras, la inclinación de la curva de utilidad de la renta. Actualmente se admiten tres tipos de sacrificios; a) el sacrificio absoluto e igual, b) sacrificio proporcional e igual y c) sacrificio marginal e igual (Edgeworth, 1925).

El método de la capacidad de pago ha ido incrementando su importancia entre los impuestos progresivos. En sus inicios fue aplicado en base a las propiedades raíces como fuente principal de las rentas. A medida que avanzó el proceso de industrialización, el concepto trasladó su aplicación a la totalidad de la renta obtenida (²). Hoy, la relación más importante de los ingresos públicos proviene de los impuestos sobre los ingresos personales. Este impuesto es medianamente progresivo y hoy la discusión se centra en los diferentes orígenes de renta percibidos. Estos basan su filosofía en el método de capacidad de pago y dada su estructura han tendido a ser recolectados centralmente, lo que ha ido disminuyendo la ingerencia local en las exacciones (³).

El principal gestor del método de capacidad de pago fue Mill. Posteriormente, las aportaciones de Pigou, desarrollaron los conceptos de utilidad de renta (Mill, 1921; Pigou, 1951). En un principio, el método de la capacidad de pago se enfrentó abiertamente al método de beneficio, pero hoy subsisten ambos en la mayoría de los sistemas financieros. En la medida en que se acepta que los impuestos deben ser fijados con respecto a reglas sociales, se abre paso a una hacienda pública planificada.

²- Irónicamente, la base inicial de los impuestos sobre la renta -la propiedad raíz- ha pasado a ser el más importante de los impuestos locales. Así, los gobiernos subcentrales se ven obligados a imponer una serie de impuestos indirectos, por definición regresivos y por lo tanto relegados dentro de la estructura hacendaria.

³-La base inicial de los impuestos sobre la renta -la propiedad raíz- ha pasado a ser el más importante de los impuestos locales, pero hoy, es considerado, como altamente regresivo. Así, los gobiernos locales tienden a imponer impuestos indirectos, por definición regresivos, y por lo tanto relegados dentro de la estructura hacendaria. Además, dada la limitación espacial del gobierno local, no les es siempre factible imponer las contribuciones a quienes hacen uso de los servicios, un problema propio de los gobiernos locales y que implica la búsqueda de los tamaños óptimos de gobierno.

2.5 El Tamaño óptimo de los Gobiernos Locales

Si suponemos, que uno de los objetivos principales de la economía pública es proveer a la población de servicios públicos en una forma lo más eficiente posible y de acuerdo a sus necesidades, es evidente, que las pequeñas localidades, en las cuales la población habrá de tener características más homogéneas, presentan una mejor opción. Desgraciadamente, existen determinantes en cuanto a la escala mínima para la producción de ciertas necesidades públicas que no permiten reducir los espacios servidos a niveles de gran homogeneidad.

La gestión económica de los gobiernos locales en un sistema federal -en uno unitario es bastante evidente- pasa necesariamente por un problema no resuelto de la economía, el de los "tamaños óptimos". Tanto la estructura de la prestación de servicios como la de la recaudación de impuestos, están determinadas por el factor dimensión. En teoría debería ser posible determinar un tamaño para el cual la producción y distribución de servicios fuese óptimo. Si tenemos en cuenta que, las dimensiones territoriales de los gobiernos locales son modificables con relativa facilidad, el problema del tamaño, se convierte en un área factible de determinación económica. Los países industrializados han tendido a mostrar una gran flexibilidad en los últimos tiempos respecto al número y tamaño de los gobiernos locales. Alemania Federal disminuyó de 24,000 a 8,500 el número de municipios. Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, también han disminuido el número de sus gobiernos locales, aunque en una proporción menor (Bricall, 1984). Lo anterior no implica un consenso respecto a las dimensiones óptimas, ni siquiera en una esfera teórica, pues la abundante bibliografía al respecto (Richardson, 1974, 1976; Berry, 1965; Mera, 1973; Mills, 1971), no ha logrado establecer parámetros utilizables para su determinación.

"... con las técnicas existentes resulta casi imposible considerar por ejemplo, el tamaño óptimo que debe alcanzar -se refiere al espacio económico- las divisiones locales, dadas las condiciones de urbanización y crecimientos actuales, han sido tratadas en términos de 'economías de escala' y 'demasías' -spillover- de beneficio y costo, aunque en el mundo real estos efectos, en razón de medida, no lleguen a proposiciones concretas" (Retchkman, 1975, pag. 47).

2.5.1 Los Costos y Beneficios relativos

Los límites de la especificación de los tamaños óptimos urbanos, tienen su origen en una serie de desconocimientos que no permiten una evaluación apropiada. El problema básico, es el no poder determinar la curva de costos y beneficios relativos para la ciudad. Esta, es un agregado de componentes individuales, y su combinación varía para cada situación específica. Más aún, muchos de los factores que intervienen, no pueden cuantificarse y su sumatoria es sólo producto de valores asignados y elegidos al arbitrio.

La distribución según tamaño de los gobiernos locales a nivel nacional -otro aspecto del mismo problema- es por definición, la más apropiada que ha dado cada sociedad a sus propias circunstancias, sin haberse llegado a establecer los beneficios de un tipo de distribución sobre otro, al menos en la literatura inglesa, se ha insistido en los beneficios de una 'distribución normal o Rank-Size Distribution' (*) que se aproxima a la realidad de Inglaterra. Tal distribución no ha demostrado ser la ideal dado que existen límites inferiores en las economías de escala, que en países de poca población, sólo son factibles en una distribución macrocefálica (Beckman, 1977) (*).

2.5.2 Costos Sociales y Beneficio Económico

La falta de una determinación espacial óptima, ha llevado la discusión al resbaladizo terreno de los costos sociales, dejando de lado el de los beneficios económicos. Según Richardson, una vez que se ha determinado que cualquier análisis de costo-beneficio, en términos monetarios o no monetarios, éstos adolecen de serias dificultades y sólo es factible establecer área de costos y beneficios para las cuales optan los demandantes;

* -Aquella cuya pendiente en la curva de población es aproximadamente de 45 grados.

°- La investigación sobre el tamaño y localización de las ciudades en el espacio, tiene un largo y rico historial. Se inician con Ricardo (1817) y Thunen (1826). Posteriormente, fueron enriquecidos con los trabajos de Alfred Weber (1909) y Walter Christaller (1933).

"Los costos comprenderán renglones tales como el alquiler y otros costos de la vida, impuestos por suministros de servicios, costos de transporte hacia y desde el trabajo, costos psíquicos del ruido y otras formas de congestión, riesgos de daño por la contaminación atmosférica, y todos los demás costos asociados a las dimensiones de la ciudad. Los beneficios incluyen no sólo los ingresos, sino los beneficios de economías de escala, en el suministro de bienes públicos, economías externas del consumo (por ejemplo, centros comerciales, teatros, oportunidades de esparcimiento y práctica de deportes) y las mayores oportunidades de interacción en comparación con una área urbana más reducida" (Richardson, 1976, pag.3).

Sólo es posible afirmar un hecho concreto y éste es que, difícilmente el área de unidad local territorial, puede alcanzar las economías de escala requeridas para la producción de necesidades sociales. El objetivo, en una dimensión tal, debería ser la minimización de las externalidades políticas y la maximización en la redistribución social (Rothenberg, 1975). A pesar de la incertidumbre, existe un cierto acuerdo sobre las principales políticas económicas locales a seguir, al menos en los Estados que poseen gobiernos federalistas (Scott, 1964). Estas pueden resumirse en seis puntos principales:

- i) Aprovechamiento a nivel nacional de servicios públicos mínimos.
- ii) Asegurar una máxima eficiencia en el cobro de tributos.
- iii) Asegurar una asignación de responsabilidades entre los tributos recibidos y las obligaciones comprometidas para con la sociedad.
- iv) Incrementar una mejor utilización de los recursos y una mayor capacidad de iniciativa.
- v) Evitar las tributaciones múltiples.
- vi) Facilitar la lucha contra la defraudación fiscal.

El logro de estas premisas pareciera estar basado en una serie de consideraciones bastante alejadas del diario vivir. En el mundo real difícilmente encontramos juntas: una igualdad en los recursos naturales, la absoluta movilidad del capital y un absoluta movilidad de la mano de obra, como las considera Scott en su análisis (Scott, Op. Cit.). Tales circunstancias, raramente tienen lugar al unísono, manteniéndose las externalidades como uno de los principales problemas del área financiera local.

En economía, la discusión sobre el tamaño óptimo de los gobiernos locales, es dependiente de la idea de optimización de la producción y distribución de las necesidades públicas. Misma, que no sólo implica economías de escala, sino que involucra el fenómeno de las externalidades.

2.6 Economía de Escala y Externalidades

El análisis de los tamaños óptimos de las jurisdicciones locales, se basa en una optimización de la asignación de recursos. Desde esa perspectiva, toda 'demasia' -spillover- es considerada como un problema de economías externas, ésto es una deficiente asignación.

El problema de las externalidades o demasias es especialmente relevante para las regiones metropolitanas. Su centralismo característico, implica una alternancia entre los lugares de servicio y residencia, siendo esta última, la que -debido a la estructura impositiva local, basada en el impuesto territorial- obtiene una mayor parte de los ingresos. La alta proporción de ingresos vía la tributación local al consumo, pareciera no equilibrar los mayores costos de servicios prestados por las jurisdicciones centrales. El problema ha adquirido dimensiones dramáticas en algunas metrópolis importantes -Nueva York, 1978, Ciudad de México, 1983- aunque por razones muy diferentes- (Iglesias, 1984).

2.6.1 Las demasias o derramas pueden llegar a ser bastante graves para las finanzas locales. Las alternativas planteadas, se han manejado en tres áreas:

- i) Un incremento en el área jurisdiccional que permita aprovechar la economía de escala por el lado de la producción y captar los tributos de los usuarios que conmutan.
- ii) Transferir los costos a niveles superiores de gobierno y
- iii) Establecer sistemas de nivelación y ayuda de los niveles superiores administrativos para ser manejados a nivel local (Mills, 1972).

La primera, ha mostrado ser políticamente muy compleja, sólo se ha logrado en algunas metrópolis europeas y no sin dificultades. A la segunda, han recurrido con mayor frecuencia las metrópolis en países en desarrollo, es la más expedita y generalmente sólo requiere de un aparato administrativo familiarizado con producción de bienes y servicios públicos a escalas importantes. El problema aquí, se presenta, en la creciente disminución de la capacidad económica y administrativa de los gobiernos locales.

Por último, los sistemas de nivelación, ampliamente utilizados en los países industrializados, han mostrado ser bastante efectivos y promotores de una mayor equidad. Estos, habrán de ser más eficientes en la medida que los programas sean determinados por los niveles poblacionales o vía acciones específicas y estén dirigidos en forma directa a la población necesitada. Los sistemas de homogeneización implican niveles administrativos bastante sofisticados, por lo que no siempre es factible de llevarlos a cabo en los países en desarrollo.

2.6.2 La equidad espacial

La dimensión geográfica y la dimensión del impacto económico - derramas, demasías, externalidades- adquieren especial relevancia frente a los postulados de "Nivelación de Gobiernos Locales" o "Equidad Geográfica", donde se sostiene que todos los ciudadanos de un país deberían estar en condiciones de obtener servicios públicos a niveles similares. Los requerimientos de inversión, por parte del aparato productivo, suelen desvirtuar de manera importante la relación tributo-servicios.

La escala se convierte así, en un factor determinante en el consenso político esperado para una toma de decisiones a nivel local. La dimensión requerida para lograr la homogeneidad social apropiada al consenso político, suele ser substancialmente menor que la escala requerida en la producción de bienes públicos. Se produce entonces una situación de 'costos de oportunidad'. Suponiendo, que se cuenta con la libertad de poder determinar en forma racional las dimensiones jurisdiccionales, el análisis económico se enfrenta con otra serie de problemas. El primero de ellos, es la elección de un criterio de evaluación sobre la productividad de los servicios públicos. La información sobre su producción está dada para unidades cuya economía no se encuentra totalmente aprovechada y su evaluación casi nunca se da en términos superiores. El ajuste a la escala real resulta casi siempre incierto (Mills, 1972).

Un segundo elemento, aparece en la calidad de los servicios. Al igual que los bienes que se intercambian en el mercado, existe una gama de calidades y siempre es posible, que los mayores costes del servicio de una localidad, estén determinados, más que por problemas en la producción por una calidad superior. Una vez más, sería necesario medir la calidad de un servicio público per se y establecer ese parámetro como factor en el costo de producción.

Por último, existen dos factores que actúan en direcciones diferentes, población y tamaño geográfico. Mientras el aumento de población reduce en principio el costo marginal de servicio por unidad, una mayor extensión espacial tiende a incrementarlo. El factor poblacional, por su parte, está determinado por un incremento en la densidad. A mayor densidad, menor costo adicional.

El problema de las economías de escala, para una serie de servicios públicos, lleva invariablemente a la creación de unidades de producción mayores que las jurisdicciones políticas. El análisis se traslada así al plano político, dado que a mayor complejidad jurisdiccional, se hace más difícil el consenso político y el ajuste a los requerimientos personales. La producción de bienes y servicios públicos, se encuentra así, ante la disyuntiva de lograr: a) una minimización de las externalidades políticas, y por lo tanto, b) una óptima asignación de recursos y aprovisionamiento de servicios públicos que conduzca a c) una maximización distributiva de los bienes sociales.

El problema de las demasías, se ve cruzado por una serie de factores endógenos y exógenos que lo hacen excepcionalmente complejo. Este, no es en absoluto ajeno al desarrollo global de la

economía, más aún, se ve prácticamente determinado por ella. Lo anterior, aun teniendo en cuenta las variaciones en los grados de autonomía económica y política de los países centralistas a los federales.

Además existen, factores espaciales y poblacionales que afectan en forma importante el manejo de las externalidades, llegando a conformar un cuadro bastante complejo y para lo cual, no siempre se cuenta con el personal capacitado.

Aún suponiendo que las externalidades generadas fuesen factibles de gravar en su totalidad, subsiste una situación de movilidad total de los agentes económicos entre los espacios subcentrales. A través de ellos, pueden transitar libremente bienes, servicios y personas. De todos estos factores, es la movilidad laboral, la que está en condiciones de generar los mayores costos o beneficios a las finanzas locales.

2.6.3 La movilidad laboral

La movilidad de la mano de obra, ha sido uno de los puntos en que se ha basado una parte importante de los análisis sobre economía local (Buchanan, 1957). La movilidad de las familias ha sido manejado, sobre todo en la literatura norteamericana, como una forma de elección del consumidor ante una oferta de diferentes niveles de servicios públicos, estableciendo una comparación con los mecanismos normales de mercado. Este fenómeno, denominado "Efecto Tiebout" (Tiebout, 1956, 1961), se refiere a las decisiones descentralizadas, basadas en funciones individuales, que promoverían el "Óptimo Paretiano", lo que es sin lugar a dudas discutible. Más aún, A. Scott sostiene que el óptimo del consumidor individual se obtiene a costa de una distorsión de la producción (Scott, 1964). Entre los cuestionamientos que provoca el Efecto Tiebout están el de los costos sociales de las comunidades segregadas y los fenómenos de costos y beneficios individuales, vs. costos y beneficios sociales.

Con todo, la idea pareciera tener relevancia en los países en desarrollo, más que en el mundo desarrollado, donde ha sido tratada, no como "la movilidad de familias en busca de más altos niveles de servicios públicos", sino a la saga de mejores oportunidades de trabajo. Pudiera entonces ser considerado como un equivalente, si se observa que también en los países en desarrollo, uno de los factores que mueven las migraciones, es la búsqueda de un nivel superior de servicios. En América Latina, el problema ha adquirido un cariz diferente, habiéndosele asignado mayor importancia al problema de la eficiencia económica, en los procesos de intensa metropolización (Garza, 1983; Connolly, 1983).

CAPITULO 3 GOBIERNOS LOCALES Y FUNCION ECONOMICA PUBLICAS

3.1 Federalismo y Finanzas Públicas

3.1.1 Función económica del Gobierno Local

Los principios que determinan la economía pública tiene una base teórica bastante extensa. Las aproximaciones se mueven al interior de un espectro que va desde las posiciones no intervencionistas de Adams y Ricardo, o Marshall y Pigou en su versión moderna, hasta las posiciones del socialismo real. A través de los años quizás lo único que ha permanecido constante, es la perspectiva desde la cual la mayoría de los autores tratan el tema, al optar más por un enfoque desde el punto de vista de los objetivos que le son requeridos, que desde los impactos del cual es capaz;

"No existe ningún conjunto sencillo de principios, ninguna regla uniforme de conducta normativa que pueda ser aplicada a la gestión de la economía pública. En lugar de ello nos enfrentamos con cierto número de funciones separadas, aunque interrelacionadas, que requieren soluciones distintas" (Musgrave, 1969, pag. 5).

Existe un consenso, más o menos generalizado, de que los campos de acción de la economía pública están relacionados con:

a) Una apropiada asignación de recursos, que suele verse distorsionada en las economías de mercado por su búsqueda de mayores tasas de ganancia. b) Una apropiada distribución de la riqueza y de la renta, que al igual que la asignación de recursos, se altera por los efectos del mercado. En el caso específico de las economías públicas locales que aquí nos ocupa, su acción se desarrolla básicamente en el área de la asignación de recursos y en menor medida en la distribución de los ingresos. La distribución de los ingresos, como función de los niveles salariales y las políticas tributarias sobre la renta y el capital, escapan del control a nivel local (Bern, 1974; Flecher, 1977; Lagroye, 1979). C) Conservar la estabilidad macroeconómica, distorsionada por los ciclos de expansión y recesión recurrentes. En cuanto a la acción contracíclica de la economía pública, esta depende del enfoque que se le de al impacto de la renta y el consumo sobre la demanda y la producción. Aquí, la ecuación del consumo de Keynes (Keynes, 1936) revolucionó la acción estatal. Cualquiera que sea la

forma que tome la acción pública económica, tendrán que ver con medidas que regulen los flujos monetarios y la inversión. Todas ellas, medidas que también escapan a las esferas de influencia local.

3.1.2 Las Esferas funcionales

Al igual que en los demás niveles de la administración, en los gobiernos locales se sobreponen tres esferas funcionales que obedecen a lógicas diferentes. El sistema se desempeña en un nivel administrativo, uno económico y otro político.

Cada uno de ellos ejerce funciones diferentes, a la vez que integradas a la acción global de gobierno.

La especificidad espacial de los gobiernos locales, le imprime a su funcionamiento una serie de características que lo tienden a normalizar. Los imperativos surgen de dos vertientes; a) El aprovisionamiento de los servicios públicos urbanos. Estos presentan una serie de complejidades en su dotación y en la mayoría de los casos son producidos en forma más eficiente en este nivel territorial y b) un mayor control social sobre la acción pública, en comparación al ejercido sobre los niveles superiores de la administración, dada la proximidad entre representantes y representados.

En el pasado, los gobiernos locales fueron el caldo de cultivo de las democracias representativas. Los procesos de industrialización del Siglo XIX y XX, orillaron a los gobiernos centrales a tomar una porción cada vez mayor del poder y el presupuesto. En principio, este había sido superior en los niveles estatal y local. Aún hoy, subsiste la polémica respecto al papel totalizador que han adquirido los gobiernos centrales en las democracias de occidente. Se ve ahí, un alejamiento peligroso de las decisiones individuales expresadas con mayor facilidad en los niveles subcentrales.

Este sentimiento, ha traspasado las fronteras de aquellos países que tradicionalmente han sido considerados como altamente federativos y donde los gobiernos locales siempre han sido fuertes. Hoy, se hace también presente en países con sistemas federal-corporativos o incluso unitarios. Inglaterra, Alemania y Los Estados Unidos -a su vez representantes de diferentes niveles de centralización gubernamental- en los últimos años han protagonizado fuertes movimientos devolucionistas. En Los Estados Unidos ha crecido la propuesta de un "Nuevo Federalismo". En Alemania, se ha impulsado una fuerte regionalización que le ha dado un sentido totalmente diverso a la Cámara Alta -Bundestag-, que funciona tanto como cámara revisora como portavoz de los Landers en el legislativo. En Inglaterra, los ancestrales movimientos regionalistas se han visto nuevamente impulsados desde principios de los setenta, con el Local Government Act de 1972 que reestructuró los sistemas de gobierno local.

3.1.2.1 La Esfera Administrativa

En la esfera administrativa, no cabe duda existen una serie de servicios cuyo aprovisionamiento se desarrolla mejor a nivel local. En el caso específico de la hacienda, la función administración aparece como protagonista de una de las acciones fundamentales, el financiamiento de las necesidades públicas. La intervención ha sido tradicionalmente aceptada como válida a nivel local aunque su administración no implique la producción de estas últimas. Se hace pues, una tajante diferencia en aquellos aspectos relacionados directamente con los servicios públicos urbanos y la producción y distribución de los mismos.

"La función del Estado como empresario u organizador de la producción debe distinguirse de modo tajante de la que realiza para proveer a la satisfacción de necesidades públicas" (Musgrave, 1969, Pag.44).

Aunque Musgrave establece lo anterior en forma general para las finanzas públicas, su enunciado es doblemente válido para las finanzas locales. Aquí, la función administrativa -en el sentido arriba expuesto- se maximiza y la económica se minimiza. Curiosamente, la función productora del Estado a nivel local va más allá de la específica política económica que se haya adoptado, sea ésta planificada o de mercado. Es decir, se deriva de la naturaleza misma de los bienes públicos, dada su compleja asignación de recursos para su producción y las características de consumo.

Las funciones administrativo-políticas no suelen verse alteradas substancialmente en la medida que los Gobiernos locales crecen en importancia económica y poblacional. De hecho, el alterar la normatividad político-administrativa de ciudades, hoy convertidas en metrópolis, ha demostrado ser bastante difícil. Entre las funciones administrativas constantes, se encuentra una multitud de oficinas político-representativas, de administración de justicia, control de los servicios urbanos, etc. Por otra parte el desmesurado crecimiento poblacional ha implicado un enorme aumento administrativo y sus costos parecieran incrementarse exponencialmente. Esto ha originado que muchos gobiernos locales de los países en desarrollo, se vean obligados a asignar una proporción altísima de sus recursos a gastos de administración, restando poco o nada para los servicios urbanos y menos aún para inversiones de capital⁽¹⁾. De cualquier forma, en regímenes federalistas como el mexicano, la obtención de una supuesta eficiencia administrativa, ha sido valorada por sobre la optimización económica.

¹-Lo opuesto sucede en los países desarrollados, donde la constante es una alta proporción del gasto en inversiones de capital.

3.1.2.2 La Esfera Económica

La segunda dimensión de operaciones, la participación de la gestión pública en el desarrollo económico, es mucho más difusa y controversial. En el caso de los gobiernos locales, ésta se ha visto centrada cada día más en el aprovisionamiento de los servicios públicos urbanos. Este aspecto del funcionamiento administrativo local, ha llegado a ser en las actuales circunstancias, el más propio a su existencia y es el que ocupa hoy prácticamente toda la atención y recursos de Gobiernos Locales Metropolitanos. El Departamento del Distrito Federal de la Ciudad de México no ha sido la excepción, pues en el pasado ha destinado a este fin casi la totalidad de sus ingresos ordinarios, sin permitirle las tan necesarias inversiones de capital (²). Esta última ha debido ser financiada por el gobierno central, hasta la renegociación de la deuda en 1983. Más aún, algunos servicios que en condiciones normales tenderían a ser identificados con la gestión local, como el transporte público, han pasado a ser manejados por otras instancias. Por ejemplo, el tren metropolitano, cuyo crecimiento ha sido de diez veces su tamaño original en veinte años, ha sobrepasado con creces a la capacidad económica del Departamento del Distrito Federal (³). Los postulados, en una entidad como el Distrito Federal, sobre la función que deberían desempeñar las finanzas locales respecto al desarrollo de la economía, se han visto seriamente afectados por una serie de males. Estos parecieran ser endémicos a las haciendas de los gobiernos locales, no sólo en México, sino virtualmente en todo el mundo y tienen su origen, en la no correspondencia, entre lo que sería de esperar de las finanzas públicas locales y sus fuentes de ingresos (Tuck-Primdahl, 1990). Esta situación pareciera presentar una serie de constantes transculturales, tales como:

i) Los montos de los ingresos han sido históricamente insuficientes, tanto en números absolutos como relativos. La acelerada urbanización ha incrementado los gastos en servicios públicos que han debido ser financiados con deuda, misma que no siempre se ha podido cubrir, generando situaciones hacendarias extremas. Prueba de esto ha sido el estado financiero del Distrito Federal hacia 1980, cuando hubo de invertir casi la totalidad de sus ingresos ordinarios tan sólo al servicio de su deuda.

²-Las cuentas consolidadas del Departamento del Distrito Federal muestran una proporción mayor de gastos de capital, pero éstas tienden a ser financiadas con otro tipo de ingreso, diferentes a los ordinarios.

³-En rigor, ésta no es una peculiaridad del manejo económico del Departamento del D.F. Por su propia naturaleza, los trenes metropolitanos, son manejados por organismos descentralizados con financiamientos autónomos. Ver; Gutman, J.S. y Scurfield, R.G., Rail Mass Transit, Thomas Telford, London, U.K. 1989. World Bank, Urban Transport: A World Bank Policy Study, USA, 1986.

"En 1983, el Distrito Federal habría de destinar más de un 70%, el 73.32% para ser más exactos a pagos relacionados con su deuda. Cifra que se remonta a un 90%, si descontamos las aportaciones federales a los organismos paraestatales" (Iglesias, 1985, Pag. 4).

El hecho de que el Departamento del Distrito Federal hubiese incurrido en una deuda tan abultada, -que por lo demás fué un fenómeno generalizado en las finanzas públicas mexicanas de esa época- no puede ser sólo atribuido a un manejo poco eficiente de las mismas. Lo que permanece constante, son los escuálidos ingresos en relación a sus requerimientos.

ii) El número impresionante de organismos públicos y empresas del Estado que operan y extraen sus beneficios en la entidad y cuyo -por decir lo mínimo- aporte no es proporcional. En el caso del Distrito Federal, este fenómeno se ve nuevamente agravado, por el hecho de ser sede de los poderes centrales, lo que implica una serie de gastos al erario local.

iii) La absorción de las bases tributarias más importantes en los niveles superiores. Un punto sobre el cual me extenderé en el Capítulo 8.

iv) La falta de una real autonomía, tanto en la gestión de nuevos ingresos, como en la planeación del gasto.

v) Falta de una nivelación apropiada en la asignación de ingresos, según bases locales y principios de equidad espacial. Los recientes intentos de una mejor división de los tributos -Ley de Coordinación Fiscal, 1978- han sido un pequeño paliativo a una situación crítica. La raíz del problema, está lejos de haberse solucionado, prueba de ello son los crecientes montos de los subsidios federales que surgen en apoyo a las finanzas del Distrito Federal (*).

3.1.2.3 La Esfera Política

La tercera dimensión como soporte a las condiciones generales de la producción en el funcionamiento de los gobiernos locales, está dada por su carácter político. Desgraciadamente, a través de la historia la autonomía política local ha sido severamente limitada y en el caso del Distrito Federal lo es por mandato

*- Situación, que hacia 1990, había sido tomada como otra de las banderas de lucha de la oposición. Esta postula una mayor participación en el PIB por parte de los municipios, como camino hacia una mayor democratización del sistema. Ver: "El Excelsior" 10/9/90., México.

constitucional. Aunque la idea de "Distrito", dentro de la división administrativa, tiene su origen en los conceptos federalista de la estructura gubernamental, no ha sido obstáculo para que la ingerencia administrativa, económica y política del poder central haya sido avasalladora. La función política del Distrito Federal se encuentra inserta en un sistema bajo el cual se ha desarrollado la nación como un todo, y que, ha sido más fuerte que una posible normatividad federalista. El más reciente de los intentos para una mayor democratización, a través de la "Cámara de Representantes", no satisface los cada vez más obvios requerimientos de un gobierno representativo para la más poblada ciudad de la República.

La función política del Distrito Federal, no podía sino estar inserta en la general que rige al país y no es de esperarse cambios substanciales sólo en este nivel de gobierno. Es sin embargo auspicioso que a nivel continental se hayan iniciado algunos cambios prometedores vinculados a incrementar la importancia política de los gobiernos locales, cambios a los que pudiera México adherirse en un futuro.

3.2 Estructura Hacendaria

La estructura hacendaria de los Gobiernos Locales se encuentra inserta en el marco de la economía pública que rige al Estado. Lo que se inició en la Europa Occidental como una administración autónoma en los siglos XII y XIII, ha cambiado en su esencia y en su forma. El crecimiento de los gobiernos centrales primero y los posteriores procesos de urbanización, transformaron completamente su fisonomía hacendaria. En el caso de la Ciudad de México, una situación especial de 'Distrito' dentro de la estructura administrativa espacial, la priva aún más de la supuesta soberanía hacendaria de que gozan los estados. Esta depende directamente del ejecutivo, quien la dota en gran parte de recursos financieros extraordinarios de los que los estados carecen. Según Burkhead, la discusión sobre las especificidades de los sistemas financieros públicos territoriales, ha sido bastante incompleta. En parte, debido a que no se proyectan los objetivos macroeconómicos de los diferentes niveles espaciales, quedando el análisis en una esfera meramente descriptiva. Por otra parte, es importante destacar que los sistemas federales de gobierno se encuentran en organizaciones político-administrativas muy disímiles, lo que hace de las comparaciones transnacionales un ejercicio de generalizaciones más que cuestionables (Burhead, 1974) (5).

5- Gobiernos 'federales' pueden presentar enormes diferencias en cuanto a su comportamiento macroeconómico como podrían ser los de la Unión Soviética, la República de Malaya o Nigeria, todos ellos constitucionalmente federales.

En América Latina, la soberanía hacendaria de los países federales se ha visto bastante restringida. Condiciones desfavorables han gravitado por sobre los objetivos económicos gubernamentales y los deseos de un perfeccionamiento de los sistemas democráticos federativos. Las justificaciones manejadas para una cada vez mayor centralización de los sistemas hacendarios, han sido aproximadamente las siguientes:

- i) La uniformidad en la prestación de los servicios públicos.
- ii) El temor por desviaciones importantes de las políticas regionales respecto a las políticas nacionales.
- iii) El preservar la magnitud de los ingresos federales frente a los regionales y locales como expresión del poder político.
- iv) El control del gobierno central sobre las administraciones subcentrales, como una forma de asegurar una asignación más racional de los recursos.
- v) El peligro de la tributación múltiple y
- vi) La favorable posición del gobierno central en la lucha contra la defraudación fiscal (Scott, 1964).

Tal cúmulo de argumentos ha llevado a algunos gobiernos federales a practicar políticas fiscales que no difieren substancialmente de aquella de los gobiernos con sistemas unitarios. De hecho, tres de los elementos básicos para el desarrollo económico: recursos naturales, mano de obra y capital, generalmente se comportan con total libertad dentro del sistema federal, lo que en definitiva y para fines prácticos, los ubica más cerca aún de los sistemas unitarios.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la estructura hacendaria del sistema federalista presenta una serie de facetas que suelen acercarlo o distanciarlo de su contrapartida, el sistema Unitario. El elemento básico de análisis es el objeto de la acción tributaria. Por definición, la independencia financiera de los estados con respecto al gobierno central no puede existir, dado que tanto uno como el otro tienen como base de sus ingresos a los mismos individuos. En teoría, lo anterior pudiese obviarse en un sistema estrictamente federal en que los ingresos y los gastos en los diferentes niveles de gobierno tuviesen un financiamiento independiente y fuesen eliminadas las transferencias. Este fenómeno, no se da nunca en forma pura y en la medida que el sistema se enreace con trasposos -primordialmente en forma descendente del Gobierno Central al local- pierde transparencia y con ello autonomía. La naturaleza misma de algunos de los gastos públicos más significativos, defensa por ejemplo, hace virtualmente imposible una total independencia fiscal.

Ante una situación que cada vez pareciera alejarse más de un sistema federativo real y que ha dejado a los gobiernos locales en una situación financiera francamente deficiente, han entrado en vigor los sistemas de redistribución fiscal. Estos han tenido un efecto notable en Alemania Federal, Estados Unidos y Francia. En Alemania por ejemplo, se ha ejercido un especial interés en los aspectos redistributivos. En Estados Unidos, en los aspectos funcionales y en Francia se han enfocado hacia las inversiones de capital. Lo anterior, sólo ha funcionado como paliativo financiero sin que haya significado, en ninguno de éstos casos -muy por el contrario- una descentralización del manejo hacendario. Es importante aclarar que la popularidad de los sistemas de transferencias hacia los gobiernos locales, desde principios de la década de los setenta, sólo ha logrado paliar las crónicas crisis de las finanzas territoriales. No han ejercido ni una descentralización, ni un mayor federalismo fiscal.

Los últimos sistemas redistributivos hacendarios mexicanos, en especial en relación al Distrito federal, se analizarán en profundidad más adelante.

3.3 Federalismo y Finanzas Públicas Locales en el Distrito Federal.

La definición de Estado Federal abarca una amplia gama de estructuras gubernamentales-territoriales que pareciera incluir más diferencias que similitudes. Quizás los únicos elementos que suelen compartir sean:

- a) una constitución escrita,
- b) una división territorial,
- c) la no centralización y
- d) Una Suprema Corte de Justicia.

De todos estos, sólo el tercer punto los diferenciaría de un estado Unitario (Elazar, 1968). El federalismo llega a México, al igual que al resto de la América Latina, vía la experiencia de los Estados Unidos de América. El éxito económico allí logrado, hizo pensar a un número importante de países latinoamericanos que era éste el tipo de gobierno apropiado. Algunas de las experiencias iniciales fracasaron rotundamente, ocasionando un efecto diametralmente opuesto. Fue el caso de las Provincias Unidas de Centro América, que terminaron en la atomización de la zona. Otra experiencia fallida fue la Federación de la Gran Colombia.

Actualmente, han subsistido cuatro países con un sistema federal en América Latina: Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Respecto al federalismo del sistema político mexicano, existen una serie de observaciones indicativas de que de hecho, éste funcionaría más como un sistema unitario que como uno de tipo federal.

"..el federalismo mexicano sólo existe en el papel ya que las decisiones están centralizadas, y los recursos - su obtención y uso- los determina el poder central.." (Retchkiman, 1979, Pág.191).

En el caso del Distrito Federal, la presencia del poder central en su gestión y financiamiento, es aún más evidente, por estar explicitada en la constitución. Esta, faculta al Congreso para legislar -Art.73 Secc.VI- y al Ejecutivo para ejercer el gobierno sobre el Distrito Federal. En cuanto al presupuesto, es la Cámara de Diputados quien " examina, discute y aprueba" una vez que ha sido enviado por el Ejecutivo.

3.3.1 Política-hacendaria

En materia de hacienda, La Ley Orgánica del Distrito Federal asigna al Distrito Federal la recaudación de los ingresos definidos por la ley y la supervisión de los gastos. El Art. #19 de la ley, es bastante explícito al respecto, y en una buena parte de sus funciones actúan de común acuerdo con la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su estructura anual, está regida por la Ley de Ingresos, que es aprobada por el Legislativo al final del año anterior. Entre sus facultades no sólo se cuentan las de programación, recaudación y gasto de la hacienda, sino que incluye la aplicación de sanciones, facultad que ha sido de gran utilidad en los últimos años.

Oldman (Oldman, 1967), en su ya clásico libro sobre el financiamiento de la ciudad, hace un extenso análisis de las facultades fiscalizadoras con que en ese entonces, -fines de la década de los cincuenta principios de los sesenta-, contaba el Departamento del Distrito Federal. De hecho, centra una parte importante de la eficiencia administrativa en la posibilidad de aplicar sanciones a delitos tanto de acción como de omisión.

3.3.2 La Ley De Hacienda

Una ciudad como el Distrito Federal, implica una estructura económica muy compleja, tanto en lo relacionado con los mecanismos del mercado como en los propios a la economía pública, -conocidos como 'principios de presupuesto'- (Buchanan, 1970; Rolph, 1971; Shumpeter, 1918; Groves, 1945; Hicks, 1948; Prest, 1960).

El establecer las funciones económicas de las finanzas públicas de una entidad de las características del Distrito Federal, presenta una serie de problemas de categorización y orden estimativo. La entidad pertenece a un tipo de instancia territorial intermedia entre la Federación y los gobiernos locales, cuya posición administrativa es similar a la de los Estados dentro del gobierno federal. En la estimación de los niveles territoriales subcentrales de la administración pública, el Distrito Federal se ubica como una ciudad-estado con algún parecido a los "stadstaaten"

de la República Federal Alemana (*) o los Distritos Capitales de algunas naciones federales.

Similar problema, se presenta al establecer los parámetros de gastos e ingresos ahí originados, dada su peculiar función macroeconómica en relación al resto del país (Garza, 1983). Los ingresos como los gastos, cruzan continuamente las divisiones administrativas, generando una estructura financiera-pública difícilmente cuantificable tanto en su origen como en su destino.

"Para poder evaluar hasta qué punto la Ciudad de México cuesta más de lo que aporta, sería necesario analizar la distribución geográfica del gasto global del sector público, tanto del Departamento del Distrito Federal, como del Gobierno Federal y los organismos descentralizados. Sin embargo, esta tarea se dificulta, no sólo porque no existen datos al respecto, sino también, por cumplir la función de capital de la República, se incurren en gastos de administración en el Distrito Federal, sin que sean necesariamente en función de la ciudad" (Connolly, 1983, Pag.104).

El Distrito Federal, está inserto en una Región Metropolitana de la cual contiene aproximadamente un 50% de la población y una proporción no definida de la producción de bienes y servicios. Si tenemos en cuenta que, la Zona Metropolitana-Ciudad de México implica una estructura macroeconómica, atendida por una hacienda local, el panorama global adquiere dimensiones extraordinariamente complejas. El análisis macro de la economía pública para una conurbación como la Zona Metropolitana-Ciudad de México, implica una metodología y un tratamiento de la información diferentes al presentado en esta tesis. Así es, como sólo es posible en forma aproximada establecer una cuantificación parcial y orientada sólo a una de las numerosas entidades que conforman dicho panorama, se ha seleccionado el Departamento del Distrito Federal, pues ahí se conjugan las necesidades públicas y los requerimientos de infraestructura, característicos del aparato productivo de una metrópoli industrial contemporánea.

*- Hamburgo, Bremen y Berlín Occidental, hasta la reunificación, el 2 de octubre de 1990, coincidían aproximadamente con sus áreas metropolitanas. Estas entidades son consideradas como "flachenstaaten" los que guardan algunas similitudes con los "estados" normalmente considerados en los sistemas federales.

CAPITULO 4

LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 La estructura política

El Distrito Federal (DF) fue creado el 18 de noviembre de 1824 a través de un decreto del Congreso General Constituyente. Pasó a ser entonces sede de los poderes Federales. No obstante, subsistieron los ayuntamientos en los pueblos del territorio que lo constituía. Dicho decreto, suplió al Jefe Político, que cumplía las funciones del gobierno de la ciudad, por un Gobernador.

El 20 de febrero de 1837, se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, como consecuencia de las bases y Leyes Constitucionales de 1836. Quedó entonces, a cargo de un Gobernador y un Ayuntamiento, regido por un prefecto. Los poderes centrales continuaron con su sede en la Ciudad de México.

En 1853, el Distrito Federal pasó a tener un gobierno de tipo municipal. Se creó un Cuerpo de Gobierno, con un presidente, doce regidores y un síndico. Con la restauración del federalismo de la Constitución del '57 se dispuso la creación del 'Estado del Valle de México', regido por un ayuntamiento de elección popular.

Hacia 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, lo integra como parte de la Federación y lo divide en trece municipalidades, de acuerdo a disposiciones dictadas por el H. Congreso de la Unión. El Presidente de la República, ejercería su control vía la Secretaría de Gobernación y a través de un Gobernador, un Presidente del Consejo de Salubridad y un Director de Obras Públicas. Los Ayuntamientos en lo administrativo continuaron con sus funciones políticas, de tipo consultivo y de vigilancia.

La Constitución de 1917, facultó al H. Congreso de la Unión para legislar sobre el Distrito Federal. Este, quedó dividido en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa y un gobierno en manos de un Gobernador designado por el Ejecutivo. Las facultades y obligaciones del Gobernador y sus colaboradores directos, fueron definidas en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.

En 1928, se suprimió el régimen municipal. Las reformas a la fracción VI del artículo 73 constitucional del 28 de agosto de ese año, encomendaron su gobierno al Presidente de República. Plutarco Elías Calles, pocos meses antes de dar término a su mandato, traspasó completamente el gobierno del Distrito Federal al Ejecutivo. Se afirmaban, aún más, las estructuras de lo que habría de ser el 'Maximato' de Calles.

Al comienzo del gobierno de Portes Gil (1928-1930), se dictó la nueva Ley Orgánica (31/12/1920). Esta, designa como órgano de gobierno al Departamento del Distrito Federal (DDF) ⁽¹⁾. Adquirió así, las facultades detenidas hasta ese momento por el gobernador y fue presidida por un 'Jefe del Departamento del Distrito Federal', a su vez nombrado por el ejecutivo.

"Las funciones políticas y de gobierno en el Distrito Federal han sido ejercidas desde el primero de Enero de este año por el Ejecutivo a mi cargo, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, expedida desde la fecha que antes indiqué. Estas funciones estaban antes encomendadas a los Ayuntamientos y a la Dependencia del Ejecutivo que se llamó Gobierno del Distrito; pero al transformarse el sistema, después de haber sido reformado en la fracción VI del artículo 73 constitucional, se inició el creado por dicha Ley Orgánica, desarrollándose por consiguiente las atribuciones que antes correspondían a los Ayuntamientos y al Gobierno del Distrito por el Departamento del Distrito Federal, dependiendo éste directamente del Ejecutivo Federal." Primer Informe de Gobierno del Presidente Emilio Portes Gil. 10. de Septiembre de 1929 ("Los Presidentes de México ante la Nación". 1821-1966. Tomo III. Cámara de Diputados. México, 1966. pág. 935) Mencionado en (Cisneros, 1983).

El primero en ser nombrado 'Regente' de la ciudad, fue el Dr. José Manuel Puig Casauranc, quien había ejercido como Secretario de Industria y Comercio, durante el gobierno de Elías Calles.

No fue, sino hasta el gobierno de Avila Camacho, que se vuelve a modificar La Ley orgánica. El 31 de diciembre de 1941, se terminaron de definir las esferas de influencia y el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del '41, no sólo fue mucho más explícita en la definición de las instancias de poder, sino además creó:

¹-Con la creación del Departamento del Distrito Federal nacen las Delegaciones. Luego de las últimas transformaciones de lo que antes constituía la "Ciudad de México" y que en la actualidad corresponden a las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, el Distrito Federal está dividido de la siguiente forma:

I-Alvaro Obregón, II-Azacapotzalco, III-Benito Juárez, IV-Coyoacán, V-Cuajimalpa de Moreles, VI-Cuauhtémoc, VII-Gustavo A. Madero, VIII-Iztacalco, IX-Iztapalapa, X-Magdalena Contreras, XI-Miguel Hidalgo, XII-Milpa Alta, XIII-Tláhuac, XIV-Tlalpan, XV-Venustiano Carranza y XVI-Xochimilco.

a) Una Auditoría para la revisión y supervisión de los contratos de obras públicas, así como de los movimientos hacendarios del Distrito Federal.

b) Doce Direcciones, para el mejor funcionamiento de las actividades de gobierno, que una ciudad de más de un millón y medio de habitantes requería. Para ese entonces, ya eran evidentes las interferencias, traslapes y cruces de funciones.

c) La Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, que colaboraría con el Gobierno del Distrito Federal en la administración de justicia, la que quedaría, a cargo del Tribunal de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Esta, fue una de las Leyes Orgánicas más duraderas y se ejerció durante los siguientes 30 años. Quizás, la única modificación -básicamente formal- fue la del 3 de agosto de 1945, cuando, para ajustarse a las disposiciones constitucionales, fueron cambiadas las denominaciones de "Gobierno del Distrito Federal" por la de "Departamento del Distrito Federal" y la de "Gobernador del Distrito Federal" por la de "Jefe del Departamento del Distrito Federal".

Una de las primeras leyes del gobierno de Luis Echeverría fue la de una nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal. Esta modificó substancialmente la de 1941. En ella, se puso énfasis en dos ideas muy en boga por esos entonces. La desconcentración administrativa y la participación ciudadana.

Según la nueva Ley Orgánica, el Jefe del Departamento se auxiliaba de tres Secretarías Generales, un Oficial Mayor, Un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales. Posteriormente, fue creado por decreto, (17/3/71), el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este, falla sobre las controversias administrativas entre autoridades, a excepción de aquellas, sobre las cuales se le confiere competencia al Tribunal Fiscal de la Federación. Las funciones judiciales del fuero común, quedaron en manos de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, según la Ley Orgánica del (18/3/71) y el Ministerio Público, en manos del Procurador General, el cual mantiene relaciones presupuestales y administrativas con el Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a los conflictos laborales, se dotó de total autonomía a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, para resolver los conflictos en el Distrito Federal. Siempre que no fuesen competencia de la Junta Federal, en conformidad con el Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

Las reformas y adiciones a esta Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1971 y del 30 de Diciembre de 1972, modificaron los niveles jerárquicos, permaneciendo como máxima autoridad el Jefe del Departamento y los Delegados como autoridades administrativas en sus jurisdicciones.

El gobierno de López Portillo se inició con una nueva Ley de la Administración Pública (29/12/76). Esta, no hizo sino ratificar las atribuciones de que ya gozaba el Departamento del Distrito Federal, además de facultarlo para la coordinación de los organismos descentralizados que estuviesen adscritos al sector. La Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1978, reagrupó las diferentes unidades administrativas en; Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la Jefatura. La reglamentación de dicha Ley, (6/2/79), señala los diferentes ámbitos de competencia y las atribuciones no delegables del Titular.

La última modificación importante a la Ley Orgánica del Distrito Federal, tuvo lugar con las modificaciones del 16 de diciembre del 1983. Por medio de un Decreto se reformó la Ley Orgánica de 1970. En dicho decreto, se describieron las unidades administrativas, siendo éstas las siguientes: Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal cuenta con dos Secretarías Generales adjuntas, para atender asuntos especiales temporales o permanentes, además de los organismos tales como Direcciones y Coordinaciones Generales que establecía el anterior reglamento.

4.2 La Organización Administrativa Hacendaria

4.2.1 El Reglamento Interior del Departamento en vigencia fue publicado el 17/1/84. Ahí, se especificaron las competencias, organización y atribuciones de las diferentes dependencias.

La ley define extensamente en 19 puntos las atribuciones hacendarias del Distrito Federal. Estas pueden ser resumidas en:

- i) Formulación de los anteproyectos de presupuesto y control de la inversión pública.
- ii) Dictar las medidas administrativas a quienes incurran en falta.
- iii) Autorizar las erogaciones.
- iv) Establecer los apoyos administrativos.
- v) Controlar y Vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos.
- vi) Efectuar los pagos por servicios y adquisición de bienes.
- vii) Formular los programas financieros, el control y pago de la deuda.
- viii) Llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal y elaborar la Cuenta Pública.
- ix) Proyectar y calcular los ingresos anuales.
- x) Formular los proyectos de ley para la presentación de la Ley de Ingreso y demás relativas a la hacienda.
- xi) Llevar y mantener el padrón fiscal.
- xii) Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones

- y otros arbitrios señalados por la ley.
- xiii) Hacer visitas domiciliarias de inspección para el cumplimiento de la ley de ingresos.
- xiv) Imponer sanciones.
- xv) Efectuar créditos fiscales.
- xvi) Diseñar un sistema integral de planificación

Debido a las modificaciones de la estructura pública federal, el Departamento del Distrito Federal adaptó las suyas conforme a un nuevo Reglamento Interior, publicado el 26 de Agosto de 1985, en el que se definen nuevamente los ámbitos de competencia, organización y atribuciones. La dependencia administrativa, a cargo de la hacienda, es la Tesorería del Distrito Federal. Los objetivos de la oficina de la Tesorería, los expresa la Ley como:

"Definir, conducir y coordinar la política fiscal de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, con el fin de incrementar la recaudación tributaria, abatir la evasión fiscal y mejorar el servicio a los contribuyentes del Departamento del Distrito Federal" (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1989, pag.63).

Las funciones de la Tesorería son básicamente las de coordinación en las políticas hacendarias. En los últimos años, el manejo de la deuda ha ocupado una parte importante de su labor. Los trabajos más específicos, están repartidos en las cinco unidades. El control y registro del cumplimiento está a cargo de la oficina de Administración Tributaria. Allí se establecen las metas de recaudación en congruencia con las políticas establecidas. Corresponde a esta dependencia, el reportar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal los elementos que constituyen delito e

"imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales, cuya aplicación esté encomendada al Departamento del Distrito Federal, en virtud de los acuerdos del Ejecutivo Federal" (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1979, pag. 95).

El control de los impuestos a los bienes inmuebles y el mantenimiento y actualización del catastro y Padrón Territorial, corresponden a la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial. La Ley define el objetivo de esta Subsecretaría como el de:

" Determinar, actualizar y notificar los valores catastrales de los inmuebles ubicados en el Distrito Federal, con el fin de especificar la base para el pago del impuesto predial, así como controlar y registrar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los actos jurídicos que tengan por objeto la transmisión de la propiedad inmobiliaria" (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1979, pag. 97).

El avalúo de los bienes muebles, se lleva a cabo por parte del personal de la Tesorería. Esta función, de por sí engorrosa, se ha tornado extraordinariamente compleja, dada la espiral inflacionaria a partir de 1970 hasta 1985 y el crecimiento desmedido del marco construido. Los impuestos a la propiedad raíz, son generalmente la base de las haciendas locales. El Distrito Federal no ha sido la excepción, más al verse alterado este funcionamiento, el impuesto se ha visto seriamente afectado en los montos proporcionales a la recaudación total, debiendo ser suplido para salvar la creciente demanda en los gastos, por otro tipo de ingresos. Mantener un padrón actualizado de los valores catastrales, máxime en épocas de inflación y de profundos cambios en los usos del suelo, es una tarea ardua y difícil. Allí radica, como veremos más adelante, uno de los pies de Aquiles de las finanzas del Distrito Federal. Tanto el Padrón Territorial, como el Sistema Cartográfico, dependen de La Subtesorería, así como la vigilancia y denuncia ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal de "aquellos actos dentro de su competencia que pudieran constituir delitos fiscales". La complejidad en el funcionamiento de esta dependencia, tanto a nivel de actualización como de fiscalización, será tratado en detalle más adelante.

La custodia de los recursos financieros del Distrito Federal le corresponde a la Subsecretaría de Administración Financiera. Además de las operaciones propias de la receptoría de rentas y pagos que procedan del ejercicio del Presupuesto de Egresos, le corresponde, tramitar las transferencias del Gobierno Federal de acuerdo a los programas establecidos. Aquí, se mantienen las estadísticas de los ingresos, que deben ser analizadas periódicamente. De hecho, toda la documentación comprobatoria de los ingresos y pagos del Departamento del Distrito Federal son aquí fiscalizadas. Posteriormente deberán ser turnadas a la Dirección General de Programación y Presupuesto, donde también, se elabora el anteproyecto del Presupuesto de Egresos, según los lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Oficialía Mayor del Departamento del Distrito Federal. El cumplimiento de las obligaciones fiscales, le corresponde a la Subtesorería de Fiscalización. La Ley define así su objetivo:

"Definir, establecer y operar los mecanismos de control y verificación de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, para detectar los hechos que puedan constituir delitos fiscales, a fin de incrementar la recaudación fiscal y contribuir en el abatimiento de la evasión fiscal" (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1979, pag. 98).

Todos los procedimientos legales, desde las visitas domiciliarias, hasta los embargos precautorios e información a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, le corresponden a esta oficina.

La evasión fiscal, es un problema de proporciones importantes, en el Distrito Federal. Entre otras razones, se produce por los graves problemas de tenencia de la tierra que aún persisten en ciertas áreas. Razones por lo que la sensibilidad política de esta oficina puede llegar a ser importante.

La Procuraduría Fiscal del DF ejerce las acciones procesales y la defensa administrativa o judicial de los intereses de la Hacienda Pública. Ella funge como representante del Departamento del Distrito Federal y debe elaborar las declaratorias de perjuicio, querellas o denuncias de los delitos fiscales.

Finalmente, la Contraloría General, como un órgano independiente del organigrama de la Tesorería, ejerce también funciones de fiscalización interna. Además, coadyuva a organismos tales como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Contaduría Mayor de Hacienda en sus funciones fiscalizadoras.

4.3 La división territorial

El Distrito Federal está compuesto de 16 Delegaciones, con una superficie total de 1,482 Km². A pesar de constituir la menor de todas las entidades que conforman la República, su importancia radica en la concentración demográfica, económica y política que aquí tiene lugar.

"El análisis sectorial de la concentración muestra que actualmente, la zona participa con aproximadamente el 37% del PIB no agrícola. La planta industrial registra un 50% de la producción nacional, emplea un 45% de la mano de obra del sector y se integra por el 30% de sus establecimientos" (Unikel, 1976, pag. 68).

Con una superficie de aproximadamente unos 1,000 Km² (²). El área habitada del llamado "Valle de México" -que en rigor, no es un valle sino una cuenca geológica de características diferentes- ha presentado en el último medio Siglo una dinámica de crecimiento espacial que aún no pareciera completar su ciclo. Para los efectos de esta tesis, el área física comprendida, se ha limitado al Distrito Federal, que no ha sufrido cambios durante el período de estudio. En lo que respecta a la Zona Metropolitana -Ciudad de México (ZMCM), de la cual forma parte el Distrito Federal, ha visto ampliada su superficie en forma significativa.

²-Estimaciones hechas por el Consejo Nacional de Población para el año 1985. En la actualidad esta cifra puede ser mayor en un monto aproximado a un 10%.

Cuadro 4.1
DISTRITO FEDERAL, DELEGACIONES, AREA

DELEGACION	SUPERFICIE Km2	%
TLALPAN.	301.2	20.32
MILPA ALTA.	274.39	18.51
XOCHIMILCO.	125.65	8.48
IZTAPALAPA.	117.74	7.94
TLAHUAC.	89.96	6.07
GUSTAVO A. MADERO.	87.97	5.93
ALVARO OBREGON.	84.75	5.72
CUAJIMALPA.	76.78	5.18
MAGDALENA CONTRERAS.	69.44	4.68
COYOACAN.	56.91	3.84
MIGUEL HIDALGO.	46.98	3.17
VENUSTIANO CARRANZA.	33.94	2.29
AZCAPOTZALCO.	33.85	2.28
CUAUHTEMOC	32.62	2.20
BENITO JUAREZ.	26.74	1.80
IZTACALCO.	23.33	1.57
TOTAL	1482.25	100

Fuente: Garza Gustavo, Comp. ATLAS DE LA CIUDAD DE MEXICO, DDF, El Colegio de México, Méx. DF 1987.

Cuadro 4.2
EL AREA URBANA DEL DISTRITO FEDERAL

	HA.	SUP.URB. COMO % SUP.TOT. DF	SUPERFICIE ZMCM	KM2.
	SUPERFICIE URBANA DEL DF			SUP.URB.DF COMO % SUP.ZMCM
1940	11,75	7.9%	117.5	100.0%
1950	24,05	15.4%	240.5	95.4%
1960	47,07	21.14%	470.7	66.6%
1970	68,26	31.16%	682.6	67.6%
1980	148,90	36.51%	1,032.0	52.4%

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE POBLACION. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA CIUDAD DE MEXICO EN LOS PROXIMOS 17 AÑOS. PRIMER BORRADOR, mimeo. Dic., 1983.

Cuadro 4.3
USO DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA
CIUDAD DE MEXICO, 1986

TIPO DE USO	HA.	%
Habitacional	68,725	54.1
Industrial	9,668	7.6
Serv/Vialidad	21,014	16.5
Esp. Abiertos	17,799	14.0
Reservas	9,673	7.6

Fuente: Garza:1987, Op. Cit.

Los límites administrativos, de lo que corresponde al Distrito Federal, fueron sobrepasados en la década de los cincuentas y en la actualidad, está constituido por unos cuarenta y tres municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo. La ciudad ha crecido más hacia el aledaño Estado de México, que hacia su propia territorialidad.

El área urbana del Distrito Federal ha tenido, como era de esperarse, una expansión importante en los últimos cuarenta años. Hacia 1990 la mancha urbana de la Zona Metropolitana-Ciudad de México es de proximadamente de las mismas dimensiones que el total del área del Distrito Federal. En las zonas urbanas del Distrito Federal, la ocupación del suelo es preferentemente habitacional. Le siguen en importancia, vialidad y servicios. Los espacios abiertos -que no necesariamente áreas verdes o de recreación- ocupan un tercer lugar. El uso industrial y las reservas son los de menos incidencia.

Dos de los elementos que llaman la atención en el uso del suelo en el Distrito Federal, son por una parte, la baja proporción de áreas verdes y por otra la complejidad de la propiedad del suelo (Schteingart, 1981, 1982). Con respecto a lo primero, el Distrito Federal comparte ese problema con la mayoría de las ciudades del mundo en desarrollo. En cuanto a lo segundo, las peculiaridades de las formas de tenencia de la tierra en México, derivadas en gran parte de un extenso proceso de Reforma Agraria, han originado una situación en la que buena parte de la Ciudad ha crecido sobre terrenos que no son comerciables en condiciones normales. Esto es, zonas ejidales, cuya regularización de tenencia es engorrosa y larga. Es un hecho que dentro de un futuro muy cercano una parte cada vez más importante del área del Distrito Federal estará ocupada con usos de tipo urbano. Si no ha sido así hasta el momento, se ha debido a que el crecimiento de la Zona Metropolitana-Ciudad de México se ha dirigido más hacia las zonas norte, noroeste y norponiente, sobre las fronteras del Estado de México, que hacia la zona sur.

De no alterarse, en forma significativa, el patrón de crecimiento que se ha venido dando en los últimos treinta años, la territorialidad del Distrito Federal, puede quedar completamente inserta en la Zona Metropolitana-Ciudad de México. Lo anterior, teniendo en cuenta que la zona sur se encuentra virtualmente separada del Valle por áreas montañosas, específicamente la Delegación de Milpa Alta. De hecho, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, dá por urbanizada la totalidad del área del Distrito Federal hacia el año 2000. Ahí, se destaca que se han creado los Parques Nacionales de Sta. Catarina y Chichinautzin, además de decretar la cota de 2,650 metros sobre el nivel del mar, como zona de reserva biótica y recarga acuífera no urbanizable. En un plazo relativamente corto, se habrán de establecer "zonas de consolidación", en la "Región Centro". Esto es en los alrededores Estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos que completarán el proceso de urbanización.

4.4 Demografía

La Ciudad de México, presentó tradicionalmente tasas relativamente bajas de crecimiento poblacional -ver Cuadro 4.4-. Incluso hacia 1900, era ampliamente superada por Buenos Aires, que para ese entonces contaba con unos 664,000 hab. y Río de Janeiro con 430,000 (Sánchez-Albornoz, 1977). A pesar del importante crecimiento que experimentó durante el Siglo XIX, -más que sextuplicó su población, con tasas anuales de casi el 1%-, los bajos niveles de principios de Siglo y la violencia de los primeros setenta años de la República Independiente, no le permitieron que creciese en forma importante.

El ferrocarril, le devolvió una buena parte del centralismo que se había perdido con la independencia. Es durante la segunda mitad del Siglo XIX, cuando Ciudad de México recobra parte de la hegemonía perdida (Moreno Toscano, 1971). La fuerte inversión en ferrocarriles, durante el porfiriato, logró integrar, como nunca antes, el Golfo de México y sobre todo la zona norte del país, con la capital.

"Aunque la hegemonía de la Ciudad de México siempre ha sido un rasgo característico de la historia urbana del país, no fue sino hasta mediados del Siglo XIX cuando se reflejó definitivamente en el aspecto demográfico en el contexto nacional" (Unikel, 1976, pag. 21).

Lo anterior, más un control en las finanzas públicas y el libre acceso de capitales extranjeros, dieron lugar a un nuevo centralismo, que de alguna forma permanece hasta nuestros días.

En la primera década de este Siglo, la población mostró ya un incremento importante. Mientras que, entre 1884 y 1900 ésta había aumentado de 300 a 345 mil hab., en los diez primeros años de este Siglo, creció en una cantidad similar. La tasa anual de crecimiento poblacional ascendió de 0.56% a 3.16%, misma que se iría incrementando década a década, con la sola excepción del periodo 1930-40, hasta llegar a un impresionante 6.4% en 1940-50, siendo entonces su punto más alto, iniciándose la tendencia descendente (Ver Cuadro 4.5, Zona Metropolitana-Ciudad de México).

4.4.1 El Distrito Federal y la Zona Metropolitana-Ciudad de México (ZMCM)

Aunque sólo en términos relativos, el violento crecimiento del D.F se vió aminorado hacia 1950. Pero, la masa poblacional urbana, continuó creciendo en los próximos cuarenta años y el área urbana rebasó los límites administrativos, para desbordarse sobre el Estado de México. En sí, el Distrito Federal pasó de un nivel poblacional de poco más de un millón en 1940, a prácticamente nueve millones en 1980. Durante la primera mitad de este Siglo, la tasa anual de crecimiento fue de 3.8%, lo que dobla su población en poco más de 20 años. Con un pico en su crecimiento hacia la década 1940-50, éste ha mostrado una sensible disminución a tasas del 5.0, 3.6 y 2.8 en las décadas siguientes. Al centralismo, tanto político como económico, -que ha generado de por sí fuertes migraciones-, se agregó otra serie de alicientes al crecimiento, entre ellos, el alto crecimiento demográfico nacional, fenómeno que se presenta a partir de 1940.

Si bien es cierto, que el Distrito Federal aminoró su crecimiento relativo, éste se desplazó a toda la Zona Metropolitana-Ciudad de México que protagonizó un crecimiento impresionante (Ver Cuadro 4.6). De hecho, si aislamos la zona conurbada y le calculamos su tasa de crecimiento, ésta alcanza prácticamente un 15% anual entre 1960-70, y poco más de un 9% en la década siguiente. Sin lugar a dudas un crecimiento excepcional.

Son enormes las repercusiones que una transformación tal implica. Aquí, sólo es factible mencionar que el funcionamiento global de la economía local se ve subordinada respecto a una área circundante, que con seguridad en la actualidad tiene un mayor peso poblacional. Esto representa una especial importancia para el financiamiento público del Distrito Federal. La entidad debe prestar servicios a una población que tributa fuera de sus fronteras. La ciudad se convierte así, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuyo crecimiento global ha superado con creces el del Distrito Federal como entidad.

La metropolización de la Zona Metropolitana-Ciudad de México se ha convertido en un problema a nivel nacional. Ante el convencimiento -por cierto poco fundado- de que no es posible detenerlo, se ha optado por disminuirlo, acción que ya cuenta con un relativo éxito. Los resultados preliminares del censo de 1990, darían resultados que implicarían un virtual estancamiento de la

Zona Metropolitana-Ciudad de México, lo que constituye un fenómeno digno de un detallado análisis (Garza G., 1991).

4.4.2 La mecánica del crecimiento interno del Distrito Federal

Al interior del Distrito Federal, el crecimiento no se ha presentado uniforme. Las distintas Delegaciones han mostrado un comportamiento muy diverso y aunque son muy cuestionables como unidades de estudio de los movimientos internos de una ciudad, son éstos los espacios en que se cuenta con una información confiable.

Las tasas de crecimiento delegacional variaron de 2% a -3% durante la década 1980-90. Lo anterior, demuestra que se han producido no sólo fuertes migraciones desde el exterior, sino también al interior del Distrito Federal, que pueden haber sido tanto o más importantes como las primeras. En la década 1970-80, se presentó un claro movimiento poblacional desde las Delegaciones centrales, tradicionalmente las más pobladas, hacia las zonas del este y sureste. Tláhuac y Tlalpan mostraron un crecimiento violento de casi un 11%. Su participación en la población total, se incrementó de 0.9% a 1.7%, en la primera y de 1.9% a 4% en la segunda. En el otro extremo, las Delegaciones centrales Cuauhtemoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, que en 1970 representaban el 42.3% de la población del Distrito Federal, disminuyeron su participación en 19 puntos porcentuales, a 23.3%, con una tasa negativa de -1.1% anual. Fuera de las Delegaciones centrales, también perdieron población aunque en menor medida Azcapotzalco, Coyoacán e Iztacalco.

No es posible establecer con exactitud, si los movimientos demográficos internos del Distrito Federal se han producido al interior de estas divisiones administrativas, o si ha sido éste más bien un proceso de expulsión. Si admitimos algunas de las tesis más difundidas sobre el comportamiento de los inmigrantes a la ciudad, respecto a su residencia (Burguess, 1970; Borwun, 1972; Sudra, 1973; Iglesias, 1980) deberíamos suponer que el grueso de los movimientos migratorios internos que se originaron en las zonas centrales, tuvieron como destino la periferia, en este caso específico al Estado de México.

La distribución poblacional al interior de la ciudad, pareciera que fuese guiada por autocontroles definidos por límites de densidad. Por ejemplo, el área territorial que en 1970 fue censada como Delegación Cuauhtemoc y que en 1980 figura bajo la denominación de las Delegaciones de Benito Juárez, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y la misma Cuauhtemoc, disminuyó su población en términos absolutos de 2,902,969 hab. a 2,595,823. Pero su densidad permaneció constante en los altos niveles cercanos a los 250 hab./hect. Pareciera que la capacidad espacial de absorber población -en condiciones relativamente normales-, presenta ciertos mecanismos de autorregulación. Por otra parte, los niveles de densidad constituyen un factor de enorme importancia para las finanzas locales. Una parte significativa de los servicios públicos, presentan costos marginales crecientes.

Cuadro 4.4
DISTRITO FEDERAL: POBLACION TOTAL, 1524-1990

POBLACION TOTAL 1524-1990		TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL 1524-1990	
AÑO	MILES DE PERSONAS	PERIODO	TASA %
1524	30	1524-1700	0.71
1700	105	1700-1800	0.27
1800	137	1800-1900	0.93
1900	345	1900-1910	3.16
1910	471	1910-1920	3.46
1920	662	1920-1930	4.64
1930	1042	1930-1940	4.12
1940	1560	1940-1950	6.40
1950	2899	1950-1960	5.00
1960	4707	1960-1970	3.60
1970	6676	1970-1980	2.80
1980	8831	1980-1990	-0.69
1990	8236		

Fuente: Elaborados con datos procedentes de Unikel, 1976, Op. Cit. y "Censo General de Población y Vivienda" (Varios)

Cuadro 4.5
ZONA METROPOLITANA-CIUDAD DE MEXICO

**POBLACION Y TASA DE CRECIMIENTO
ZMCM 1950-1990**

AÑO	POBLACION (MILES)	TASA %
1950	3209	7.48
1960	5289	5.12
1970	8990	5.45
1980	14455	4.86
1990	15493	0.69

Fuente: Elaborados con datos procedentes de Unikel, 1976, Op. Cit. y "Censo General de Población y Vivienda" (Varios)

Cuadro 4.6
DISTRITO FEDERAL Y ZONA CONURBADA

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PARA LA POBLACION:		
AÑO	DISTRITO FEDERAL	ZONA CONURBADA
1950	6.9 %	
1960	4.8 %	6.5 %
1970	3.5 %	14.8 %
1980	2.5 %	9.2 %

Fuente: Cuadro 4.4 y Cuadro 4.5

Cuadro 4.7
DISTRITO FEDERAL:
POBLACION POR DELEGACIONES, DISTRIBUCION PORCENTUAL RESPECTO
DEL TOTAL Y TASA DE CRECIMIENTO 1970-1980

	DISTRIB.		DISTRIB. CAMBIO		EN LA TASA % DISTRIB. 70-80
	1970	%	1980	%	
DISTRITO FEDERAL	6874165	100	8831079	100	2.5
AZCAPOTZALCO	534554	7.8	601524	6.8	-1.0
COYOACAN	339445	4.9	597129	6.7	+1.8
CUAJIMALPA	36200	0.5	91200	1.0	+0.5
GUSTAVO A. MADERO	1136107	17.3	1513360	17.1	-0.2
IZTACALCO	477331	6.9	570377	6.5	-0.4
IZTAPALAPA	522045	7.6	1262354	14.3	+6.7
MAGDALENA CONTRERAS	75429	1.1	173105	2.0	+0.9
MILPA ALTA	33694	0.5	53616	0.6	+0.1
ALVARO OBREGON	456709	6.6	639213	7.2	+0.6
TLAHUAC	52419	0.9	146923	1.7	+0.8
TLALPAN	130719	1.9	368974	4.2	+2.3
XOCHIMILCO	116493	1.7	217481	2.5	+0.8
BENITO JUAREZ			544882	6.2	
CUAUHTEMOC	2902969	42.3	814983	9.2	-33.1
MIGUEL HIDALGO			543062	6.2	
VENUSTIANO CARRANZA			692896	7.8	

FUENTE: IX Y X CENSOS GENERALES DE POBLACION Y VIVIENDA,
INEGI, 1970, 1980.

Cuadro 4.8
DISTRITO FEDERAL: DENSIDAD ESPACIAL

AÑO	SUPERFICIE URBANA (HA.)	POBLACION (MILES)	DENSIDAD MEDIA
1940	11,750	1560	133
1950	22,950	2899	126
1960	31,350	4707	150
1970	46,190	6676	145
1980	54,130	8831	163

Fuente: Garza;1987, Op. Cit.

Cuadro 4.9
ZONA METROPOLITANA CIUDAD DE MEXICO:
DENSIDAD ESPACIAL

AÑO	SUPERFICIE URBANA (HA.)	POBLACION (MILES)	DENSIDAD MEDIA
1940	11,75	1560	132
1950	24,05	3209	133
1960	47,07	5289	112
1970	68,26	8990	131
1980	103,20	14455	140
1990	148,90	15493	104

Fuente: Garza;1987, Op. Cit.

4.4.3 El cuadro construido

EL patrón de crecimiento del Distrito Federal, presenta las características propias de una nación en desarrollo. Esto es, un fuerte impulso al desplazamiento de tipo horizontal. Los estudios existentes al respecto son puntuales y por lo tanto no es válido generalizar. Pero, sí es posible afirmar que el desarrollo del cuadro construido es función del capital, tanto privado como público disponible para la rama de la construcción. Los niveles de las tasas de interés y la asignación de capitales públicos a la construcción de viviendas e infraestructura urbana, determinan la actividad del sector. A falta de capitales, el desarrollo de la construcción se canaliza por el sector 'informal', en la llamada autoconstrucción que: a) es de baja tecnología y b) se desliza en forma horizontal.

Curiosamente, a pesar del desmesurado crecimiento que ha protagonizado la Zona Metropolitana-Ciudad de México, la densidad ha permanecido prácticamente en los mismos niveles durante los últimos cincuenta años. Luego de un período de aumento, alcanzando su nivel más alto en la década de los ochentas, ha descendido a prácticamente los mismo niveles de 1940. Pareciera ser, aunque en este campo resta aún mucho por investigar. La utilización del suelo por la llamada 'construcción informal' es tanto o más eficiente, en términos de ocupación del espacio, que el marco construido bajo asesorías técnicas y con una creciente inversión de capital. Son varios factores que pueden explicar este fenómeno, pero la razón principal pareciera encontrarse en los altos niveles de hacinamiento en los sectores más pobres de la población (Connolly, 1988; Clark, 1981; Berry, 1963 y 1970; COPEVI, 1977).

4.4.4. El uso del suelo

La Zona Metropolitana-Ciudad de México desde el aire pudiese parecer como una ciudad de baja densidad; en realidad, no lo es. El 'aprovechamiento' del suelo urbano no difiere substancialmente del que se puede encontrar en otras grandes ciudades. Es superior a Nueva York (61.8 Hab/Hect.), Londres (56.7) París (85.6) y Moscú (93.4). La superan Tokio (253.8), Sao Paulo (204.3) y El Cairo (396.6) (Garza, 1987).

Cuadro 4.10
DISTRITO FEDERAL: DENSIDADES POR DELEGACION

DELEGACIONES	SUPERFICIE (HA. 2)	DENSIDAD	DENSIDAD
		1970 HAB./HA.	1980 HAB./HA.
MILPA ALTA	27439	1.2	2.0
CUAJIMALPA	7668	4.7	11.9
TLALPAN	30120	4.3	12.3
TLAHUAC	8996	5.8	16.3
XOCHIMILCO	12563	9.3	17.3
MAGDALENA CONTRERAS	6944	10.9	24.9
ALVARO OBREGON	8475	53.9	75.4
COYOACAN	5691	59.6	104.9
IZTAPALAPA	11774	44.3	107.2
MIGUEL HIDALGO	4698		115.6
GUSTAVO A. MADERO	8797	134.8	172.0
AZCAPOTZALCO	3385	157.9	177.7
BENITO JUAREZ	2674		203.8
VENUSTIANO CARRANZA	3394		204.2
IZTACALCO	2333	204.6	244.0
CUAUHTEMOC	3262	248.9	249.8
DISTRITO FEDERAL	148213	46.4	59.6

FUENTE: IX Y X CENSOS GENERALES DE POBLACION Y VIVIENDA.

4.4.5 La población del Distrito Federal en 1990

En Abril de 1990 se llevó a cabo el XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA. Las cifras preliminares publicada por el INEGI hacia mediados de ese mismo año, mostraron resultados realmente sorprendentes. La población del Distrito Federal era en 1990 menor que la de 1980 en unos 600,000 habs. Esto es, el Distrito Federal no solo no había crecido durante la última década, sino que había decrecido a una tasa del -0.69. En un lapso de diez años había descendido su tasa de crecimiento anual en más de tres puntos porcentuales. Ver Cuadro 4.11 y 4.13.

Cuadro 4.11
Distrito Federal: Poblacion Censal

Delegación	1970	1980	1990
AZCAPOTZALCO	534554	601524	477905
COYOACAN	339445	597129	640006
CUAJIMALPA	36200	91200	119720
GUSTAVO A. MADERO	1186107	1513360	1268123
IZTACALCO	477331	570377	448257
IZTAPALAPA	522045	1262354	1490981
MAGDALENA CONTRERAS	75429	173105	195000
MILPA ALTA	33694	53616	63573
ALVARO OBREGON	456709	639213	643542
TLAHUAC	52419	146923	206688
TLALPAN	130719	368974	485043
XOCHIMILCO	116493	217481	271020
BENITO JUAREZ	607185	544882	407731
CUAUHTEMOC	955275	814983	595972
MIGUEL HIDALGO	602845	543062	406693
VENUSTIANO CARRANZA	737664	692896	519606
DISTRITO FEDERAL	6874165	8831079	8236960

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda INEGI, 1970, 1980 y 1990.

Aunque los datos del censo de 1990 son sólo los preliminares, las dudas no se hicieron esperar, pues la realidad mostraba una situación bastante diferente. La ciudad no parece decrecer. Muy por el contrario, los problemas derivados de un crecimiento poblacional desproporcionado, tales como la contaminación, congestión vehicular y hacinamiento, han continuado agravándose de manera obvia.

Pareciera que se ha presentado un problema en la ejecución, ya sea del censo de 1990, de 1980 o en ambos. Una detallada revisión de los métodos y mecanismos utilizados se hace imprescindible. Gustavo Garza llevó a cabo una revisión de las cifras tanto para el Distrito Federal como para la zona conurbada (Garza, mimeo 1991). En su estudio se eliminó un añadido del un 10.055% que se le sumó a la población delegacional del Distrito Federal. Se mantuvo en cambio un "ajuste por omisión" del 4% que parece haber probado ser una constante en la mayoría de los procesos censales.

Los resultados aparecen en el cuadro 4.12. y las tasas de crecimiento para los periodos 1970-80 y 1980-90 en el cuadro 4.13.

Cuadro 4.12
Distrito Federal: Población Calculada por COLMEX

Delegaciones	1970	1980	1990
AZCAPOTZALCO	535980	568701	491773
COYOACAN	346520	566252	668989
CUAJIMALPA	37498	86725	125922
GUSTAVO A. MADERO	1195145	1431919	1315572
IZTACALCO	479692	539476	464220
IZTAPALAPA	539898	1199582	1563159
MAGDALENA CONTRERAS	77838	164558	204138
MILPA ALTA	34256	50788	66659
ALVARO OBREGON	523461	604643	671395
TLAHUAC	64477	129595	217860
TLALPAN	136027	350934	510201
XOCHIMILCO	119210	206402	284604
BENITO JUAREZ	590750	514404	421520
CUAUHTEMOC	929418	769097	615692
MIGUEL HIDALGO	586527	512756	420456
VENUSTIANO CARRANZA	717697	654360	537213
DISTRITO FEDERAL	6914314	8360193	8579375

Fuente: GARZA, G. Mimeo, 1991, Méx.

Los resultados de Gustavo Garza atenúan considerablemente el crecimiento tanto en la primera como en la segunda década. De todas formas el Distrito Federal protagoniza una severa disminución en su crecimiento y en el periodo 80-90, si bien no aparece con una tasa negativa, se encuentra virtualmente estancado. Una vez que se obtengan las cifras definitivas, tanto para el Distrito Federal como para la zona conurbada y sobre todo para las regiones adyacentes, se podrá determinar con mayor exactitud qué tipo de movimientos poblacionales están teniendo lugar en torno el Distrito Federal. Por el momento, teniendo en cuenta una serie de consideraciones, pareciera que al menos el volumen poblacional censado en las delegaciones que conforman el Distrito Federal, ha reducido su crecimiento en forma importante.

Cuadro 4.13
Distrito Federal: Tasas de Crecimiento Poblacional
en los Periodos de 1970 a 1980 y 1980 a 1990

Delegación	Tasa 1970-1980		Tasa 1980-1990	
	(a)	(b)	(c)	(d)
AZCAPOTZALCO	1.19	0.59	-2.27	-1.44
COYOACAN	5.81	5.03	0.70	1.68
CUAJIMALPA	9.68	8.75	2.76	3.80
GUSTAVO A. MADERO	2.47	1.82	-1.75	-0.84
IZTACALCO	1.80	1.18	-2.38	-1.49
IZTAPALAPA	9.23	8.31	1.68	2.68
MAGDALENA CONTRERAS	8.66	7.77	1.20	2.18
MILPA ALTA	4.75	4.02	1.72	2.76
ALVARO OBREGON	3.42	1.45	0.07	1.05
TLAHUAC	10.86	7.23	3.47	5.33
TLALPAN	10.93	9.94	2.77	3.81
XOCHIMILCO	6.44	5.64	2.23	3.26
BENITO JUAREZ	-1.08	-1.37	-2.86	-1.97
CUAUHTEMOC	-1.58	-1.88	-3.08	-2.20
MIGUEL HIDALGO	-1.04	-1.34	-2.85	-1.97
VENUSTIANO CARRANZA	-0.62	-0.92	-2.84	-1.95
DF	2.54	1.92	-0.69	0.26

(a), (c) = Tasas derivadas de datos censales.

(b), (d) = Tasas derivadas de cálculos del COLMEX

Fuente: Censos Generales de Poblacion y Vivienda, INEGI, 1970, 1980 y datos preliminares censo 1990. (a) (c) GARZA, G. Mimeo, 1991, Mex.

Pudiera ser, que la poblacional censal no refleje en forma directa su centralismo económico respecto a la zona conurbada. Y, que sea dicho centralismo, el que se vea reflejado en un mayor congestionamiento de todo tipo. El Distrito Federal, estaría así evolucionando en forma similar a otras capitales metropolitanas, en la medida que se convierte en el centro de actividad principalmente en el sector terciario- de una vasta región subsidiaria.

Lo que permanece constante, es la fuerte discordancia entre los datos censales que suponen una disminución poblacional rápida y una situación urbana cada día más congestionada.

Capítulo 5

EL GASTO

5.1 Aproximación Teórica

Existen dos corrientes fundamentales para la interpretación teórica del gasto. La relacionada al pensamiento neoclásico, sustentada en las expectativas racionales y la keynesiana, de aproximación estructuralista.

Para los neoclásicos, la base de la economía se encuentra en el equilibrio de las fuerzas del mercado. La libre competencia y los "comportamientos óptimos intertemporales", tanto en los precios como en los montos, así lo aseguran. No es necesaria, la intervención exógena, para que las economías desarrollen un equilibrio de etapas sucesivas de tipo walrasiano (¹). Este genera niveles "naturales" de producción y empleo, que sólo son alterados por agentes externos al sistema. En la medida en que el mercado hace distinción entre los cambios permanentes y temporales y las informaciones parciales y diferenciadas, es que el "producto puede oscilar alrededor de su nivel natural" (Ruprah, 1984).

Esta interpretación de la realidad, tiene gran relevancia para el análisis del gasto público. Considera, que las variables económicas, poseen una dinámica autoregurable en el mercado, que no debería verse alterada por las políticas económicas estatales. El comportamiento del Estado, debe solamente presentar un carácter regulador normativo de las variables macroeconómicas cuyo patrón de comportamiento sea plenamente conocido y ajeno a la contingencia. No debe ejercer una política económica activa. La teoría keynesiana difiere en lo fundamental respecto a esta tesis. Postula una activa posición estabilizadora por parte del Estado, la cual posee un carácter no sólo facultativo, sino de imperativo moral. Dicha acción, se lleva a cabo vía políticas monetarias y fiscales. La base teórica de la intervención estatal, está dada por el argumento de que las ignorancias e incertidumbres que caracterizan los mercados, generan mecánicas autodegenerativas. Estas, sólo pueden ser tratadas en términos de una intervención macroeconómica, por parte del Estado.

Los keynesianos rechazan el postulado de un mercado en competencia perfecta y por lo tanto, sus imperfecciones deben ser

¹-Punto de equilibrio general, donde la demanda fija los niveles y precios de la producción. Se le adjudica a León Walras, economista francés, aunque ha sido un concepto ampliamente discutido desde Adam Smith.

abordadas a través de una política fiscal activa (2).

Los keynesianos consideran el marco teórico conceptual como una serie de elementos adicionados, lo que le otorga una mayor flexibilidad en el análisis. Más aún, al no limitarse con objetivos maximizantes de equilibrio, da pie a fundamentaciones microeconómicas alternativas de ajustes dinámicos. Buscan así, una estabilidad flexible, más que una situación de equilibrio estructural, lo que en principio pareciera estar más cercano a la realidad. De aquí, se deriva un problema importante pues en la medida en que se acortan los períodos de observación, las posibilidades concretas de interpretación teórica disminuyen. Si el universo de análisis es parte constitutiva de uno mucho mayor que a su vez lo determina, su explicación pasa a ser totalmente dependiente.

5.1.1 Determinantes del gasto

Además de las condicionantes estructurales relacionadas a la distribución de la inversión en capital, versus gastos corrientes, es posible detectar, tres factores que suelen actuar como determinantes del gasto:

a) La Densidad, proporciona una medida aproximada de la interacción social y ciertamente está correlacionada con los niveles de criminalidad, lo que implica costos crecientes de servicios policiales. En el Distrito Federal, esta situación se cumple en forma bastante explícita y es la causante del mayor gasto per cápita de algunas de las delegaciones centrales. A la sazón, las más densamente pobladas.

b) Los Ingresos medios. Las preferencias de los individuos, tanto para los bienes privados como para los públicos, está asociada a los ingresos personales. Es de suponer que la elasticidad de la demanda de bienes públicos, se presenta de manera diferente a través de los niveles socio-económicos. Por otra parte, es un hecho la heterogeneidad de ingresos en el contexto físico urbano, lo que ejerce presiones sobre los gastos locales. En un estudio hecho en Santiago de Chile, -ciudad con enormes desigualdades socio-económico espaciales- se pudo constatar que una mayor asignación de los gastos de inversión, está íntimamente correlacionada a los ingresos medios

²- La teoría keynesiana, explicada en "Teoría General del empleo, el interés y el dinero", se apoya en las ideas elaboradas por Wicksell y Lindahl. Su mayor contribución fue la ecuación de demanda y el "efecto multiplicador" de la inversión (Keynes, 1936).

"...las administraciones comunales que sirven a poblaciones más pobres disponen paradójicamente de menos recursos que aquellas que atienden a sectores socioeconómicos medios y altos....las comunas pobres tienen un gasto municipal mayor en inversión social, mientras que las que se ubican en el otro extremo destinan el grueso de sus inversiones a las de tipo territorial" (Tomic, 1983).

Esta norma, no pareciera tener correspondencia en las asignaciones declaradas en las cuentas públicas del Departamento del Distrito Federal, lo que constituiría un tema de reflexión frente al manejo de las finanzas. Aunque, el Distrito Federal presenta cambios importantes en la infraestructura de sus diferentes zonas, es posible constatar, una mayor homogeneidad socio-espacial que en otras capitales de América Latina. De hecho, el gasto público delegacional, marcó una débil asociación con los ingresos medios delegacionales.

c) Las características geográficas. Los problemas en la dotación de infraestructura pueden encarecerse notablemente según las condiciones geográficas de la zona. Aquí, el Distrito Federal, con una localización mediterránea a más de 2000 metros de altura, es un ejemplo bastante claro. Los costos exorbitantes en el abasto de agua, entre otros, han sido apoyados con financiamiento federal.

Las complejas circunstancias que determinan al gasto, no permiten un sistema de transferencias directo, basados en parámetros simples como la asignación per cápita o incluso la proporción a los ingresos territorialmente recaudados. Desgraciadamente, éstos han sido los elementos en que se han basado el grueso de las transferencias territoriales mexicanas. Las condicionantes del gasto son complejas y sobre todo cambiantes. De hecho, algunos de los sistemas más sofisticados de trasferencias, como el alemán, establecen parámetros que parten de un grueso de características relativas de todo tipo, en adición a las necesidades fiscales propias de la entidad (Zimmerman, 1981). Un mayor refinamiento en los sistemas de participación y transferencias en la hacienda local mexicana, habrá de ser una de las tareas más importantes a futuro.

5.1.2 La Especificidad Teórica Local en el Departamento del Distrito Federal

La comunión entre teoría y práctica se hace aún más evidente en el manejo financiero local. Las reducidas dimensiones de los flujos monetarios y el área en que se produce el fenómeno, acrecientan el nivel de control de los movimientos financieros públicos nacionales (Zodrow, 1984; Thisse y Zoller, 1984; Wildsain, 1986a).

Una de las características de las finanzas locales, es la gran variedad de situaciones que presenta. Aún así, es posible determinar los principales tópicos sobre los cuales gira su preocupación económica. Estos, son específicos a la situación espacial y es posible destacar los siguientes; a) la localización de la vivienda urbana, b) la dinámica de los mercados del suelo y c) el efecto de las decisiones oficiales centrales en la economía.

Cada uno de estos elementos, se ve condicionado por las circunstancias prevaletientes en el marco dicotómico, constituido por el de 'un proceso decisonal oficial y los mecanismos del mercado'. Mientras el mercado debe adaptarse a las decisiones económicas oficiales, éstas obedecen a procesos políticos, donde prima la contingencia.

A nivel local, la dimensión espacial le imprime un carácter diferente al manejo público allí existente. La absoluta o cuasi-absoluta libertad del trabajo y del capital, se desarrolla en un marco, en que el suelo es sólo uno de sus insumos básicos, que a su vez presenta una elasticidad de oferta igual a cero (Wildsain, 1986).

En el caso del Departamento del Distrito Federal, se presenta una complicación adicional. El críptico proceso de toma de decisiones, se ve agravado por la dependencia decisonal del gobierno central. Especificada como tal en la Constitución, implican una traducción de los lineamientos centrales a la situación local. Desde una perspectiva temporal, en el ámbito del Distrito Federal, los lineamientos reflejan claramente la aplicación del proyecto nacional. Este, ha mostrado tener un peso mayor en la operatividad financiera que la impronta, que las que sucesivas administraciones, durante sus respectivos periodos pudiesen haberle impuesto. Lo anterior, es bastante claro en un análisis de temporalidad extensa -20 años-.

Al margen de la duda que cabe sobre la validez de aplicar políticas nacionales de gasto, -ingreso- endeudamiento a una entidad local, nace la pregunta, sobre la existencia de un sustento teórico económico que guíe las finanzas del Departamento del Distrito Federal. Al respecto es posible afirmar que una porción importante de los gastos corrientes continúan una inercia, determinada por los servicios en el reducido ámbito en que el Departamento del Distrito Federal actúa. En cuanto al 'sector programable', básicamente gastos de capital, en principio y durante el período que abarca esta tesis, da la impresión de no presentar un plan de objetivos claros que impliquen un criterio teórico consistente. Así, pareciera que las decisiones, fueron tomadas de acuerdo a los siguientes lineamientos y en el mismo orden de importancia:

- i) Una observación estricta de los señalamientos centrales, como apéndice del plan nacional económico vigente. Sobre todo, en lo referente a ingresos y endeudamiento.
- ii) Un seguimiento de las determinaciones del Regente en turno. Cuyo margen de maniobra, en la medida en que se ha complicando el manejo de la hacienda, se ha reducido considerablemente y

iii) Los requerimientos circunstanciales a nivel delegacional. Estos a su vez, productos, por una parte, de la capacidad de organización vecinal y por otra, de las necesidades materiales de los asentamientos de bajos ingresos. A la sazón, factor medular de la política contingente local.

Ante una situación tal, lo que ha primado, ha sido el pragmatismo por sobre una planeación teóricamente sustentada. Pareciera ser, que los tres elementos para la ejecución de la normativa espacial serían; el gasto, en la asignación de recursos, los gravámenes - como factor que modifica los mecanismos del mercado- y la reglamentación espacial como factor que modifica la localización espacial, no han sido utilizados de manera consistente.

El gasto, como veremos más adelante, no siguió ni un claro patrón espacial ni un claro patrón socioeconómico, como no sea el de la necesidad imperiosa de los mecanismos de seguridad o la dotación de infraestructura. En el largo plazo, una política tal, no puede sino reflejar graves deficiencias en la asignación de recursos. La falta de infraestructura, especialmente en el abastecimiento del agua, es pronunciada en muchas zonas del Distrito Federal. El programa de subsidios es altamente cuestionable. La inversión en transporte ha variado entre el apoyo al uso del automóvil privado en la década de los setenta, a las enormes inversiones -muy por sobre las capacidades financieras reales- en la década de los ochenta. Esto, se refleja especialmente en una clara dispersión de actividades, que no puede sino tener un costo de eficiencia.

La situación de los gravámenes en relación a su efecto espacial, ha sido aún más problemática. Como veremos en el capítulo VII, la reforma en la Ley de Coordinación Fiscal, iniciada en la década de los setenta, restó el interés a las exacciones locales. Estas, dejaron de ser actualizadas y quince años más tarde ya presentaban muy poca relevancia. La carga fiscal cayó fundamentalmente sobre los impuestos centrales, quizás dada su mayor equidad y progresión. Si una política tal de ingresos, hubiese sido fundamentadamente asumida, pudiese no haber sido cuestionable, dado que aminora el efecto regresivo y espacialmente segregativo de alguno de los impuestos locales. Pero desgraciadamente, se ha dado marcha atrás. La violenta reactualización, a fines de los ochenta, en cuotas y tarifas, ha complicado la situación económica espacial a nivel local, lo que puede llegar a tener efectos graves, amenazando una de las características más rescatables de la situación urbana del Distrito Federal, su comparativa mayor homogeneidad socio-espacial.

Por último, la regulación directa del espacio, de la cual la zonificación es su expresión más obvia, no ha sido utilizada en forma eficaz. El problema de la ubicación y permanencia de una planta industrial contaminante, no ha sido abordada con firmeza en el pasado y hoy constituye un problema grave. La sobre utilización del suelo, elevó de manera importante y en forma consciente las densidades, en algunas zonas centrales. Se descuidaron los

porcentajes mínimos de áreas verdes dentro de la ciudad y la muy flexible zonificación del Distrito Federal, se revirtió en una plusvalía desmesurada de los bienes raíces. El concepto relativo de dimensión y de eficiencia, parecen haber sido abandonados hace tiempo, al crecer la ciudad más allá de sus fronteras.

El pragmatismo a toda prueba, dio en el largo plazo resultados nefastos. No sólo cayó en falencia el sistema financiero, sino que el rendimiento económico espacial disminuyó a la par que la calidad de vida. La participación económica de la entidad dentro del contexto nacional ha disminuido y no hay signos claros de una reconversión tecnológica en la producción. El Distrito Federal, concentra todos los elementos para la localización de plantas de alto nivel de producción, pero al parecer en las dos última décadas, las condiciones urbanas, lejos de atraerlas, las han espantado. Por último, la calidad de vida se ha visto disminuida. En una comparación internacional, los indicadores de los niveles de criminalidad, velocidad de tránsito, calidad de vivienda, servicios urbanos, contaminación visual, acústica y atmosférica, se ubican entre los más desfavorables. Situaciones todas que de una forma u otra, dependen directamente del funcionamiento del gobierno local. Pareciera ser, que el Departamento del Distrito Federal, se encontró prisionero de un estado central, que vio en la entidad, un elemento vital para el desarrollo nacional y al cual no se le ha permitido tomar decisiones autónomas, sin una capacidad real para comandar directamente el proceso económico local. El Departamento del Distrito Federal pasó de sujeto a objeto de su propio financiamiento. De hecho, hoy su intervención directa en la determinación del presupuesto es muy reducida y su principal proyecto de capital obedece a financiamientos negociados bajo directrices directas del gobierno federal. La sustentación teórica de la hacienda del Departamento del Distrito Federal, pareciera no haber sido ni planificada ni permanente. Se presenta como determinada por los lineamientos hacendarios federales en lo macro y por la política contingente en lo micro.

5.1.3 El análisis del gasto del Departamento del Distrito Federal

Las investigaciones teórico-urbanas sobre economías locales en América Latina son muy pocas. Es así, como el flujo conceptual en el área de las finanzas locales, provienen en un alto grado de países sajones. La traducción de situaciones tan diversas a la nuestra no es tarea fácil y en la medida que las diferencias en los niveles de desarrollo se acentúan, su aplicación se hace menos operante (³). Por otra parte, es importante señalar, que el tamiz

³- En los últimos veinte años, la investigación econométrica de las finanzas locales ha presentado un impulso especial. Temas como localización (Kamemoto, 1980; Anderson, 1985a; Stiglitz, 1982), tamaño óptimo de las ciudades (Stiglitz, 1983; Berglas y Pine, 1981) y sobre todo el impuesto predial (Fane, 1984; MacLure,

teórico del análisis del gasto está íntimamente relacionado a su posición en el tiempo. El análisis *ex post*, define con exactitud el comportamiento y significancia de las variables. El investigador, corre así el serio peligro de explicar lo sucedido suponiendo la teoría.

En el caso del Departamento del Distrito Federal, teniendo en cuenta la elasticidad del análisis conceptual y la rigidez de las cifras en finanzas, no son raras las deformaciones de interpretación, mismas que suelen caer en un mero ejercicio intelectual, de poca utilidad práctica. Lo anterior, no es sólo válido para la concepción global del fenómeno, sino se hace presente en la lectura de situaciones de coyuntura.

El enfoque *ex ante*, presenta otra posibilidad de análisis a futuro, pero en el caso específico de esta tesis, el articular una proyección estructurada, hubiese implicado la formulación de un modelo econométrico dinámico de suficiente consistencia como para servir de base a la aplicación de políticas financieras. Si bien es cierto que, como veremos más adelante, es posible establecer ecuaciones y hasta series de ellas, para algunas de las variables más importantes. La estructuración de un modelo, se vió enfrentada a una serie de problemas que no aconsejaron su definición. El primer obstáculo y más importante, fué la casi absoluta dependencia que existe entre el comportamiento de las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal y el desarrollo de las finanzas federales. En términos estadísticos, se estaría trabajando en un campo muy cercano a la identidad, lo que virtualmente anula la capacidad de proyectar. De hecho, en el pasado, las finanzas del Departamento del Distrito Federal han formado parte, -una fracción-, de aproximadamente unos siete modelos sobre la economía mexicana que incluyen las finanzas públicas (4). En lo relativo al Departamento del Distrito Federal si bien es cierto que por definición, formaba parte de una estructura mayor, era factible de esperar un comportamiento alterno especificable, lo que al parecer no se dió.

Se optó así, por la primera opción. El análisis del gasto de este capítulo, el siguiente y los de la deuda e ingreso, se llevaron a cabo desde una posición *ex post*. Lo anterior, teniendo en claro que dadas las condiciones históricas y aunque se abarcó una serie temporal de 20 años, -lo que le permita una cierta confiabilidad estadística-, las constantes no fueron factibles de proyectar a futuro con un grado aceptable de certeza.

1981 y 1983; Inman, 1985; Wildsain, 1984) han sido tratados con un alto grado de sofisticación estadística, incluyendo, entre otros, las realidades policéntricas de las metrópolis de la posguerra y el omnipresente factor de la movilidad.

4- WHARTON (Ruffat, 1978), HACIENDA (SHCP, 1979), PROGRAMA, (SPP, 1980), MIM (SEPAFIN, 1982), EXPECTACT (TELMEX, 1982), GALILEO (Economía Aplicada, 1984) y MODEM (CIDE, 1984).

5.1.4 Las fuentes de información

Existen varias publicaciones oficiales donde se explicita la información sobre el comportamiento de las finanzas del Departamento del Distrito Federal. Entre las más destacadas, se encuentran las estadísticas del Banco de México, del INEGI y las Cuentas Públicas del Departamento del Distrito Federal.

Ya sea, debido a una diferente interpretación de las categorías para las cuales se publica, ya sea que las cifras son sometidas a periódicas revisiones, lo concreto es que las diferentes publicaciones presentaban variaciones de hasta un 25%. Ante una situación tal, lo más aconsejable fué ceñirse, en lo medular, a una sola fuente. Así cabe la esperanza de que ante la existencia de un sesgo éste fuese constante. La fuente que brindó las mejores posibilidades de desarrollo, no podía sino ser Las Cuentas Públicas del Departamento del Distrito Federal. El desglose, la cantidad y la procedencia de la información, así lo indicaron. Otras fuentes importantes, fueron los censos de población de 1970, 1980 y 1990. En este caso específico, los cuestionamientos de los cuales han sido objeto los dos últimos, tiene especial relevancia para esta tesis, dados los cambios demográficos espectaculares en el Distrito Federal que allí se indican. De los resultados preliminares del censo de 1990, con los que se cuenta hasta el momento, se derivan situaciones muy cuestionables.

De cualquier forma, la magnitud de cifras con que se trabajó, permite un margen de variación aceptable, sin que el sentido general sufra distorsiones importantes. Así, la parte estadística de esta tesis habrá de tener un sentido más analítico que cuántico. Esto es explicativo de la mecánica global que han protagonizado las finanzas el Departamento del Distrito Federal, entre los años 1970-1990.

5.1.5 El período de análisis

La determinación del período 1970-1990, se basó en la hipótesis de que los ciclos sexenales imprimían características especiales al comportamiento económico y que de alguna forma se verían reflejados en los presupuestos. En términos generales, podemos asegurar que si existen elementos característicos de comportamiento que coinciden con los períodos sexenales o bien, con el desfase de los mismos (*). Lo anterior, no implica que

*-De los tres sexenios estudiados, la regresión entre gasto federal y gasto del DDF, que presenta una mayor significación, $-R^2=0.99-$, es la correspondiente a la administración de José López Portillo, 1976-82. Curiosamente, es durante este sexenio cuando presentan las finanzas públicas sus mayores alteraciones y se hace explícita una política financiera dependiente federal del DDF. Tema que se aborda en el capítulo del Ingreso. Le sigue en

dicha definición tenga un carácter global, vale decir, existen sectores del comportamiento que presentan una permanencia mayor o temporalidades diferentes. El caso más claro, se da en el año 1982. Aunque coincidente con un cambio sexenal -de hecho las variables deberían haber mostrado su tendencia al año siguiente- se presenta como un año clave en la economía mexicana, con cambios estructurales profundos. Al término del período de análisis, 1990, encontramos otro momento de cambio tendencial en la mayoría de las variables explicativas. Se perfilan entonces cambios en las direcciones, -tanto en el gasto como en los ingresos-, que pudieran llegar a conformar un cuadro financiero, fundamentalmente diferente en el futuro inmediato.

En la medida, en que se afinó el análisis -y no podría ser de otra forma- nos encontramos con que el comportamiento histórico presentaba periodicidades diferentes. Aunque persistían relaciones -como la de los egresos-, que guardaban proporción con sus correspondientes federales o ciertos niveles del gasto per cápita. También se dieron claros fenómenos cíclicos durante el período de análisis, tales como la disminución y recuperación en importancia del impuesto predial. Por último, fué posible apreciar fenómenos coyunturales de incidencia estructural, como la condonación de una fracción importante de la deuda, por parte de la Federación.

La delimitación temporal, adquirió así un sentido diferente al meramente instrumental que se le hubiese podido adjudicar en un principio. Sirvió tanto de cota como de un marco general, en base al cual se pudiesen establecer las características de los fenómenos, prolongados y transformados en el tiempo. Se trató pues de un fenómeno de retro y pos alimentación, en el cual fué factible visualizar un comportamiento económico estacional. Lo anterior, adquiere mayor relevancia, si tenemos en cuenta que el período que abarca la tesis está inserto en una etapa de cambios financieros estructurales profundos, que afectaron especialmente el área de ingresos.

Por otra parte, no es de esperar a que sea estable el comportamiento de las finanzas públicas, en un período de variaciones poblacionales y funcionales importantes. No al menos, desde a perspectiva de largo plazo. Por el contrario, se le puede identificar como una etapa de adaptación, en la que es factible de

significación, $R^2=0.95$, el período de 1970-76 correspondiente a la administración de Luis Echeverría. También, con una alta significación, sólo alterada hacia fines del sexenio, cuando los egresos federales comienzan a presentar un comportamiento anómalo. El sexenio de Miguel de la Madrid, rompe con la tendencia y presenta una correlación mucho más baja, $R^2=0.87$. Esto se debe a los graves problemas que hubo de enfrentar el DDF como consecuencia de la imposibilidad de cumplir con el servicio de la deuda. Los procesos de renegociación por parte de la federación y los ajustes en los siguientes procesos de endeudamiento, alteraron una relación bastante directa entre las finanzas federales y locales.

encontrar, por una parte, aproximaciones de prueba y error para diversas opciones de manejo financiero y por otra respuestas a los requerimientos coyunturales.

5.1.6 El comportamiento de los egresos

Dado el alto nivel de dependencia entre las finanzas del Departamento del Distrito Federal y las federales, pareció factible investigar la posible correlación que pudiesen tener las primera con respecto a fracciones constitutivas de la segunda. De existir, quedaba en claro una vez más que la mecánica hacendaria local -con sus virtudes y defectos- se ve más determinada por directrices macro que por sus necesidades específicas.

Luego de indagar sobre las posibles correlaciones que los ingresos pudiesen presentar (*), se afinó el análisis a las siguientes variables; a) los ingresos federales tributarios y no tributarios de PEMEX, b) el PIB, c) el Ingreso Disponible Real, d) la Demanda de Dinero, e) el M1, f) las Reservas internacionales, g) el Gasto del consumo privado y h) los egresos federales, se pudo determinar que:

i) Los egresos del Departamento del Distrito Federal, se explican en forma muy significativa por variables relacionadas a las finanzas federales. Su R2 con los Egresos Federales en 0.99 y cuando éstos son disgregados en 'Tributarios', 'No Tributarios' y 'PEMEX', la correlación más alta se da con los 'Tributarios', $R2=0.98$ y el más bajo con PEMEX, $R2=0.97$ (?). La significación es aún más relevante, si tenemos en cuenta que el periodo que abarca, ha protagonizado cambios radicales en el manejo de las finanzas públicas, mismas que hubiesen podido alterar la relación existente. En series de tiempo más reducidas -y por ende menos significativas-, nos encontramos con que en términos generales, el R2 presenta un numeral aún mayor. La excepción se da en 1986, cuando se altera por única vez la relación a consecuencia de los gastos de reconstrucción de los sismos del año anterior.

* -Se pudieron determinar algunas de las variables que presentaban una "mayor significación" luego de correr una larga serie de correlaciones múltiples y de haber descartado un extenso listado de posibles "variables explicativas". Lo anterior fué posible a través de la utilización del programa "QTSP".

7- Estas asociaciones son bastante significativas, aunque presentaban la salvedad del estadístico, "Suma de los Residuales al cuadrado", que arrojó numerales muy altos. Esto se interpreta, como que la variable dependiente y la exógena, no son totalmente autoexplicadas, existiendo un área no expresada de definición.

ii) En un intento explicativo más amplio, que incluyeron además, variables exógenas no directamente involucradas con las finanzas federales. Así, se pudo constatar que; la demanda de dinero, el M1, las Reservas Internacionales y los egresos federales, también mostraban un alto grado de significación estadística, $R^2=0.99$ (*). La demanda de dinero, como variable independiente explica positivamente un alto grado al gasto y obviamente lo contrario sucede con el M1, siendo éste último, el de mayor incidencia. Lo anterior, demuestra el alto poder regulador monetario que ejercen las finanzas públicas mexicanas.

5.2 Presupuesto Federal y Presupuesto del Departamento del Distrito Federal

En términos generales, el presupuesto del Departamento del Distrito Federal es una fracción de los egresos federales, que presentaba una independencia casi nula hasta 1982. Fue entonces, cuando primero como producto del retardado efecto de la Ley de Coordinación Fiscal y luego como efecto de un saneamiento de la deuda, las finanzas del Departamento del Distrito Federal comienzan a mostrar una cierta autonomía. A partir de 1983, y en la medida que la política fiscal federal se ha tornado más restrictiva, este comportamiento se ha mantenido.

El presupuesto del Departamento del Distrito Federal, como porcentaje del presupuesto de la Federación, tendió a situarse, durante el ciclo expansivo 1977-82, en la alta región de sobre el 5%. Se podría asegurar, que en términos relativos, el Departamento del Distrito Federal se vio medianamente beneficiado durante esos años de explosión en el gasto público. Ver Cuadro 5.1, 5.2 y Gráficas 5.1 y 5.2.

Por su parte, a nivel del presupuesto federal, fue posible detectar tres variables exógenas que lo determinan; a) el ingreso total, con la inversión pública como factor de mayor o menor importancia, según las diferentes aproximaciones, b) el carácter del financiamiento del déficit a través de la deuda pública, siendo desde el punto de vista monetario, el interno tanto o más restrictivo que el externo, y c) el manejo de las tasas de interés, que a su vez en el largo plazo, se ven influidas por la estructura de la deuda. Un porcentaje mayor de deuda interna, potencializa el manejo de las tasas de interés y por ende de la inflación. Así desde una perspectiva macroeconómica, el monto y la estructura de la deuda, habrán de tener consecuencias graves para el desarrollo de la economía.

*-Las pruebas de significación que se aplicaron fueron básicamente tres; 'Durbin-Watson', 'Prueba del F estadístico' y las 'Pruebas del T estadístico'. Todas las R^2 mencionadas son ajustadas y cumplen con las condiciones requeridas por dichas pruebas de significancia.

CUADRO 5.1
DISTRITO FEDERAL: PRESUPUESTO COMO PORCENTAJE
DEL PRESUPUESTO FEDERAL
PESOS 1980

AÑO	PORCENTAJE %
1970	4.83
1971	4.67
1972	5.01
1973	6.33
1974	5.77
1975	5.23
1976	4.78
1977	5.45
1978	5.21
1979	5.03
1980	5.64
1981	5.83
1982	5.47
1983	4.95
1984	4.85
1985	7.47
1986	5.11
1987	3.29
1988	5.58
1989	4.41
1990	5.69

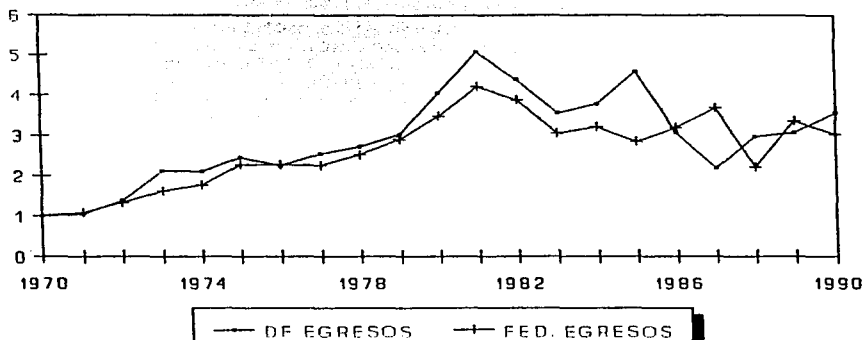
ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:
CUADRO 5.6

CUADRO 5.2
 DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION:
 PRESUPUESTO,
 TASA DE CRECIMIENTO EN VALORES CONSTANTES
 PESOS 1980.

	FEDERACION	DISTRITO FEDERAL
	(A)	(B)
1970	A%	A%
1971	8.05	4.29
1972	22.22	31.38
1973	22.37	54.44
1974	9.23	-0.71
1975	28.72	16.51
1976	-0.20	-8.35
1977	-0.78	13.13
1978	11.92	6.96
1979	14.79	10.78
1980	19.93	34.41
1981	21.29	25.51
1982	-7.92	-13.66
1983	-21.33	-19.03
1984	5.12	6.25
1985	-11.17	21.31
1986	11.82	-33.04
1987	15.47	-28.37
1988	-39.59	35.17
1989	51.17	3.31
1990	-9.97	16.15

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE: CUADRO 5.6

G-5.1 DF Y FED. EVOLUCION DE EGRESOS ESCALA 1970=1

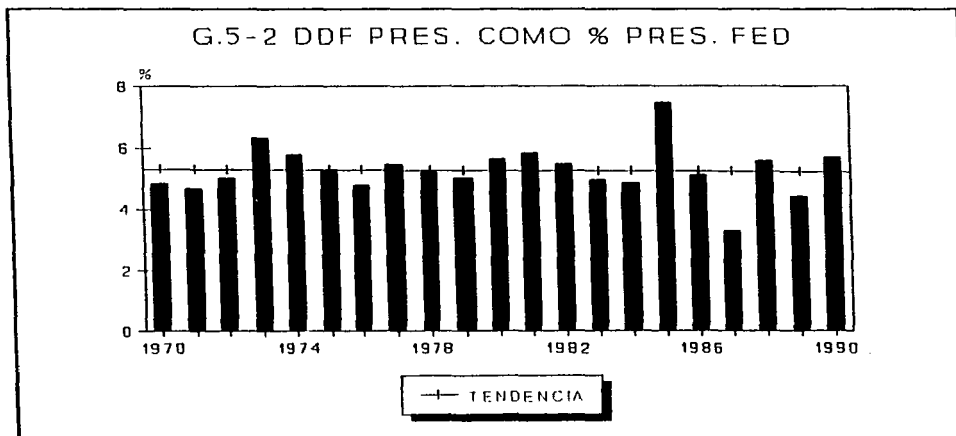


"..los cambios en las tasas de interés tienen un efecto directo sobre el nivel de precios, dado el nivel de actividad económica. Un aumento de la tasa de interés real tiene como consecuencia aumentar el margen bruto de ganancia y disminuir el salario real, lo cual, para una política de negociaciones salariales dada, tiene un impacto inflacionario positivo.las modificaciones en la tasa de interés tienen dos tipos de efectos sobre la demanda agregada y el nivel de producción. Por un lado, un aumento de la tasa de interés tiene un efecto directo negativo sobre ciertas categorías de gasto del sector privado como la inversión o la construcción residencial. Por otra parte, una modificación de la tasa de interés real, a través de su efecto sobre el nivel de precios y el salario real, afecta indirectamente la demanda agregada al redistribuir el ingreso" (Ros, 1984).

Estudios posteriores al de Ros, han demostrado que el manejo de las tasas de interés, en los actuales estadios de la economía en América Latina, son mucho más determinantes de lo supuesto anteriormente.

5.2.1 La inversión federal en el Distrito Federal

La cuantificación de la inversión pública en el Distrito Federal ha presentado un problema aún no resuelto, la llamada **Inversión Pública Federal**, que incluye básicamente las inversiones en bienes de capital e infraestructura y es el sector más fácilmente cuantificable y que pudiera servir de parámetro indirecto, el cual ha evolucionado negativamente en las últimas



décadas, respecto a la inversión global en el Distrito Federal. De cifras que oscilaban entre un 20.1% en 1971 y un 31.1% en 1973 (Garza, 1976), hacia 1980, significaban sólo un 14.6%. Esta proporción, tendió a disminuir aún más y en 1987, por primera vez en muchos años, la inversión federal directa fue menor que la participación poblacional del Distrito Federal, a nivel nacional. Ver Cuadro 5.3. Al parecer, esta relación habría tendido incluso a

descender en los años siguientes, en la búsqueda de un mayor financiamiento del gobierno local a través de su propia base impositiva (*).

La inversión directa federal en el Distrito Federal, se ha situado normalmente en uno o dos puntos por sobre el porcentaje de población nacional que habita en la entidad. Pero, es posible que la inversión real, (aquella ejercida en otras áreas pero que beneficia al Distrito Federal), llegue a representar hasta un 45% del total de los egresos federales (Garza, Op. Cit.). Esto implica que, el Distrito Federal se encontraría en una situación de franco privilegio, frente al resto de las entidades. Lo anterior, es válido sólo si consideramos parámetros relativos a la inversión per cápita. Si se analiza desde el punto de vista de los rendimientos y provechos fiscales, la situación difiere en lo fundamental..

"La inversión pública que recibe el Distrito Federal es además, bastante inferior a los ingresos gubernamentales que genera.se puede estimar que se recauda alrededor de 37% de todos los ingresos fiscales de la Nación en el Distrito Federal sin contar los gravámenes sobre el comercio exterior. Por lo que se refiere al gasto público en capital fijo, por lo menos, el Distrito Federal lejos de recibir subsidios del resto del país, genera recursos fiscales que son redistribuidos al resto del territorio nacional". (Connolly, 1983) (negrillas no incluidas).

En cuanto a su destino, el grueso de la inversión Federal, aproximadamente un 80%, va a los sectores social y comunicaciones y transportes. Ver Cuadro 5.4. Aquí, el Estado suple un gasto para el cual el Departamento del Distrito Federal no estaría capacitado, pero que son administrados eficientemente a nivel local. El caso del transporte público es bastante obvio, los sofisticados sistemas necesarios para el funcionamiento del Metro, escapan con creces a la capacidad financiera local.

*- El comportamiento macroeconómico del Estado Mexicano, durante el período de estudio, estuvo caracterizado por una política económica activa, como de hecho había sido desde los años cuarentas. Hacia mediados de la década de los ochentas, el comportamiento del Estado presentó alteraciones importantes en su dirección y de hecho giró de un intervencionismo -acentuado desde los primeros años del sexenio de Luis Echeverría-, a una apertura, que conlleva elementos de liberalización, hacia los años finales de la misma década.

CUADRO 5.3
FEDERACION Y DISTRITO FEDERAL
GASTO PUBLICO EN EL DF
(MILLONES) REAL

	GASTO FEDERAL EN EL DF	PRESUPUESTO DDF	GASTO PUB. TOTAL EN EL DF	GASTO EN EL DF COMO % PRES. FED.	DF % POB NACIONAL
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1980	104247	65363	169610	14.6	13.2
1981	160944	105180	266124	14.8	12.8
1982	207564	144552	352116	13.3	12.5
1983	286391	210074	496465	11.7	12.2
1984	706985	346208	1053193	14.7	11.8
1985	721087	789512	1510599	14.3	11.5
1986	1368408	1087392	2455800	11.5	11.2
1987	3041420	2018933	5060353	8.2	10.9
1988	3733700	4139976	7873676	10.6	10.7
1989	3854300	5108654	8962954	7.7	10.4
1990	7460000	7707275	15167275	11.2	10.2

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1983.

* PRESUPUESTOS DE EGRESOS

* "EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO" INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA. 1985, 1987.

* "CUENTA PUBLICA DEL D.D.F." 1980-1990.

Algo similar, aunque a través de mecanismos más complejos, tiene lugar con el llamado sector social. El Departamento del Distrito Federal cumple importantes funciones redistributivas en la aplicación de los gastos relativos a este sector, donde en definitiva podemos identificar algunas de las diferencias fundamentales que presenta un sistema de financiamiento realmente federal y uno de tipo unitario. Así, la acción "social" de un gobierno local, cualesquiera sea la estructura en que se encuentre inserto, se presenta como más importante de lo que se pudiese visualizar en un inicio. Estos incluyen hasta los gastos corrientes de administración y su poderosa generación de empleos, que en el caso del Distrito Federal, sede administrativa central, son cuantiosos. Hacia 1981, poco más de un 32% del 1.2 millones de empleados federales trabajaban en el Distrito Federal. Esto, implica un importante derrame de ingresos federales en la entidad, cuyo monto exacto es de difícil cálculo. Por otra parte, la Federación, lleva a cabo una serie de inversiones en los estados, en regiones como electricidad, agua, drenaje, los que teniendo como fin último su utilización en el Distrito Federal, incrementa aún más el porcentaje real de inversión en el área.

CUADRO 5.4
GASTO PUBLICO FEDERAL EN EL DISTRITO FEDERAL
POR SECTORES, REAL, 1987

INVERSION FEDERAL	SECTOR INDUSTRIA EN EL DF	SECTOR RURAL (A)	SECTOR COM.y TRN. (B)	SECTOR TURISMO (C)	SECTOR SOC. (D)	SECTOR ADM.y DEF. (E)	SECTOR DEF. (F)
TOTAL	347422	59995	1173677	23005	1275236	183085	
% DEL TOTAL	11.3	2.0	38.3	0.8	41.6	6.0	

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:
EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO, INEGI 1985, 1987.

5.3 Gasto y equidad

Dado el nivel de desarrollo mexicano y tomando como parámetro los índices en la mayoría de las grandes ciudades de América Latina, la diferencia socioeconómica y la segregación socio espacial al interior de la Ciudad de México, es bastante menor de lo esperado. Ver Cuadro 5.5.

En cuanto a la distribución de la población, se produce una concentración demográfica apreciable en las zonas de niveles medios de consolidación. Por el contrario, para 1970 habíamos señalado la polarización, que el crecimiento urbano y la evolución de las unidades en la última década parecen haber revertido.

La misma tendencia hacia una mayor importancia de lo niveles medios a expensas de los altos y bajos se da también en la distribución del ingreso entre 1970 y 1980. Si bien las causas de esos procesos son distintas, ambos están apuntando hacia una disminución de las diferencias espaciales y sociales, a pesar de que aún existen entre las zonas extremas grandes disparidades en indicadores importantes (Ruvalcaba R. en Garza, 1986).

Una relativa equidad en la distribución del gasto a nivel local, ha jugado un papel importante en este mayor grado de homogeneidad social que presenta el Distrito Federal. El aprovisionamiento de servicios urbanos financiados por el estado en aquellas zonas de desarrollo no planificado y con una baja o nula inversión de capital privado, así como los servicios de tipo asistencial, han ejercido una acción distributiva directa, teniendo

un fuerte impacto en los procesos de aminoramiento en las diferencias socio-económicas. La mayor parte de la asistencia social se lleva a cabo a través de transferencias. Estas, han tenido en todos los países objetivos similares y México no ha sido la excepción. En el caso del Distrito Federal, su papel de agente para una mejor distribución ha sido bastante importante.

En términos reales el análisis de la segregación espacial socio-económica, no puede ser circunscrito solamente a las fronteras políticas del Distrito Federal. La ciudad funciona como un todo y las fuerzas que generan la localización en el espacio actúan sobre el todo de la Zona Metropolitana-Ciudad de México. Allí, la situación revierte características diferentes a las presentadas en el Distrito Federal. La segregación se hace más aparente -sobre todo en la periferia norte y poniente-. De cualquier forma, es importante hacer notar que, al menos la fracción del Distrito Federal, ha tendido hacia una mayor homogeneización socio-espacial y que las transferencias del gasto con un sentido equitativo, han jugado un papel importante en este proceso.

CUADRO 5.5
GASTO E INGRESOS PERCAPITA
PARA MUNICIPIOS Y DELEGACIONES SELECCIONADAS
SANTIAGO DE CHILE Y DISTRITO FEDERAL

SANTIAGO, 1981	GsPc (A)	InPc (B)	DDF, 1980	GsPc (A)	InPc (B)
COMUNAS			DELEGACIONES		
SANTIAGO	16.30	34.22	M. HIDALGO	0.83	0.51
PROVIDENCIA	30.22	14.40	B. JUAREZ	0.40	1.16
CONCHALI	1.00	1.00	CUAJIMALPA	1.00	1.00

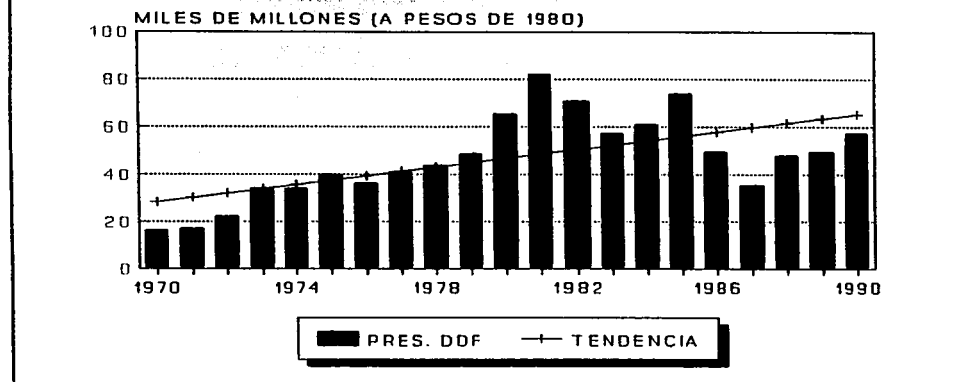
Elaborado con datos procedentes de: X censo General de Población y Vivienda, 1980, Mex.

Varas, C.; Moreno, C. (1982) Crecimiento Real del Gasto y Tendencia de la Inversión municipal (Santiago, Departamento de Administración, Universidad de Chile).

5.4 El Gasto 1970-1988

Entre 1970 y 1988, el Gasto del Departamento del Distrito Federal en términos reales prácticamente se triplicó. Si bien la tendencia para todo el período ha sido positiva, es posible visualizar dos etapas de comportamiento. La primera, francamente expansiva, producto de la inercia del alto crecimiento económico de la década de los sesenta y de la explosión petrolera de fines de los setenta, y una segunda recesiva que se prolonga entre 1982 y 1987. Ver Cuadros 5.6, 5.7 y Gráficas 5.3. y 5.4.

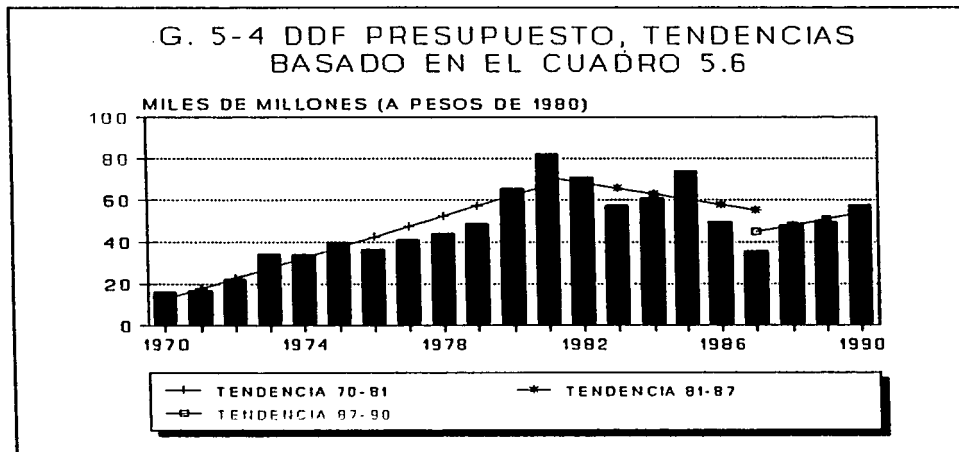
G. 5-3 DDF PRESUPUESTO BASADO EN CUADRO # 5.6



El ciclo expansivo, muestra sólo leves disminuciones en los años 1976 y 1977 -fines del periodo de Luis Echeverría y primeros años del sexenio de José López Portillo- mismas que se vieron altamente compensadas con el presupuesto de 1979, que supera en términos reales en más de tres veces, los niveles alcanzados en 1970. Las tasas de crecimiento posteriores a 1978, son realmente espectaculares; 10.78% en 1979, 34.41% en 1980 y 25.51% en 1981 - último año expansivo.

El ascenso en términos reales fué ininterrumpido hasta 1981, y llegó a representar para aquel entonces, poco más de cinco veces el valor de 1970. Durante ese mismo periodo, la población se había incrementado en sólo un 32.2%. Hacia 1982, la tendencia se invierte y toma un fuerte giro negativo iniciándose un ciclo recesivo. Las tasas de crecimiento en 1982 y 83, son de un -13.66 y -19.03% respectivamente. Se presentó una leve recuperación en 1984 y 1985, este último, como consecuencia del impacto de las inversiones en la reconstrucción de los terremotos que afectaron al Distrito Federal ese año. El presupuesto creció entonces un 6.25% y 21.31%. Pero, la fuerza de la tendencia negativa se hizo nuevamente presente en los dos años siguientes, con un retroceso de -33.04% en 1986 y -28.37% en 1987. En este último año, el presupuesto de gasto del

Departamento del Distrito Federal, en términos reales se encontraba a niveles de 1974 cuando contaba con un millón menos de habitantes. La violenta caída, parece haberse detenido hacia 1988, cuando el presupuesto presenta una leve recuperación, para el año de 1988 encontramos un avance del 35.17% con un revertimiento en la tendencia, ahora positiva, pues para los años 1989 y 1990 tenemos tasas de crecimiento del presupuesto de egresos de 3.31% y 16.15% respectivamente.



Las alteraciones de la tendencia recesiva en 1986 fué consecuencia directa de dos hechos; a) la condonación de la deuda, hacia 1984-85 y b) el financiamiento extraordinario que se le otorgó a dos delegaciones de la Ciudad de México, en base a los programas de reconstrucción de los terremotos del 1985. El resto de los años, presentó las características propias de una economía en crisis. Las finanzas del Departamento del Distrito Federal, no presentan un comportamiento diferente al resto de la economía, que como se mencionó más arriba, protagonizó un período de estancamiento-recesión a partir de 1982.

Pareciera ser que, el grado de autonomía de las finanzas del Departamento del Distrito Federal, a nivel global, ha sido muy

limitado. Más aún, mientras la base fiscal se deterioraba en forma notable por efectos de la crisis, se incrementó su dependencia de las directrices centrales. Vale decir, las causas tanto del auge como la caída en las finanzas del Departamento del Distrito Federal están altamente determinadas por variables exógenas. Lo anterior, no implica que hubiese carecido de un cierto margen de acción, aunque éste se viera condicionado seriamente por el centralismo político-administrativo.

CUADRO 5.6
DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION:
EGRESOS APROBADOS
VALOR REAL NOMINAL Y A PESOS DE 1980
(MILLONES)

	VALOR NOMINAL FED. (A)	PESOS 1980 FED (A)	ESCALA (A)	PESOS NOMINAL DF. (B)	PESOS 1980 DF. (B)	ESCALA (B)
1970	72422	334590	1	3500	16170	1
1971	82353	361530	1.08	3850	16863	1.04
1972	105708	441859	1.32	5300	22154	1.37
1973	144964	540716	1.62	9173	34215	2.12
1974	195563	590600	1.77	11287	33973	2.10
1975	290158	760214	2.27	15166	39583	2.45
1976	335691	758662	2.27	16053	36279	2.24
1977	430143	752750	2.25	23452	41041	2.54
1978	565409	842459	2.52	29461	43896	2.71
1979	767482	967027	2.89	38594	48628	3.01
1980	1159760	1159760	3.47	65363	65363	4.04
1981	1803430	1406675	4.20	105180	82040	5.07
1982	2643514	1295322	3.87	144552	70830	4.38
1983	4246137	1019073	3.05	210074	57350	3.55
1984	7141329	1071199	3.20	346208	60932	3.77
1985	10572565	951531	2.84	789512	73914	4.57
1986	21279404	1063970	3.18	1087392	49490	3.06
1987	61426905	1228538	3.67	2018933	35450	2.19
1988	74221800	742218	2.22	4139976	47919	2.96
1989	115793700	1122041	3.35	5108654	49503	3.06
1990	135412500	1010177	3.02	7707275	57496	3.56

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1988.

* PRESUPUESTOS DE EGRESOS

* INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

INDICE GENERAL DE PRECIOS POR CIUDADES.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

* "EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO" INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA. 1985, 1987.

*"CUENTA PUBLICA DEL D.D.F." 1970-1990.

CUADRO 5.7
FEDERACION Y DISTRITO FEDERAL:
PRESUPUESTO DE EGRESOS
(MILES DE MILLONES)

	MEXICO PIB	SECTOR PRESUPUESTARIO GASTO.TOT.	EGRESO DF.VALOR REAL	PRESUP. FED. COMO % PIB	PRESUPUESTO DEL DF COMO % PIB
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1970	444.3	102.706	3.500	24.5	0.84
1971	491.0	114.282	3.850	25.3	0.85
1972	567.5	140.291	5.300	27.4	1.03
1973	697.1	194.131	9.173	31.3	1.48
1974	912.5	260.074	11.287	32.0	1.39
1975	1120.2	376.585	15.166	38.1	1.53
1976	1402.2	450.804	16.053	36.7	1.31
1977	1902.1	630.254	23.452	37.6	1.40
1978	2415.3	861.879	29.461	36.7	1.26
1979	3185.8	1141.594	38.594	37.2	1.26
1980	4470.1	1711.745	65.363	40.0	1.53
1981	6127.6	2644.62	105.180	45.0	1.79
1982	9797.8	4911.702	144.552	52.2	1.53
1983	17878.7	8393.27	210.074	49.0	1.23
1984	29471.57	13348.463	346.208	46.4	1.20
1985	47391.70	20123.962	646.951	44.1	1.42
1986	104117.0	49748.923	868.761	62.6	1.09
1987	274308.0	107433.48	2018.933	55.7	1.05
1988	421893.4	206254.90	4139.976	52.1	1.05
1989	511537.5	173707.20	5108.654	34.0	1.00
1990	668691.1	215544.80	7707.275	32.2	1.15

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

- * INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO. (P.I.B.)
- * ESTADISTICAS FINANCIERAS INTERNACIONALES. (P.I.B.) AÑO 1988.
- * PRESUPUESTO DE EGRESOS-DIARIOS OFICIALES
DE DICIEMBRE 1969 A 1982.
- * INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.
INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR CD.
- *"CUENTA PUBLICA DEL D.D.F." 1970-1990.

5.4.1 La Clasificación del Gasto

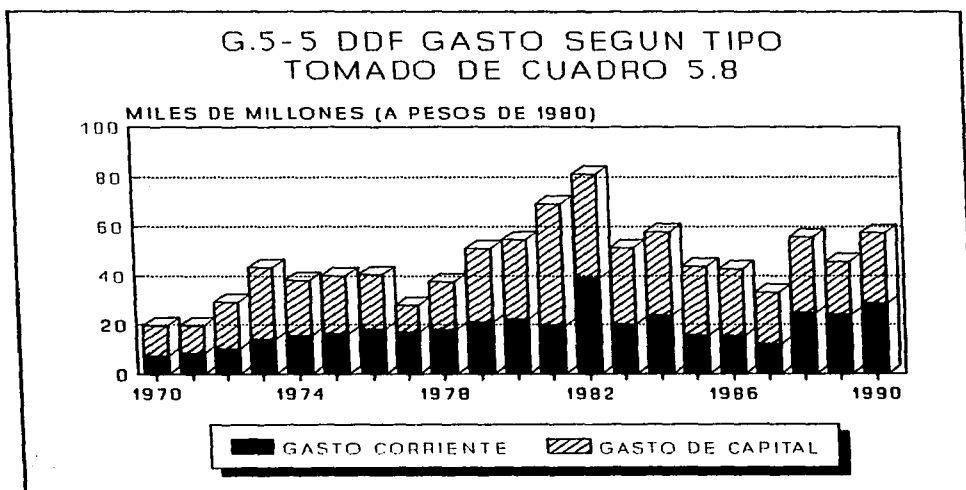
Muy cercano al análisis del monto del gasto, se encuentra su clasificación. Este ha sido un campo de discusión importante de los estudios urbanos. ¿Cuándo un gasto deja de ser una inversión de capital y pasa a ser consumo?, ¿A qué factores del aparato productivo, capital o trabajo, beneficia una determinada inversión? El terreno es resbaloso y dá pie a numerosos juicios de valor e interpretaciones que suelen basarse en un ajuste poco científico de las cifras a la teoría, sean o no éstas realmente explicativas de un fenómeno dado. En este campo, han sido numerosas las aportaciones, sobre todo desde una perspectiva marxista (Lojkine, 1979; Topalov, 1979; Borja, Saldivar y Castells, 1980).

Para los efectos de este análisis, me he referido a la clasificación aplicada por el Departamento del Distrito Federal a sus Cuentas Públicas. Entendiendo como gastos corrientes "el importe de las erogaciones del sector público que se consume en el desarrollo propio de las funciones administrativas y en la presentación de servicios que realiza, además de las transferencias de consumo que efectúan a otros sectores" (Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal, Glosario de Términos, 1980). Y como gasto de capital "el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes muebles y valores por parte del Departamento del Distrito Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines" (Cuenta Pública, Op. Cit.).

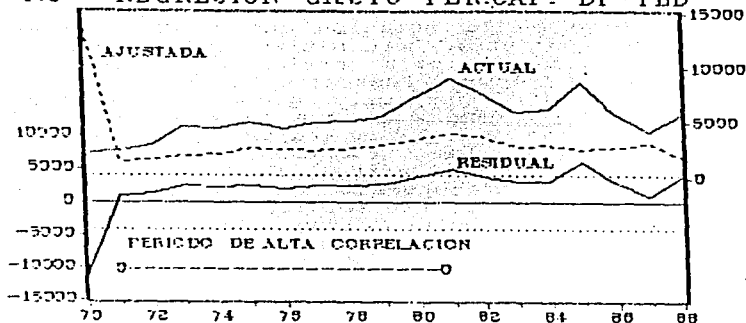
Por sanidad económica, es aconsejable que el presupuesto de los llamados "gastos de capital", sean porcentualmente superiores a los "gastos corrientes". Lo anterior, no es siempre aplicable a las finanzas públicas. Más bien, pudiéramos decir que son la excepción. La distribución entre gastos corrientes y de capital, está relacionada, por una parte, con el nivel de federalismo del sistema en que se encuentren insertos los gobiernos locales y por otra a los requerimientos específicos de una ciudad de acuerdo a su nivel de desarrollo. En el caso de los Estados Unidos, una parte importante de los gastos de capital a nivel local son absorbidos por el gobierno central o las divisiones subcentrales -gobiernos estatales-, cayendo sobre los gobiernos locales una mayor responsabilidad sobre los gastos corrientes, por definición de una mayor incidencia social. Como hemos visto, no es el caso del Departamento del Distrito Federal, Ver Gráfica 5.5, en que la situación tendería a ser inversa. Aquí, yace una parte importante de sus problemas económicos.

5.4.2 Gasto Corriente y Gasto de Capital en el Departamento del Distrito Federal

En la regresión de la serie temporal de los gastos del Departamento del Distrito Federal 1970-88, las definiciones de capital y corriente se explicaban en una alta proporción hasta aproximadamente 1980. A partir de esa fecha, comienzan a intervenir otros factores -"residuales"- que alteran su comportamiento. Ver Gráfica 5.6. Allí, se puede observar claramente como los factores no explicados por las variables Gasto de Capital y Gasto Corriente, se incrementan a partir de 1980 y presentan un crecimiento desproporcionado hacia 1985-86. Los factores "no explicados", que mueven el presupuesto a la baja, pueden ser identificados, con la situación de crisis general que vivió la economía durante esos años. En cuanto a los que llevan la tendencia al alza, corresponderían a los gastos de reconstrucción.



G 5.6 REGRESION GASTO PER.CAP. DF-FED



Por otra parte, la incidencia del Gasto Corriente en la determinación del presupuesto, presenta un cambio importante a través de los tres sexenios estudiados. En una regresión del Presupuesto como variable dependiente, contra las categorías gasto de capital y gasto corriente, en el período 1970-76, el coeficiente de pendiente para el Gasto Corriente fue de 1.41 ante cada unidad, frente a un 0.61 del Gasto de Capital. En el período siguiente, 1976-82, esta relación se invierte a 0.15 y 1.47 respectivamente, mientras que en el último período, 1982-88, la incidencia del gasto corriente pasa a ser negativa -0.36, y la del gasto de capital se eleva a 2.09.

Nos encontramos pues, frente a un cambio en la asignación que presenta transformaciones de tipos estructural en beneficio de los gastos de capital. Pudiese ser, que los estadísticos fuesen producto de una etapa poco representativa, en la que se manifestaron demandas poco usuales en el área de la inversión de capital. Pero, si tomamos en consideración, que también durante ese último período hubo una reestructuración de la deuda y más importante aún, la política financiera federal invocó una fuerte reducción en los gastos de capital, se detectaron, durante la década de los ochenta, fuertes cambios en la asignación de recursos, en favor de una mayor inversión de capital. Lo anterior, marcaría una diferencia notable de los lineamientos del Departamento del Distrito Federal con los correspondientes macroeconómicos federales. Esto al menos, a partir de 1983-84. Ver Cuadro 5.8, donde se ha presentado una disminución importante en los gastos de capital.

Es posible, que la fuerte reasignación en favor de los gastos de capital, esté estrechamente relacionada con los específicos sistemas de financiamiento del Metro, por una parte, y con un

cambio cualitativo en la relación que el DDF mantiene con el gobierno Federal, por otro. Esto último, no sólo en cuanto a las transferencias, sino a otra serie de gastos, no siempre registrados, que el Gobierno Federal solía costear hasta hace poco en la región. Desde una perspectiva global parece evidente que la etapa de desarrollo urbano a la que ha llegado el DF, bajo las condiciones de densidad e ingresos medios imperantes, ha presionado a una reasignación de los recursos, en favor de una mayor proporción de los gastos de capital. Si tenemos en mente, que en términos reales el presupuesto sufrió serias restricciones presupuestarias, y un creciente servicio de la deuda en el período 1982-87, nos lleva a pensar que el DDF debe haber protagonizado un importante proceso administrativo que le ha permitido mantener su sistema operativo eficiente, frente a las fuertes restricciones de su gasto corriente.

CUADRO 5.8
DISTRITO FEDERAL:
GASTO CAPITAL Y GASTO CORRIENTE
(MILLONES)

	GASTO CORRIENTE NOMINAL			GASTO CAPITAL NOMINAL			% CON RESPECTO AL TOTAL		
	\$ 1980	\$	% CON RESPECTO AL TOTAL	\$ 1980	\$	% CON RESPECTO AL TOTAL	\$ 1980	\$	% CON RESPECTO AL TOTAL
	(A)	(A)	(A)	(C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(D)
1970	1566	7239	1	36.96	2672	12347	1	63.04	
1971	1892	8306	1.15	42.43	2566	11268	0.91	57.57	
1972	2395	10016	1.38	34.17	4614	19295	1.56	65.83	
1973	3737	13948	1.93	32.04	7926	29582	2.40	67.96	
1974	5104	15395	2.13	40.28	7567	22820	1.85	59.72	
1975	6137	16073	2.22	40.09	9171	24019	1.95	59.91	
1976	7937	17954	2.48	44.19	10024	22675	1.84	55.81	
1977	9590	16823	2.32	59.90	6420	11262	0.91	40.10	
1978	11958	17852	2.47	47.42	13257	19791	1.60	52.58	
1979	16567	20924	2.89	40.87	23972	30277	2.45	59.13	
1980	22049	22049	3.05	40.28	32689	32689	2.65	59.72	
1981	24557	19200	2.65	27.74	63957	50005	4.05	72.26	
1982	79072	38932	5.38	48.00	85674	42182	3.42	52.00	
1983	81957	19996	2.76	38.83	129111	31501	2.55	61.17	
1984	160728	23709	3.28	41.01	231217	34107	2.76	58.99	
1985	166460	15570	2.15	35.51	302322	28279	2.29	64.49	
1986	251495	15295	2.11	35.71	452831	27539	2.23	64.29	
1987	610114	11869	1.64	35.70	1099015	21381	1.73	64.30	
1988	1796923	24705	3.41	44.28	2260932	31085	2.52	55.72	
1989	2473115	23964	3.31	52.37	2249700	21800	1.77	47.63	
1990	3833487	28598	3.95	49.75	3872747	28891	2.34	50.25	

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1988.

* PRESUPUESTOS DE EGRESOS

* INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

INDICE GENERAL DE PRECIOS POR CIUDADES.

* "EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO" INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA. 1985, 1987.

*"CUENTA PUBLICA DEL D.D.F." 1970-1990.

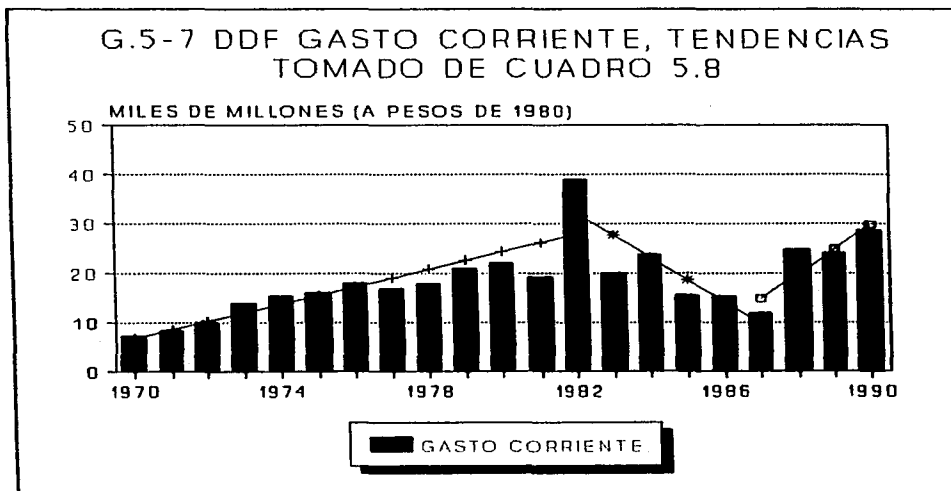
CUADRO 5.9
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION:
PORCENTAJES DEL GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL
1970-1990

	DDF (PORCENTAJE RESPECTO DE LOS GASTOS TOTALES)		FEDERACION	
	GASTO DE CAPITAL	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO CORRIENTE
1970	63.04	36.95		
1971	57.55	42.44		
1972	65.82	34.17		
1973	67.95	32.04		
1974	59.71	40.28		
1975	55.90	40.09		
1976	55.80	44.19		
1977	40.06	59.93	24.88	78.08
1978	52.56	47.43	24.80	78.19
1979	55.58	38.45	25.52	75.08
1980	60.14	37.74	24.75	74.28
1981	75.26	28.94	28.52	70.21
1982	69.32	30.16	17.61	80.69
1983	61.74	41.81	14.67	85.26
1984	65.88	31.24	13.38	87.54
1985	55.69	36.52	15.48	85.03
1986	62.30	31.87	12.22	87.24
1987	64.68	35.32	10.25	89.63
1988	42.79	57.87	7.28	95.57
1989	47.63	52.37	8.46	91.54
1990	50.25	49.75	12.86	87.14

FUENTES: INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO, 1991.
Cuentas Publicas del D.D.F., Varios años.
El Ingreso y el Gasto Publico en Mexico, INEGI, 1985, 1987.

El comportamiento de los gastos corrientes en el Departamento del Distrito Federal, ha sido bastante positivo. Ver Gráfica 5.7. En el período comprendido entre 1970 y 1988, sólo en 1977, superaron los gastos de capital, totalizando un 60% del total, siendo su promedio de asignación para el período de 40.28%. Esta situación, es poco común en México, donde las finanzas de los gobiernos locales suelen superar ampliamente a los gastos corrientes. Los gobiernos estatales mexicanos, entre 1979 y 1980, asignaban entre un 11% y un 15% de sus ingresos a gastos de capital, mientras que los municipales, lo hacían en un 20% y un 25%.

En el Departamento del Distrito Federal, en cambio, los gastos corrientes presentaron dos tendencias claras durante el período de estudio: una expansiva entre 1970-82 y una igualmente recesiva, a partir de esa fecha, con una recuperación momentánea hacia 1987. Lo anterior, se puede interpretar como una mayor sensibilidad a los ciclos económicos de los gastos corrientes. La variación en 1982-83 es muy profunda y la tendencia, posterior hasta 1987 es similar a la mostrada por los otros indicadores macroeconómicos, producto del ciclo depresivo de esos años.



5.4.3 La inversión

Aunque las inversiones locales suelen clasificarse bajo las mismas categorías que las federales, en entidades como el Departamento del Distrito Federal, éstas presentan características diferentes. Al menos la llamada "inversión de capital directa", cuyo impacto económico es más evidente.

Las altas tasas de crecimiento en la inversión, pueden ser ampliamente justificadas y constituir parámetros de estimación de un crecimiento explosivo de la economía, más aún, si su financiamiento está relacionado con un incremento en la recaudación. Pero, como veremos más adelante, no fue el caso ni para la federación ni para el Departamento del Distrito Federal. Las inversiones, respondieron a un crecimiento desmesurado del gasto federal, del cual el presupuesto del Departamento del Distrito Federal fue sólo un reflejo.

Los gastos de capital entendidos como inversión, han presentado un comportamiento errático. Ver Gráfica 5.8 DF: GASTO DE CAPITAL 1970-88. Luego de un período de niveles relativamente normales, entre 1970 y 1976, se presentó en 1977 una caída importante que lo ubicó en una situación similar a la del inicio de la década. De allí en adelante, se inicia un período de alto crecimiento hasta 1982, caracterizado por una tendencia expansiva de mucho mayor relevancia a la protagonizada en la primera mitad de la década. Este período, fue seguido por dos años de fuerte descenso, hasta 1987, cuando pareciera se aminora la ruta recesiva de los dos años precedentes. En el período 1987-88, recobra buena parte del terreno perdido, para ubicarse a niveles de 1983, uno de los más altos registrados.

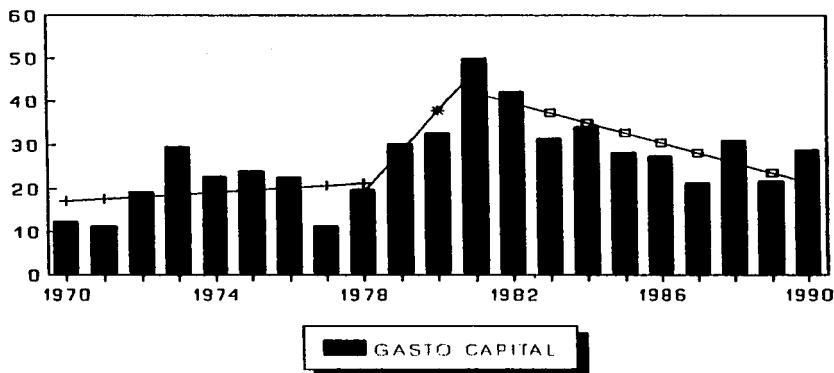
A pesar de lo que se pudiese deducir de las gráficas, se pudo constatar, un comportamiento más homogéneo del gasto de capital que del gasto corriente. En la regresión sobre sí misma, con un año de desplazamiento, la R2 ajustada fue de 0.98 para los gastos de capital y de 0.95 para los gastos corrientes. Esto es, las variaciones fueron más pronunciadas en los gastos de capital, pero una vez establecida la dirección, sus desviaciones fueron menores.

Las características de los gastos de capital, se reflejan en tendencias de más largo plazo, dado que sus inversiones son cuantiosas y a plazos de recuperación mayores. Es el tipo de financiamiento que ocasionó que su comportamiento haya sido menos regular que el de los gastos corrientes. Costos de inversión por encima de las capacidades económicas anuales del Departamento, hicieron necesarios sistemas de financiamientos externos de largo plazo.

El Departamento del Distrito Federal, ha debido afrontar en los últimos 25 años, enormes requerimientos de infraestructura en transporte y el abastecimiento de agua, equipamientos por definición imposibles de autocostearse. Tarifas reales en estos servicios implicarían un peso sobre el salario, cuyo efecto desquiciador es mayor que la absorción 'social' de dichos costos. En un reciente estudio global sobre sistemas de 'Metros' en países

en desarrollo, del Banco Mundial, (Telord, 1989), no se pudo detectar ningún caso autofinanciable. Por otra parte, el caso del agua en el Distrito Federal, es especialmente oneroso, dadas las condiciones geográficas. De allí, las crónicas aportaciones del gobierno federal y las utópicas metas de un autofinanciamiento para los servicios de la ciudad.

G.5-8 DDF GASTO CAPITAL TENDENCIAS
TOMADO DE CUADRO 5.8



5.4.4 El Gasto Per Cápita

La antigua argumentación, relativa a un desproporcionado gasto federal en la Ciudad de México, ha pasado a ser un lugar común entre los planificadores. Se dá por hecho que la inversión federal en el Distrito Federal y con toda seguridad en la Zona Metropolitana-Ciudad de México, es proporcionalmente superior a cualquier otra zona de la República. Aunque lo anterior pudiese ser cierto, no es fácil comprobarlo, también se puede argumentar que los recursos que la federación obtiene de la región, compensan con creces lo invertido.

...generalmente se afirma que si bien es cierto que el gobierno federal gasta una gran parte de sus ingresos en la ciudad, capta un porcentaje mucho mayor, por lo que el Distrito Federal financia a otras entidades... El estudio de los ingresos y gastos que el gobierno federal recauda y gasta en la Ciudad de México, no muestra que se financie al resto del país en forma considerable pues la diferencia es mucho menor que la generalmente supuesta (Garza, 1976).

Por otra parte, el hecho económico indiscutible es que la planta industrial localizada en la región -y en este punto no es posible reducir el análisis solamente al Distrito Federal- implica gastos adicionales para su normal funcionamiento y desarrollo.

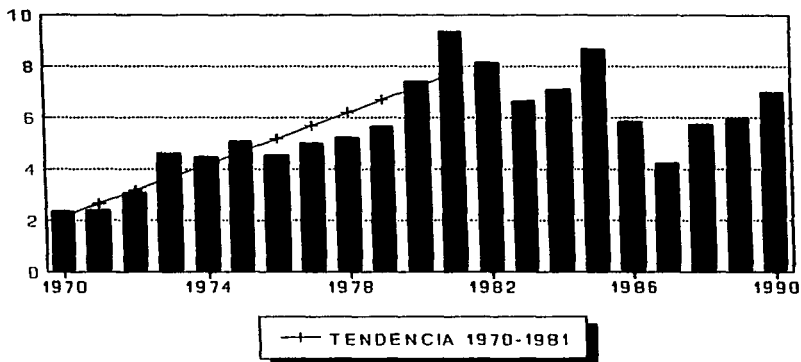
...pudiéramos pensar que la diferencia entre la parte de la industria nacional que concentra la ciudad de México y la inversión federal en ese sector indicaría que la industria metropolitana se ha formado con base en el capital privado, en la inversión privada. Mientras que la inversión estatal habría producido las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo (inversión en capital social) y ciertas condiciones generales de la producción (comunicación y transporte)...la inversión federal contribuyó decisivamente para hacer de la Ciudad de México un lugar con ventajas diferenciales para la inversión privada, particularmente industrial, en el contexto regional... (Pírez, 1984).

Es posible así deducir, que el supuesto desproporcionado gasto per cápita del Departamento del Distrito Federal, respecto al resto de las entidades ⁽¹⁰⁾ -esté o no balanceado vía los ingresos que la federación aquí recauda- es producto de una situación, de hecho, creada por los requerimientos financieros, primero de la concentración industrial y luego poblacional, por ésta generada. Dichos requerimientos, habrán de aumentar, ya no tanto como

¹⁰- Como se vio antes en este capítulo, no es posible reducir las aportaciones federales a las invertidas directamente en el DF. Inversiones en otras entidades lo benefician directamente. El cálculo total es difícil de constatar. En términos de inversión directa en el área, el indicador se eleva sólo unos cuantos puntos porcentuales sobre su participación poblacional.

"inversión necesaria para la operación urbana de la industria", sino como necesidades propias de la etapa de desarrollo y consolidación en que se encuentra la ciudad. Lo anterior, aún suponiendo que su crecimiento poblacional se haya detenido.

G. 5-9 DF:GASTO PER CAPITA
MONEDA CONSTANTE 1980



Hacia 1987, el gasto per cápita a moneda constante, había retrocedido a los índices prevalecientes en 1973, sólo al año siguiente, inició una lenta recuperación. Ver Cuadro 5.10 y Gráfica 5.9. Lo anterior, concuerda con el comportamiento de las finanzas públicas federales, que a partir de 1985 protagonizaron una significativa reducción de los gastos, con el objeto de restablecer los equilibrios macroeconómicos. Así, para el período 1988-1990, tanto los egresos y el gasto per cápita ejercidos por el Departamento del Distrito Federal mostraron una mejoría pero sin rebasar el nivel de 1981. La acción federal, estuvo así enfocada a la reducción del déficit fiscal, tratando que ésto no alterase significativamente los niveles de producción. De hecho, en términos reales, la disminución del gasto federal fue aún más severa que la del Departamento del Distrito Federal. En 1988, para una escala de

1 en 1970, los egresos de la Federación se encontraban en un nivel de 2.22, mientras que el Departamento del Distrito Federal se ubicaba en 2.96. Ver Cuadro 5.6. Para los años 1989-1990, los egresos de la Federación registraron niveles de 3.35 y 3.02 respectivamente para esos años; mientras que para el Departamento del Distrito Federal, en sus egresos, tenemos niveles del 3.06 y 3.56 para esos mismos años; es evidente aquí que continúa el esfuerzo del Gobierno Federal para abatir su déficit. Ver Cuadro 5.6.

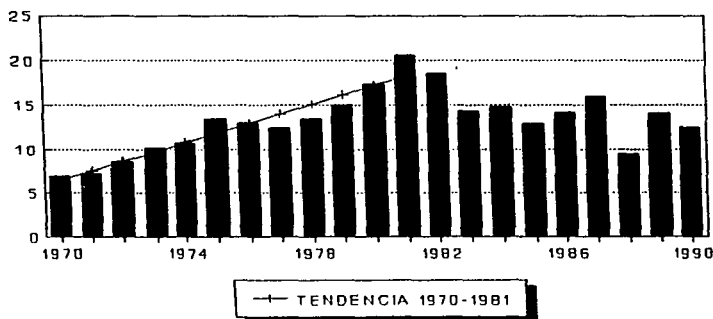
CUADRO 5.10
FEDERACION:
POBLACION Y GASTO PUBLICO PERCAPITA
VALOR A PESOS DE 1980
(G.P.C. PESOS)

	POB. NAC. MILLONES.	G.P.C. A \$80	G.P.C. ESCALA	PIB \$80 ESCALA	G.P.C. VARIACION % DEL AÑO ANT.	COMO ANT.
	(A)	(B)	(B)	(C)	(D)	
1970	48.225	6938	1	1		
1971	49.826	7256	1.05	1.05	4.58	
1972	51.479	8583	1.24	1.15	18.29	
1973	53.188	10166	1.47	1.26	18.44	
1974	54.953	10747	1.55	1.32	5.72	
1975	56.777	13389	1.93	1.40	24.58	
1976	58.662	12933	1.86	1.51	-3.41	
1977	60.609	12420	1.79	1.58	-3.97	
1978	62.620	13454	1.94	1.70	8.32	
1979	64.699	14947	2.15	1.89	11.10	
1980	66.846	17350	2.50	2.08	16.08	
1981	68.275	20603	2.97	2.24	18.75	
1982	69.705	18583	2.68	2.26	-9.80	
1983	71.134	14326	2.06	2.04	-22.91	
1984	72.564	14762	2.13	2.15	3.04	
1985	73.993	12860	1.85	2.16	-12.89	
1986	75.423	14107	2.03	1.76	9.70	
1987	76.852	15986	2.30	1.65	13.32	
1988	78.282	9481	1.37	2.38	-40.69	
1989	79.711	14076	2.03	2.41	48.46	
1990	81.140	12450	1.79	2.43	-11.56	

FUENTES: INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO, 1991.
CUENTAS PUBLICAS DEL D.D.F., VARIOS AÑOS.
EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO, INEGI, 1985, 1987.
IBID. CUADRO 5.10

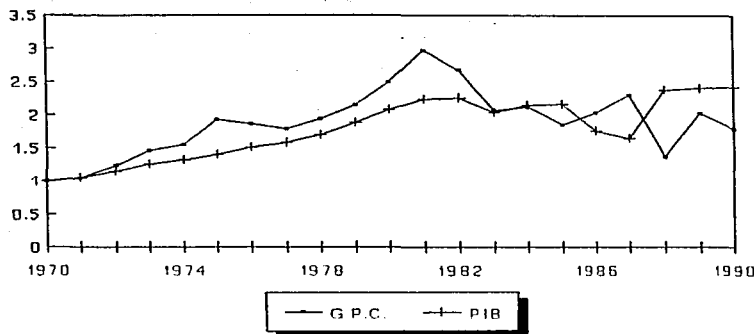
En términos relativos, el gasto per cápita en el Departamento del Distrito Federal, ha tenido un comportamiento bastante aceptable, -si no se cuestionan las cifras provisionales del censo de 1990-, que implican un descenso de la población... Entre 1970 y 1990, el gasto per cápita, en términos de moneda constante, se habría poco menos que triplicado. Comparando lo sucedido con el gasto per cápita federal entre 1970 y 1985, tomando como base 1970=0, el Departamento del Distrito Federal mostró un comportamiento algo superior al de la Federación.-Ver Gráfica 5.9 y 5.10. A partir de 1985, la relación se pierde y mientras el Departamento del Distrito Federal presentaba una recuperación en 1988, la Federación mostraba un violento descenso; persistiendo, de 1988 a 1990, la recuperación para el Departamento del Distrito Federal y el descenso para la Federación. Cuadro 5.11. Así, las cifras al final del período, -casi el triple del gasto per capita del Departamento del Distrito Federal respecto a 1970, frente a un aumento de un 79% para la Federación- no son representativas de un comportamiento bastante análogo a lo largo del período de estudio.

G. 5-10 FED:GASTO PER CAPITA
MONEDA CONSTANTE 1980- TENDENCIAS



Algo similar ocurre en la comparación del gasto per cápita en el Distrito Federal frente al comportamiento del PIB. Hacia 1990, éste se había incrementado en un 143%, mientras que el gasto per cápita se había incrementado a casi al triple respecto de 1970. Ver Cuadro 5.11 y Gráfica 5.11. Se puede observar, que las tendencias del Gasto Per Capita siguen las del PIB, aunque de manera más pronunciada, tanto en los ciclos expansivos, como en los recesivos.

G. 5-11: TASA DE CAMBIO G.P.C. FEB, PIB
 MONEDA CONSTANTE 1980-A'60 BASE 1970



Hoy, se gasta más por habitante en el Departamento del Distrito Federal que hace veinte años, en una proporción que supera los incrementos de la Federación y el aumento de la riqueza nacional generada. En términos relativos, durante el período 1970-80, el gasto per cápita del Departamento del Distrito Federal, tuvo una significación promedio de 38.4% del gasto per cápita federal, mientras que en el período 1980-90 esta cifra ascendió hasta un 47.3%. Ver Cuadro 5.10.

5.5 El Déficit en el Departamento del Distrito Federal

Una estructura presupuestal tan compleja como la del Departamento del Distrito Federal, donde las inversiones en bienes de capital juegan un papel importante, no podría dejar de presentar, aunque fuese sólo ocasionalmente, la figura del Déficit. En el glosario de términos del Departamento del Distrito Federal el Déficit Financiero aparece como "La diferencia negativa que resulta de la comparación entre el ahorro o desahorro en cuenta corriente, y el déficit o superávit en cuenta de capital" (Cuenta Pública del DDF, 'Glosario de Términos', 1980). De hecho, el Déficit Financiero "expresa los requerimientos crediticios netos de las entidades involucradas". En cuanto a su clasificación económica el déficit se divide en:

a) el Déficit de Capital, "el que se incurre en la medida que el ahorro bruto no sea suficiente para financiar la acumulación bruta y las transferencias de capital netas (para el Departamento del Distrito Federal son negativas y para los organismos y empresas positivas)", y

b) el Déficit Presupuestal, "correspondiente al resultado entre el déficit financiero contra el aumento neto de la deuda, con saldo negativo o bien el monto obtenido al restar de los ingresos, los egresos presupuestales, siendo estos últimos de mayor cuantía. La interpretación económica, resulta de adicionar al déficit de capital, la adquisición de activos financieros a largo plazo, neto." (Cuenta Pública, Op. Cit).

El Déficit Financiero, muestra durante el período de estudio, dos tendencias claras y un momento de gran alteración. Desde 1976 - primer año de aparición en la Cuenta Pública- a 1981, en términos relativos, el déficit presenta un comportamiento bastante uniforme. Hacia 1982, se produce la primera variación significativa y a partir de 1983, un ascenso violento hasta 1987. Dicho incremento, no fue función de un crecimiento en los gastos -ver Cuadro 5.12. De hecho, el crecimiento explosivo de los gastos se inicia, cuatro años más tarde, hacia 1985. En esta fase, como veremos más adelante, el déficit estuvo más relacionado a una falencia de los ingresos que a un incremento desmesurado en los gastos y en menor medida al servicio de la deuda.

CUADRO 5.11
DISTRITO FEDERAL:
POBLACION Y GASTO PER CAPITA
VALORES CONSTANTES 1980
(G.P.C. PESOS)

POB. DF. MILLONES	G.P.C. A \$80	G.P.C. ESCALA	PIB \$80 ESCALA	G.P.C. VAR. EN % DEL AÑO ANT.	DF GASTO P.C. % GASTO FED. P.C.	COMO P.C.
(A)	(B)	(B)	(C)	(D)	(E)	
1970	6.874	2352	1	1		33.9
1971	7.048	2393	1.02	1.05	1.7	33.0
1972	7.227	3065	1.30	1.15	28.1	35.7
1973	7.410	4617	1.96	1.26	50.6	45.4
1974	7.598	4471	1.90	1.32	-3.2	41.6
1975	7.791	5081	2.16	1.40	13.6	37.9
1976	7.989	4541	1.93	1.51	-10.6	35.1
1977	8.191	5010	2.13	1.58	10.3	40.3
1978	8.399	5226	2.22	1.70	4.3	38.8
1979	8.612	5647	2.40	1.89	8.0	37.8
1980	8.831	7402	3.15	2.08	31.1	42.7
1981	8.771	9354	3.98	2.24	26.4	45.4
1982	8.712	8130	3.46	2.26	-13.1	43.8
1983	8.652	6629	2.82	2.04	-18.5	46.3
1984	8.593	7091	3.01	2.15	7.0	48.0
1985	8.534	8661	3.54	2.16	22.1	67.4
1986	8.474	5840	2.73	1.76	-32.6	41.4
1987	8.415	4213	2.04	1.65	-27.9	26.4
1988	8.355	5735	2.11	2.38	36.1	60.5
1989	8.296	5967	2.54	2.41	4.0	42.4
1990	8.237	6980	2.97	2.43	17.0	56.1

NOTA: La columna (D) muestra la variación porcentual del gasto per cápita respecto del año anterior

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980.

* CUADRO 5.6

CUADRO 5.12
 DISTRITO FEDERAL:
 DEFICIT PRESUPUESTAL
 VALOR NOMINAL Y A PESOS DE 1980
 (MILES DE MILLONES)

	VALOR NOMINAL	PESOS DE 1980	PORCENTAJE DEL TOTAL EJERCIDO %
	(A)	(A)	(B)
1970	36.088	170.052000	0.870
1971	61.184	267.985000	1.370
1972	588.660	2460.598000	8.390
1973	495.480	1848.140000	4.250
1974	523.880	1576.878000	4.120
1975	785.790	2050.911000	5.100
1976	241.160	545.021000	1.340
1977	286.140	500.745000	1.390
1978	1352.200	2014.778000	4.620
1979	7332.400	9238.824000	14.540
1980	-415.800 (SUPERA)	-415.800000	-0.540
1981	7483.200	5836.890000	6.900
1982	62242.50	30500.780000	27.960
1983	S/I	S/I	S/I
1984	-633.814 (SUPERA)	-93.494000	-0.120
1985	216.179	20.221060	0.030
1986	226.339	13.764650	0.030
1987	477.823	9.295742	0.020
1988	-351.270 (SUPERA)	-4.829490	-0.010
1989	-426.327 (SUPERA)	-4.131108	-0.007
1990	-383.352 (SUPERA)	-2.859805	-0.004

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

- * DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1988.
- * PRESUPUESTOS DE EGRESOS
- * INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.
INDICE GENERAL DE PRECIOS POR CIUDADES.
- * "EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO" INSTITUTO
NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA. 1985, 1987.
- * CUENTA PUBLICA DEL D.D.F., 1970-1990.

CUADRO 5.13
DISTRITO FEDERAL:
GASTO CAPITAL, GASTO CORRIENTE Y DEFICIT FINANCIERO REAL
(MILLONES)

	GASTO CORRIENTE NOMINAL	GASTO CAPITAL NOMINAL	DEFICIT FINANCIERO	INGRESO CORRIENTE
	(A)	(B)	(C)	(D)
1970	1566	2672		
1971	1892	2566		
1972	2395	4614		
1973	3737	7926		
1974	5104	7567		
1975	6137	9171		
1976	7937	10024	2310	
1977	9590	6420	-755	16765
1978	11958	13257	3270	21945
1979	16567	23972	14161	26378
1980	22049	32689	13190	39988
1981	24557	63957	25682	52832
1982	79072	85674	89198	75548
1983	81957	129111	40845	170223
1984	160728	231217	119968	271977
1985	166460	302322	216179	252603
1986	251495	452831	226339	477987
1987	610114	1099015	477823	1231306
1988	1796923	2260932	-222109	4086620
1989	2473115	2249700	-441436	5094933
1990	3833487	3872747	-310196	7605856

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

- * DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1988.
- * PRESUPUESTOS DE EGRESOS
- * INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.
- INDICE GENERAL DE PRECIOS POR CIUDADES.
- * "EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO"
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA
E INFORMATICA, 1985, 1987.
- * CUENTA PUBLICA DEL D.D.F. 1970-1990.

En cuanto a la aplicación del déficit, según las Cuentas Públicas del Departamento del Distrito Federal, éste ha aparecido siempre relacionado a los Gastos de Capital. Lo anterior reafirmaría, lo que se ha venido planteando en cuanto a que el problema financiero básico del Departamento del Distrito Federal, radicaría en la estructura de su gasto, esto es, en el énfasis de los gastos de capital. Ver Cuadro 5.13.

Los estadísticos de regresión entre el Déficit financiero y los gastos de capital y corrientes, muestran no sólo una alta significación para los gastos de capital, sino que presentan una relación negativa con los gastos corrientes. Esto implica la gran fuerza estructural del déficit respecto al gasto de capital. Al reducir el período de la regresión a los años correspondientes al sexenio de José López Portillo, el $R^2=0.99$ y todos los estadísticos adquieren una gran significancia⁽¹¹⁾. Algo similar ocurre durante el período correspondiente al sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, $R^2=0.97$, donde si bien el R^2 es algo menos significativo, el resto de los estadísticos conservan su significación. Esta fuerte correlación se ve alterada en 1987, un año clave para el Déficit, en que invierte su situación para mostrar el mayor superávit registrado.

Otras posibles variables explicativas del Déficit tales como el Servicio y Monto de la Deuda, y los cambios en el Presupuesto Ejercido, muestran algunos grados importantes de significancia, -sobre todo el Monto de la Deuda- pero adolecen de inconsistencia. A partir de 1982 esta variable comienza a disminuir su importancia y hacia 1985 ya no tenía casi ninguna.

5.6 La Crisis del Gasto

El Departamento del Distrito Federal, como la mayoría de las grandes ciudades padece una grave crisis en su gasto. Como era de esperarse, esta obedece más a problemas de tipo estructural que de operación. Los ingresos no guardan proporción con los requerimientos. Lo anterior ha pasado a ser una verdad de Pero Grullo en las finanzas locales en casi todo el mundo y es la base de lo que se ha dado en llamar 'la crisis fiscal de las ciudades modernas'. Esta, pareciera tener su base en dos factores fundamentales;

5.6.1 La Evolución de los gastos locales

Los ingresos, al menos en teoría, siempre pueden adaptarse a las necesidades, si éstos tienen un fundamento equitativo y moral. El problema se presenta cuando, en las ciudades modernas, los gastos corrientes se incrementan como efecto de la consolidación

¹¹- No aparecen problemas ni de autocorrelación ni de multicolinealidad, en las variables explicativas.

urbana o se presentan requerimientos de inversión para situaciones puntuales. Estas suelen llegar a significar montos extraordinariamente elevados y se ubican muy por encima de los ingresos ordinarios o de su capacidad de endeudamiento.

El incremento de los gastos ordinarios, no es una situación que se presente comunmente en los países de gobiernos fuertemente centralizados. Cuando así sucede, los impuestos locales han mostrado ser lo suficientemente elásticos como para cubrir esta parte de los gastos. En los países con un alto grado de federalismo, la situación difiere en lo fundamental. Los gobiernos locales tienen a su cargo servicios tan demandantes como la educación y salud, excepcionalmente sensibles a los problemas financieros. Las 'crisis de las finanzas' que se presentaron en esos gobiernos desde mediados del siglo pasado y la forma en que fueron tratados, son muestra del tipo de reacción que suscita en la población, una situación de falta de financiamiento adecuado. No es de extrañarse que las alternativas de solución a los financiamientos locales hayan partido de dichos países.

Una situación bastante más compleja, se presenta con los gastos de inversión, tanto en los países federales como centralizados. Un mínimo de equidad generacional imposibilita sobregresar a la población de hoy para financiar proyectos específicos, cuyo período de uso abarca varias generaciones. Más aún, si se tienen en cuenta problemas como la no exclusividad, la dudosa territorialidad y las externalidades que muchos de estos servicios públicos implican.

Los costosos proyectos de inversión, obedecen a procesos de consolidación urbana, cambios demográficos, al aumento de los ingresos, cambios tecnológicos etc., que no son siempre fáciles de predecir o controlar. En términos relativos se presentan en lapsos de tiempo que no permiten una adaptación gradual. Por ejemplo, los cambios físicos que se ocasionaron con el uso indiscriminado del automóvil, implicó gastos en infraestructura urbana, que ni lejanamente podían ser abordados con los presupuestos locales. Los problemas de crecimiento en los consumos de servicios, agua, luz y transporte público, han presentado situaciones similares.

En los países en que los gobiernos locales atienden una serie amplia de servicios, la situación fue presentando su gravedad de manera gradual. Esto es, en la medida que los procesos de urbanización se hacían más intensos y era mayor el crecimiento de los ingresos medios.

Dado que la estructura de los impuestos locales, es más inelástica al ingreso que los impuestos sobre la renta, la acumulación de riqueza en bienes raíces -base de impuestos locales- es menor y menos relacionada a los ingresos personales que en otro tipo de inversiones. En cuanto a otro tipo de fuentes de ingreso local, los gravámenes sobre el consumo, tienden a ser bastante regresivos. Es así, que mientras las finanzas locales siguieron un patrón de crecimiento predecible de gastos que implicaban cargas crecientes, sus gobiernos no pudieron afrontarlos, por más que optimizasen los sistemas impositivos imperantes. Con el tiempo, se llegó a tomar conciencia de la necesidad de financiamientos

alternativos, mismos que con el tiempo, han pasado a tener un carácter permanente, en torno a una frágil legalidad, que no ha logrado constituir un marco de financiamiento consistente.

5.6.2 La Crisis de los impuestos locales

El esquema ordinario de ingresos en ciudades como el Distrito Federal, ha producido retornos que generalmente pueden cubrir sólo los gastos corrientes y una fracción de la inversión de capital (¹²). La razón del problema yace, por una parte, en la 'calidad de los ingresos locales' y por otra, en la dimensión en que han sido ubicados.

El crecimiento fiscal de los gobiernos centrales desde mediados del siglo pasado, favoreció los impuestos centrales. Estos se perfeccionaron en un alto grado y tienden a concentrarse sobre los ingresos personales, que presentan características más progresivas. Por su parte la estructura de los gravámenes locales permaneció constante, frente a un mundo que se transformaba a su alrededor. En Occidente, hacia la década de los cincuenta y luego de ciertos intentos fallidos de reducción de los gobiernos centrales, quedó en claro la necesidad de refinanciar los gobiernos locales. Bajo esta perspectiva, se puede observar la tenaz intención del gobierno de Uruchurtu, en su deseo de conservar un sistema local a punto de fallecer.

Dado que, hacia principio de la década de los sesenta en la mayoría de los países industrializados, se había alcanzado hacia ya tiempo la carga fiscal esperada y que sobre todo los gobiernos centrales no estaban dispuestos a ceder en forma permanente parte de sus ingresos, se optó por la participación local en los ingresos federales. Esta situación se acentuó primero en los Estados Unidos y hacia la década de los setenta, en la mayoría de los países europeos.

Así, se implementaron mecanismos de ayuda en que las participaciones más comunes son: 1- Impuestos federales y 2- Transferencias (¹³). Estas últimas, condicionadas de acuerdo a una serie de parámetros, que van de la mera asignación per cápita, a la asignación específica a proyectos determinados o de nivelación territorial.

¹²-Ciudades como Nueva York han pasado a vivir bajo la permanente amenaza de incapacidad financiera. En mayo de 1991, el Gobernador Cuomo estuvo a horas de declarar la falencia como presión a Washington para ayuda. La banca privada se ha resistido permanentemente a prestarle recursos a una ciudad que lleva 20 años con graves problemas de finanzas. Obviamente, el área de inversión ha sido la más perjudicada, en una ciudad que a estas alturas pareciera necesitada de un "mantenimiento" más frecuente.

¹³- La figura de las transferencias ha existido siempre en las fianzas públicas. Aquí se refiere al proyecto de normalización como financiamiento local alternativo.

El gasto pasó a ser una expresión dual. Por una parte, constituido por los ingresos propiamente locales, con toda la problemática cualitativa y cuantitativa que implican. Por otra, de los ingresos provenientes del gobierno central, cuya participación se ha remontado por sobre el 50% y que obedece tanto a normas de asignación fija como a manejos de tipo político. El desarrollo de la deuda pública en el Departamento del Distrito Federal, con la anuencia federal, es prueba del alto grado de discrecionalidad que conservan los gobiernos centrales frente a las finanzas locales. La enorme diferencia entre las magnitudes realmente utilizadas y los presupuestos originales aprobados, demuestran la certeza por parte del legislativo de que los ingresos ordinarios no logran cubrir sino una pequeña parte de los gastos reales.

Con gastos que pueden elevarse muy por sobre la capacidad financiera corriente y con ingresos bajos o a discreción de los otros niveles administrativos, no es de extranarse de que las finanzas locales, en especial la de las grandes ciudades, se encuentren en un estado permanente de crisis.

CAPITULO 6

EL GASTO DELEGACIONAL

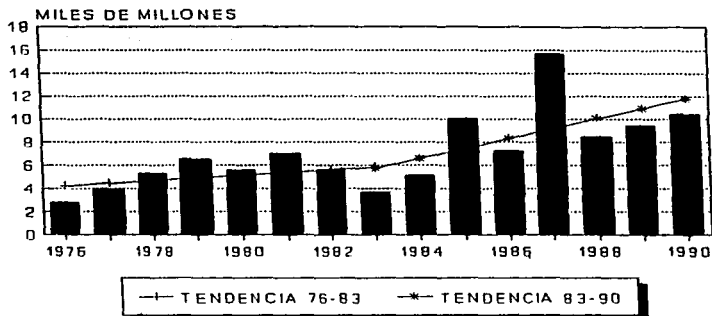
Una parte relativamente pequeña del presupuesto de egresos es ejercida directamente por las Delegaciones. Entre 1976 y 1988, el Departamento del Distrito Federal asignó un promedio de sólo un 13.81% de su presupuesto total para disposición delegacional.

Esta fracción del Presupuesto, no presentó una relación directa con prácticamente ninguna de las variables que en teoría deberían determinarla. No está significativamente relacionada ni con la población, ni con los ingresos, ni con las densidades como veremos más adelante. Más aún, dado que las Asignaciones Delegacionales deberían tener, en teoría, como destino principal, los gastos de capital, era de esperarse que aquellas delegaciones con un alto grado de consolidación urbana presentasen asignaciones proporcionalmente menores, pero tampoco fue este el caso. Una regresión contra esta variable, presentó sólo una leve correlación negativa, con un bajo grado de significación. Ver Cuadro 6.1 y 6.2 y Gráfica 6.1.

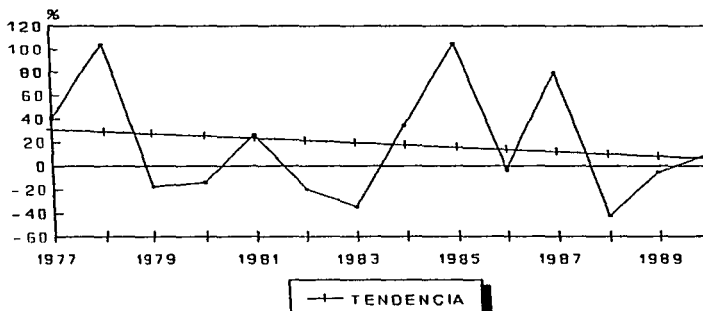
Pareciera ser, que en el pasado la asignación delegacional se ha conformado a través de dos variables fundamentales. La primera, una cierta continuidad en las proporciones históricamente asignadas. La estructura proporcional no presentó variaciones importantes a través del tiempo, con la sola excepción de la Delegación Venustiano Carranza en 1987, el resto de las Delegaciones mostró un comportamiento excepcionalmente uniforme. Los Coeficientes de dispersión de las asignaciones porcentuales entre 1970-88, sólo presentaron índices por sobre el 15% en las Delegaciones Coyoacán con un 32.4%, Tlalpan 22.8%, Tlahuac 17.2% y Miguel Hidalgo 15.8%. Incluso, la Delegación Venustiano Carranza, a pesar de su asignación absolutamente anormal durante el programa de reconstrucción, presenta un índice de 7.7%, lo que demuestra la excepcional homogeneidad en su asignación a lo largo del período. Ver Cuadro 6.3 y Gráfica 6.2.

La segunda variable de determinación es bastante más importante. La constituye el elemento de política contingente que se presenta en cada Delegación y que determina una parte del comportamiento del aparato administrativo. El margen discrecional en los montos de las asignaciones relacionadas con este rubro, pareciera ser bastante mayor que en el resto de las fracciones del gasto. Lo anterior, implica que la interpretación económica pierde aquí fuerza frente al análisis del comportamiento de otras variables. Esto último, haría necesario un profundo conocimiento de las relaciones de poder a lo largo del período de estudio y el devenir socio-político en cada una de las delegaciones, para poder establecer un patrón óptimo, lo que ciertamente no es el caso en este estudio.

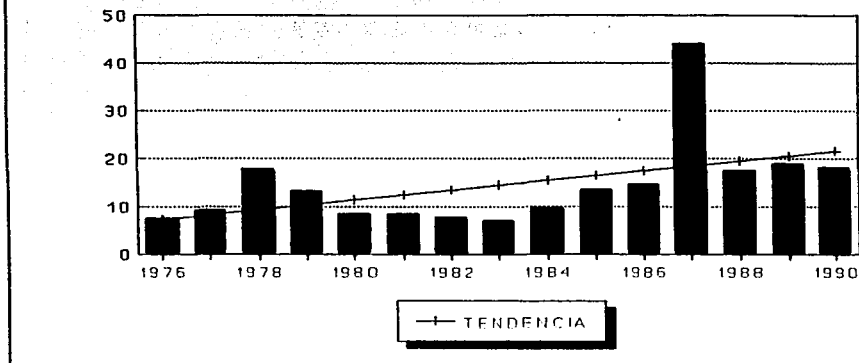
G. 6.1 ASIGNACION DELEGACIONAL (moneda constante \$1980)



G. 6.2 TASA DE INCREMENTO ASIG. DELEG. MONEDA CONSTANTE 1980



G. 6.3 ASIGNACION DELEGACIONAL (% presupuesto total)



Lo substantivo del análisis en la asignación delegacional se centra así, en ser la única fracción del gasto que puede identificarse sistemáticamente en el espacio. Esto permite comparar los supuestos de equidad espacial que debería mostrar el gasto público a lo largo de todo el territorio. Respecto a este último punto, fue posible constatar que al menos en términos generales, la distribución espacial del gasto no estaría correlacionada con los ingresos. Esto es, los sectores de mayores recursos no condicionarían per se, o en base a una tributación mayor, una desproporción del gasto. Lo anterior, forma parte de un cuadro general en que las diferencias socio-espaciales han mostrado ser menores a las esperadas, dadas las condiciones de desarrollo de México además de una cierta mejoría cualitativa intercensal. Ver (Ruvalcaba R., Estructura Urbana, en Garza, 1986).

La inversión pública en infraestructura, impacta la equidad económica espacial a través de una serie compleja de mecanismos, siendo uno de los más evidentes la plusvalía de los bienes raíces. La alta proporción de inversión en gastos de capital del Departamento del Distrito Federal, acrecienta aún más su impacto. Una evaluación global de este fenómeno, implica una magnitud de estudio que sobrepasa con creces la capacidad de un trabajo unipersonal. Así, sólo es posible deducirlo indirectamente, a través de las grandes directrices espaciales del gastos. Esto es, vía indicadores parciales, tales como las asignaciones delegacionales o sectoriales.

CUADRO 6.1
DISTRITO FEDERAL:
PRESUPUESTO DE EGRESOS POR DELEGACIONES.
VALOR NOMINAL (MILLONES)

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(M)	(N)	(O)
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. OREGON	67	119	187	266	275	468	573	737	2007	7253	11561	28491	54006	60992	116964
AZCAPOTZ.	77	145	233	331	369	560	722	974	2135	7591	10847	23485	41135	50714	67527
COYOACAN	65	112	195	273	297	430	553	732	1941	8694	1203	26642	50969	54461	89872
CUAJIM.	27	49	71	113	128	225	271	355	1001	3268	5422	15192	25280	29570	42622
GUS. A.M.	133	251	420	608	667	1005	1317	1849	3788	9584	16773	37607	71874	93313	190379
IZTACALCO	62	115	193	257	267	420	535	693	1317	4586	7001	15242	28035	35508	48778
IZTAPAL.	81	153	270	383	418	662	834	1116	2537	10562	15063	38002	72652	88495	120467
MAG. CONT.	40	71	110	181	188	337	386	465	979	4478	5046	11821	21976	27316	37889
MILPA A.	32	54	75	108	115	228	274	341	723	2600	3791	10136	21582	23515	37151
TLAHUAC	30	57	84	122	144	233	294	384	1111	3344	6300	14104	23947	29296	52572
TLALPAM	53	61	126	222	241	419	513	709	1217	5041	10462	21241	45073	53378	85896
XOCHIMIL.	61	112	166	250	267	441	595	710	1522	4958	8627	20589	34693	130148	111998
B. JUAREZ	93	166	251	342	377	582	747	979	2145	6371	10013	22219	41282	51482	71031
CUNUHT.	181	322	500	594	639	1081	1365	1786	4813	12918	20516	46719	83450	106918	138214
M. HIDALGO	102	188	313	592	638	973	1254	1656	3214	8523	13735	27796	53813	66204	87068
V. CARRAN.	117	220	335	481	521	865	1128	1489	2745	7418	12663	531523	55472	70429	100255
TOTAL EG.	1221	2196	3529	5124	5550	8932	11363	14978	33195	107186	159022	890809	725289	971139	1398683
CD. MEX.	492	896	1399	2010	2175	3501	4495	5911	12917	35229	56927	628257	234017	295033	396568

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1983.

PRESUPUESTOS DE EGRESOS POR DELEGACIONES.

CUADRO 6.2
 DISTRITO FEDERAL:
 PRESUPUESTOS DE EGRESOS POR DELEGACIONES.
 MONEDA CONSTANTE, PESOS 1980
 (MILLONES)

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(M)	(N)	(O)
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A. OBREGON	151	209	278	336	275	366	282	180	308	679	526	501	626	591	873
AZCAPOTZ.	174	254	347	418	369	438	355	238	327	710	494	413	477	491	504
COYOACAN	148	197	291	345	297	337	272	179	298	814	55	469	591	528	670
CUAJUH.	61	85	106	143	128	176	134	87	153	306	247	267	293	287	318
GUS. A. M.	301	440	628	768	667	786	649	451	581	897	763	662	834	904	1420
IZTACALCO	141	202	288	325	267	329	263	169	202	429	319	268	326	344	364
IZTAPAL.	183	269	404	483	418	518	411	272	389	989	685	669	843	858	899
MHG. CONT.	90	125	164	228	188	264	190	114	150	419	230	208	255	265	283
MILPA A.	72	96	112	137	115	178	135	83	111	243	172	178	250	228	277
TLAHUAC	68	101	126	155	144	182	145	94	170	313	287	248	278	284	392
TLALPAM	121	107	188	280	241	328	253	173	187	472	476	374	523	517	641
XOCHIMIL.	138	196	248	315	267	345	293	173	233	464	393	362	402	1261	836
B. JUAREZ	210	292	374	432	377	455	368	239	329	596	456	391	479	499	530
CUAUT.	409	564	747	750	639	845	672	436	738	1209	933	822	968	1036	1031
M. HIDALGO	230	330	468	748	638	761	617	404	493	798	625	489	624	642	650
V. CARRAN.	265	385	500	608	521	676	556	363	421	694	576	9355	643	682	748
TOTAL EG.	2763	3852	5269	6472	5550	6984	5595	3655	5089	10033	7235	15678	8413	9416	10434
CD. MEX.	1113	1571	2089	2538	2175	2737	2213	1442	1980	3297	2590	11057	2715	2859	2958

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1983.-PRESUPUESTO DE EGRESOS POR DELEGACIONES.

* INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.-INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR CD.

CUADRO 6.3
DISTRITO FEDERAL:
PRESUPUESTOS DE EGRESOS POR DELEGACIONES.
ASIGNACION PORCENTUAL DELEGACIONAL MONEDA CONSTANTE 1980
(MILLONES)

120

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(M)	(N)	(O)	(P)	(Q)	(R)	(S)
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	DESV. EST.	MEDIA SIN 1987	MEDIA INCLUIVE 1987	COEF. DISP.
A. OREGON	5.5	5.4	5.3	5.2	5.0	5.2	5.0	4.9	6.0	6.8	7.3	3.2	7.4	6.3	8.4	1.2	6.0	5.8	21.2
AZCAPOTZ.	6.3	6.6	6.6	6.5	6.6	6.3	6.4	6.5	6.4	7.1	6.8	2.6	5.7	5.2	4.8	1.1	6.3	6.0	17.8
COYOACAN	5.4	5.1	5.5	5.3	5.4	4.8	4.9	4.9	5.8	8.1	0.8	3.0	7.0	5.6	6.4	1.6	5.4	5.2	31.0
CUBATM.	2.2	2.2	2.0	2.2	2.3	2.5	2.4	2.4	3.0	3.0	3.4	1.7	3.5	3.0	3.0	0.5	2.7	2.6	19.9
GUS. A.M.	10.9	11.4	11.9	11.9	12.0	11.3	11.6	12.3	11.4	8.9	10.5	4.2	9.9	9.6	13.6	2.1	11.2	10.8	19.3
IZTACALCO	5.1	5.2	5.5	5.0	4.8	4.7	4.7	4.6	4.0	4.3	4.4	1.7	3.9	3.7	3.5	0.9	4.5	4.3	20.7
IZTAPAL.	6.6	7.0	7.7	7.5	7.5	7.4	7.3	7.4	7.6	9.9	9.5	4.3	10.0	9.1	8.6	1.4	8.1	7.8	17.9
MAG. CONT.	3.3	3.3	3.1	3.5	3.4	3.8	3.4	3.1	2.9	4.2	3.2	1.3	3.0	2.8	2.7	0.6	3.3	3.1	19.2
MILPA A.	2.6	2.5	2.1	2.1	2.1	2.6	2.4	2.3	2.2	2.4	2.4	1.1	3.0	2.4	2.7	0.4	2.4	2.3	16.9
TLAHUAC	2.5	2.6	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6	3.3	3.1	4.0	1.6	3.3	3.0	3.8	0.6	2.9	2.8	20.7
TLALPÁN	4.4	2.8	3.6	4.3	4.3	4.7	4.5	4.7	3.7	4.7	6.6	2.4	6.2	5.5	6.1	1.2	4.7	4.6	25.3
XOCHIMIL.	5.0	5.1	4.7	4.9	4.8	4.9	5.2	4.7	4.6	4.6	5.4	2.3	4.8	13.4	8.0	2.4	5.7	5.5	42.9
B. JUAREZ	7.6	7.6	7.1	6.7	6.8	6.5	6.6	6.5	6.5	5.9	6.3	2.5	5.7	5.3	5.1	1.2	6.4	6.2	19.5
CUAUHT.	14.8	14.6	14.2	11.6	11.5	12.1	12.0	11.9	14.5	12.1	12.9	5.2	11.5	11.0	9.9	2.3	12.5	12.0	19.1
M. HIDALGO	8.3	8.6	8.9	11.6	11.5	10.9	11.0	11.1	9.7	8.0	8.6	3.1	7.4	6.8	6.2	2.2	9.2	8.8	25.6
V. CERRAN.	9.6	10.0	9.5	9.4	9.4	9.7	9.9	9.9	8.3	6.9	8.0	59.7	7.6	7.2	7.2	12.7	8.8	12.2	104.9
TOTAL EG.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0
CD. MEX.	40.3	40.8	39.6	39.2	39.2	39.2	39.6	39.5	38.9	32.9	35.8	70.5	32.3	30.4	28.4	9.2	36.9	39.1	23.6

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1983.-PRESUPUESTO DE EGRESOS POR DELEGACIONES.

* ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS DEL BANCO DE MÉXICO.-ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR CD.

Hasta el momento, existen evidencias de que las diferencias socio-espaciales en la actualidad son menores de lo que se hubiese podido esperar en términos comparativos y que al menos en las últimas décadas, éstas habrían presenciado un aminoramiento. Las fracciones del gasto factibles de identificar en el espacio, no demuestran una tendencia a beneficiar las zonas que de por sí presentan indicadores socio-espaciales altos, mostrando más bien una conducta aleatoria al respecto. Por último, las inversiones del Metro, de por sí las más cuantiosas en términos de gastos de capital y de un fuerte impacto en los precios del suelo, parecen haberse originado en términos de los requerimientos de las condiciones de producción-traslado al trabajo- y no en base a una "descongestión automovilística del centro" como fue en caso de Santiago de Chile, lo que en definitiva benefició directamente a los sectores medios y altos.

Si bien no existen indicadores claros de que en el Departamento del Distrito Federal se haya producido una asignación espacial regresiva del gasto, es posible afirmar que al menos la tendencia general fue la de fomentar una mayor equidad, aunque existen factores que limitan una afirmación tajante al respecto. El uso del suelo y por ende la composición socio-económica de los habitantes de la Zona Metropolitana-Ciudad de México en la que se incluyen una serie de municipios conurbados, forma parte de una macroestructura. En las últimas décadas, los movimientos de actividades y población al interior de la Zona Metropolitana-Ciudad de México, han tenido una serie de implicaciones económico-estructurales. Las migraciones internas tendieron ostensiblemente a expulsar a la población de más bajos ingresos hacia la periferia. Esta no aparece cuantificada en esta tesis y comprende las áreas con una media más baja en sus indicadores económicos. Se ha dado así, dentro de la estructura productiva de la Zona Metropolitana-Ciudad de México, una mayor incidencia del sector servicios en el área del Distrito Federal. En los municipios conurbados se puede apreciar una tendencia mayor a la concentración de la industria. Estos fenómenos pueden haber promovido una mayor homogeneidad socio-espacial al interior del Distrito Federal y una mayor polarización en la Zona Metropolitana-Ciudad de México.

6.1 La evolución del Gasto Delegacional

En términos de moneda constante, es posible detectar dos tendencias claras respecto al monto de la asignación, ver Cuadros 6.4 y 6.5. Una excepcionalmente estable, entre 1976 y 1985, y otra ascendente, para el resto del periodo de análisis. La asignación a las Delegaciones, se incrementó algo más que el total del presupuesto, lo que originó que en los cuatro últimos años del análisis su porcentaje de participación se ubicase en la región de los dos dígitos. Situación que no se percibía desde los años 78-79, cuando toda la economía protagonizó un auge del gasto público.

CUADRO 6.4
DISTRITO FEDERAL:
ASIGNACION TOTAL DELEGACIONAL SEGUN PRESUPUESTO
(MILLONES)

	ASIG.DEL NOMINAL	VALOR \$ 80	ESCALA	PRES. DELEG. COMO % PRES TOT	INCREMENTO PORCENTUAL
	(A)	(A)	(A)	(B)	(C)
1976	1221	2762	1	7.61	EN \$ 80
1977	2196	3852	1.39	9.36	39.49
1978	3529	5268	2.85	17.87	103.99
1979	5124	6472	2.34	13.28	-17.65
1980	5550	5550	2.01	8.49	-14.24
1981	8932	6984	2.53	8.49	25.83
1982	11363	5595	2.03	7.86	-19.89
1983	14978	3655	1.32	7.13	-34.68
1984	33195	5089	1.77	9.59	33.99
1985	107186	10033	3.63	13.58	104.75
1986	159022	7236	3.50	14.62	-3.54
1987	890809	15678	6.27	44.12	79.20
1988	725289	8413	3.61	17.52	-42.46
1989	971739	9416	3.41	19.02	-5.57
1990	1398683	10434	3.78	18.14	10.8

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

La tendencia expansiva se presentó en abierta contradicción con las políticas fiscales. Estas fueron restrictivas durante ese período, por lo que la situación del Departamento del Distrito Federal pareciera estar más relacionada a la propuesta de mayores ingresos para las estructuras administrativas locales, puesta en marcha en esos años. Aunque en el largo plazo, la tendencia general de las tasas de incremento se muestran estancadas con leve inclinación negativa, en términos reales, durante el período 1976-88 la asignación creció a una tasa anual del 10.38%, mientras que el presupuesto total lo hizo sólo al 2.16%, ver Gráfica 6.3.

Lo anterior demuestra una clara tendencia a beneficiar esta fracción del gasto, cuyo comportamiento ha sido bastante errático en el pasado. Ver Cuadro 6.2. El incremento de un año al otro, llegó a ser superior al 100%, en los años 1978 y 1985, siendo los decrementos menos agudos y nunca superiores a un -43%. La tendencia fue clara y es factible esperar que la asignación se situará, en el rango de un 40% en un futuro inmedito, lo que la deja en una situación mucho más favorable que la prevaleciente en la década de los 70's, con un promedio de poco más del 11%.

CUADRO 6.5
DISTRITO FEDERAL:
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA, DELEGACIONAL
(PESOS)

	ASIGN.MEDIA PER CAP. DELEG. NOMINAL	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DELEG. \$80	ESCALA
	(A)	(A)	(A)
1976	153	346	1
1977	268	469	1.36
1978	420	626	1.81
1979	595	750	2.17
1980	628	628	1.82
1981	1018	794	2.30
1982	1304	639	1.85
1983	1731	415	1.20
1984	3863	579	1.68
1985	12560	1130	3.27
1986	18766	938	2.72
1987	105860	2117	6.13
1988	86809	868	2.51
1989	117133	1135	3.29
1990	169805	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Con el año 1987, debido a las asignaciones correspondientes a los planes de reconstrucción, se presentó un comportamiento anómalo tanto en términos globales como porcentuales. La Delegación Venustiano Carranza recibió entonces el 60% de las asignaciones, lo que obviamente alteró el resto de las distribuciones. Un cálculo de las desviaciones estándar en los porcentajes de asignación para el período 1976-88, sin tomar en cuenta 1987, presenta una situación bastante uniforme. Ver Cuadro 6.1. La más baja fue de 0.25 para la Delegación Milpa Alta y la más alta de 1.44 para la Delegación Miguel Hidalgo (1).

¹-Un estadístico aún más preciso al respecto, lo presenta el Coeficiente de Dispersión, -la razón entre la Desviación Estándar y la Media en términos porcentuales- donde las Delegaciones de Azcapotzalco y Xochimilco, son las que presentan menor variación en su asignación porcentual. Esto es, su asignación se desvió menos del porcentaje históricamente asignado. Coyoacán y Tlahuac, son las que presentan mayores variaciones con un 32.4% y 22.8% respectivamente.

6.2 El Gasto Por Delegacion

6.2.1 Alvaro Obregón

La Delegación presenta un nivel considerado como medio, tanto en su consolidación urbana como en la calidad de vivienda y las condiciones socio-económicas (Ruvalcava, Op. Cit.). El promedio de los ingresos en 1980 fue de aproximadamente un 70% del prevalectante en toda el área del Distrito Federal. Con 75.4 Hab./Ha. es una de las Delegaciones menos densas del área central. En 1980, el 78% del área urbanizada tenía un uso habitacional, el 15% industrial y el 3% comercial. Fue una de las pocas Delegaciones -y ciertamente la única del sector centro- que no perdió población en la última década, con un crecimiento de 0.06% anual.

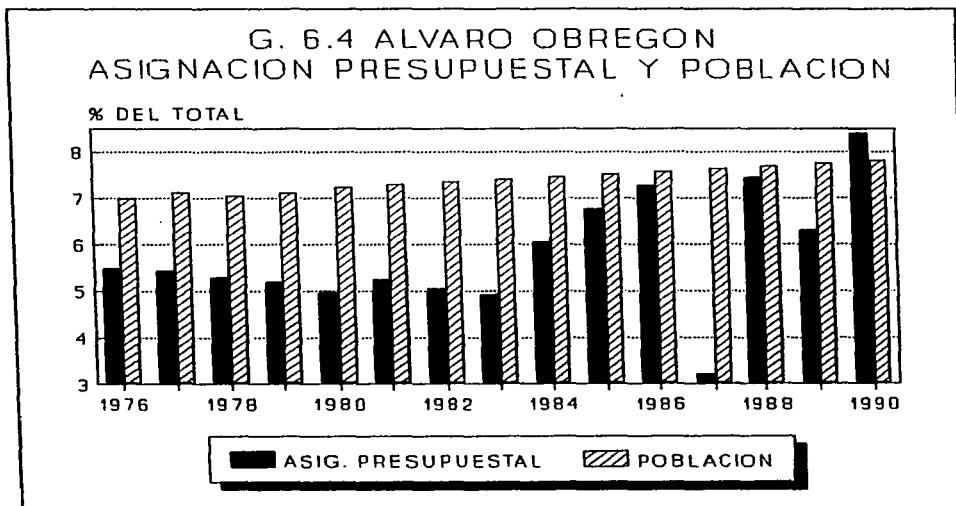
CUADRO 6.6
DELEGACION ALVARO OBREGON
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

ASIGNACION P.C. A \$80.	ESCALA		PART. % ASIG. TOT.	POBLACION DF %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL	
	(A)	(A)			(B)	(C)
1976	271	1	5.48	6.99	346	1
1977	362	1.34	5.43	7.12	469	1.36
1978	466	1.72	5.28	7.05	626	1.81
1979	544	2.01	5.19	7.12	750	2.17
1980	430	1.59	4.95	7.24	628	1.82
1981	572	2.11	5.24	7.29	794	2.30
1982	441	1.63	5.04	7.35	639	1.85
1983	281	1.04	4.92	7.40	415	1.20
1984	480	1.77	6.05	7.46	579	1.68
1985	1058	3.91	6.77	7.52	1130	3.27
1986	820	3.03	7.27	7.57	938	2.72
1987	781	2.88	3.20	7.63	2117	6.13
1988	975	3.60	7.45	7.69	868	2.51
1989	919	3.39	6.30	7.75	1135	3.29
1990	1356	5.01	8.40	7.81	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Entre 1976 y 1988 su asignación per cápita prácticamente se triplicó. Para una escala de 1976=1, en 1988 percibió 2.91. Lo anterior, pone a la Delegación en desmedro frente a lo que es la situación general del Distrito Federal, donde la asignación se elevó durante el mismo periodo de 1 a 3.24. Ver Cuadro 6.6. El desarrollo de la asignación no fue lineal, presentó una tendencia decreciente desde 1976 a 1983, momento en que se revierte la tendencia. Ver Gráfica 6.4. La asignación delegacional sigue curiosamente un curso inverso al comportamiento del presupuesto total y la participación porcentual ha sido consistentemente más baja que la poblacional. Desde 1983 a la fecha, esta situación ha cambiado -con excepción de 1987- para encontrarse, hacia 1988, muy cercana al nivel óptimo.



6.2.2 Azcapotzalco

Su nivel de consolidación urbana es medio-alto, siendo la más industrializada de las Delegaciones. La calidad de su vivienda es similar a la de Alvaro Obregón y su nivel socio-económico es calificado como medio. Un 48.7% del suelo está destinado a la vivienda, 24.7% a la industria, 14.5% a servicios y 9.2% a usos mixtos, el 2.9% es destinado a espacios abiertos. Azcapotzalco es un caso típico del proceso de urbanización en que las cifras globales respecto a su condición material son relativamente buenas, -Ej. el 100% de las colonias poseen agua entubada-. Pero las condiciones reales son bastante menos halagüeñas -más de un 40% de las viviendas en dichas colonias no la poseen. Esto se explica en parte por la estructura de los ingresos que esconden grandes desigualdades.

CUADRO 6.7
DELEGACION AZCAPOTZALCO
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

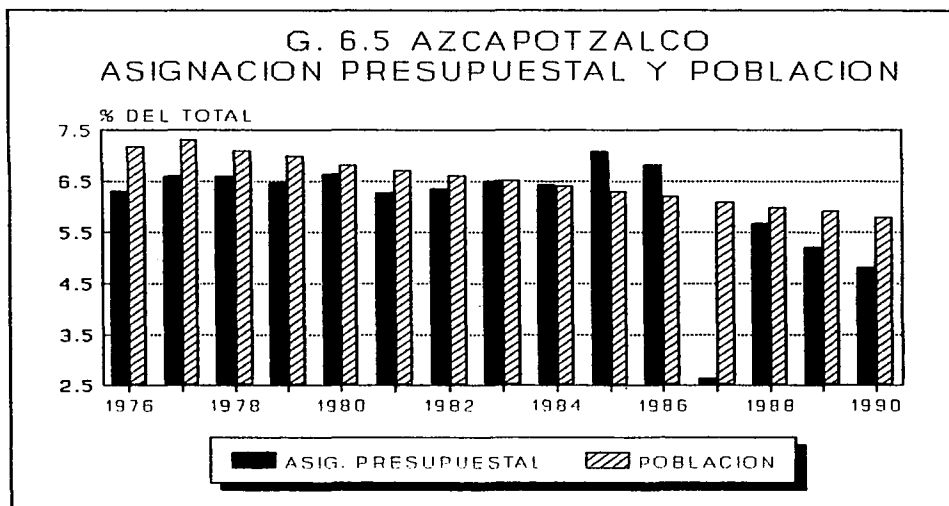
	ASIGNACION	ASIG. TOTAL		POBLACION DF	ASIGNACION MEDIA	
	P.C. A \$80	DELEGACION %	%		PER CAP. DEL TOT.	DELEGACIONAL
	ESCALA				ESCALA	
(A)	(A)	(B)	(C)	(D)	(D)	(D)
1976	303	1	6.30	7.18	346	1
1977	438	1.44	6.60	7.31	469	1.36
1978	591	1.95	6.59	7.09	626	1.81
1979	704	2.32	6.46	6.99	750	2.17
1980	613	2.02	6.64	6.81	628	1.82
1981	744	2.45	6.27	6.71	794	2.30
1982	618	2.04	6.35	6.61	639	1.85
1983	423	1.39	6.51	6.51	415	1.20
1984	595	1.96	6.43	6.41	579	1.68
1985	1322	4.36	7.08	6.31	1130	3.27
1986	939	3.10	6.82	6.20	938	2.72
1987	804	2.65	2.64	6.09	2117	6.13
1988	950	3.13	5.67	5.99	868	2.51
1989	1000	3.30	5.20	5.92	1135	3.29
1990	1054	3.48	4.80	5.80	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

En el último decenio, Azcapotzalco al igual que las Delegaciones centrales ha comenzado a perder población en forma significativa. De tasa de crecimiento del 7.0% anual en el decenio 1950-60, pasó a un -2.33 para el decenio 1980-90. Lo anterior no ha sido obstáculo para que la Delegación presente una densidad de 177 Hab./Ha. Ver Gráfica 6.5 y Cuadro 6.7.

La asignación delegacional ha tenido un comportamiento bastante cercano a la participación de la población, con un cambio hacia 1984, violentamente alterado sólo en 1987 para retornar a una situación similar a la prevaleciente desde 1976. Ver Gráfica 6.5.



6.2.3 Benito Juárez

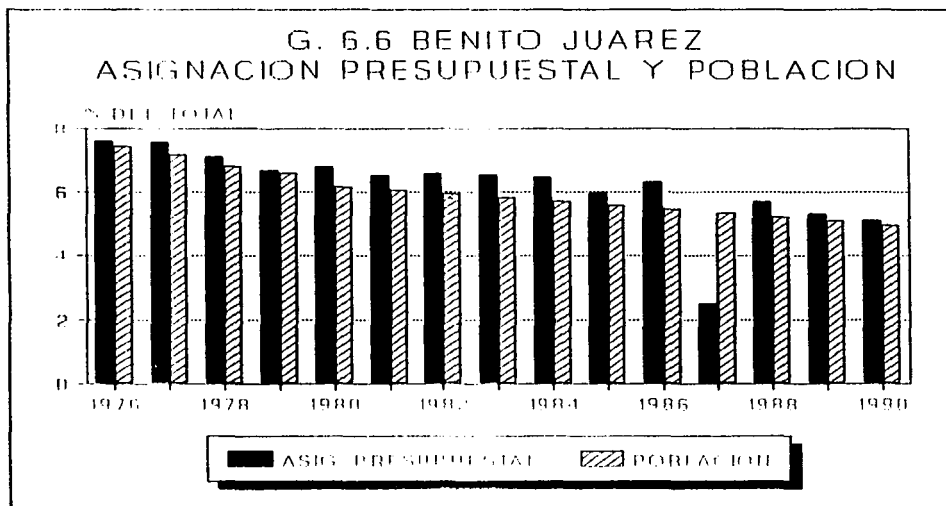
La Delegación presenta los mejores indicadores socio-económicos dentro del Distrito Federal. Tanto en la calidad de su vivienda, como su condición socio-económica se localizan en el nivel más alto, además de haber prácticamente terminado su proceso de crecimiento urbano. La densidad, es la tercera más alta del Distrito Federal, 203.8 Hab./Ha. comparable con los indicadores de Sao Paulo y muy por encima de los de Nueva York, Londres o Pekín. Es junto a las Delegaciones Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, la que más población ha perdido en los últimos diez años, aproximadamente unas 140,000 personas. Su tendencia decreciente se percibió desde el período 1970-80, con una tasa de -0.9%, para alcanzar un -2.8% en el período 1980-1990. En 1980, un 71.3% del suelo estaba destinado a la vivienda y un 24% a servicios. Prácticamente no existen industrias y sólo un 2.9% del uso urbano es dedicado a áreas verdes.

CUADRO 6.8
DELEGACION BENITO JUAREZ
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

ASIGNACION P.C. A \$80	ASIG. TOTAL POBLACION DF		ASIGNACION MEDIA			
	ESCALA	DELEGACION %	%	PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL		
(A)	(A)	(B)	(C)	A \$80 ESCALA (D) (D)		
1976	368	1	7.59	7.44	346	1
1977	518	1.41	7.57	7.17	469	1.36
1978	672	1.82	7.10	6.81	626	1.81
1979	784	2.13	6.67	6.59	750	2.17
1980	691	1.88	6.78	6.17	628	1.82
1981	859	2.33	6.52	6.06	794	2.30
1982	714	1.94	6.58	5.94	639	1.85
1983	477	1.30	6.54	5.82	415	1.20
1984	675	1.83	6.46	5.70	579	1.68
1985	1260	3.42	5.94	5.58	1130	3.27
1986	990	2.69	6.30	5.46	938	2.72
1987	874	2.37	2.49	5.33	2117	6.13
1988	1101	2.99	5.69	5.21	868	2.51
1989	1180	3.20	5.30	5.10	1135	3.29
1990	1300	3.53	5.10	4.95	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:
* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

En términos porcentuales, el monto de su asignación delegacional se ha mantenido constante por sobre su participación poblacional. Lo anterior significó en términos relativos y moneda constante, que su presupuesto se ha venido adelgazando en forma importante. Tan sólo entre 1985 y 1988, ha decrecido en un 21%. Aún así, la situación financiera general de la Delegación es comparativamente beneficiosa y de no ser por la anomalía de 1987, su asignación se ha mostrado excepcionalmente estable - coeficiente de dispersión 8.6% - con una participación presupuestal mayor al porcentaje de su población. Ver Gráfica 6.6 y Cuadro 6.8.



6.2.4 Coyocacán

Sus condiciones socio-económicas se encuentran en un nivel medio alto, al igual que su urbanización. En un marco de grandes diferencias, la calidad de la vivienda es buena, aunque por lo menos un tercio de las viviendas carecen de algún servicio indispensable. Hasta 1980, la población creció a tasas considerables, 8.6% anual en el decenio 1950-60, 7.3 en 1960-70 y 6.4 en 1970-80. Hacia 1980 su crecimiento se estancó con una tasa anual de 0.6%. La densidad es relativamente baja para los estándares del DF - 104.9 Hab./Hect. Esto es, casi la mitad de la densidad de la Delegación Benito Juárez. En 1980 sólo un 57.4% del suelo urbano era dedicado a la habitación, 3.7% a servicios, 3.1 a industria y un 19.2% a espacios abiertos, sin contar con la Ciudad Universitaria que ocupa un 13.2% de su territorio.

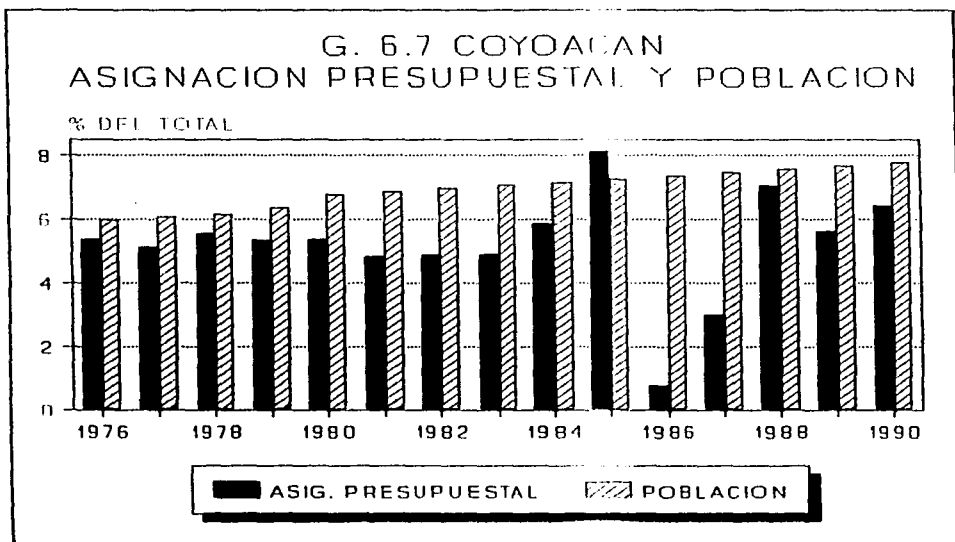
CUADRO 6.9
DELEGACION COYOACAN
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

ASIGNACION P.C. A \$80	ASIG. TOTAL DELEGACION %		POBLACION DF %		ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL A \$80	
	ESCALA				ESCALA	
(A)	(A)	(B)	(C)	(D)	(D)	(D)
1976	311	1	5.36	5.96	346	1
1977	390	1.26	5.11	6.07	469	1.36
1978	546	1.76	5.53	6.15	626	1.81
1979	612	1.97	5.33	6.35	750	2.17
1980	498	1.60	5.36	6.76	628	1.82
1981	560	1.80	4.82	6.86	794	2.30
1982	450	1.45	4.87	6.95	639	1.85
1983	293	0.94	4.89	7.05	415	1.20
1984	485	1.56	5.85	7.15	579	1.68
1985	1316	4.24	8.11	7.25	1130	3.27
1986	88	0.28	0.76	7.35	938	2.72
1987	748	2.41	2.99	7.45	2117	6.13
1988	937	3.01	7.03	7.56	868	2.51
1989	830	2.67	5.60	7.66	1135	3.29
1990	1048	3.37	6.40	7.77	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Con la sola excepción de 1985, la asignación delegacional se ha localizado consistentemente por debajo de los niveles poblacionales. Su asignación per cápita ha evolucionado en sólo dos tercios el crecimiento medio en el Distrito Federal. Aunque la última cifra computada para 1988 mostraba un acercamiento a su participación poblacional, el historial delegacional al respecto no es muy halagador. Por otra parte, a pesar de que su nivel de consolidación urbana es relativamente alto, aún existen requerimientos importantes de infraestructura y muestra un proceso creciente de terciarización, lo que haría pensar en apoyos importantes a la infraestructura para el futuro próximo. Ver Gráfica 6.7 y Cuadro 6.9.



6.2.5 Cuajimalpa de Morelos

La Delegación presenta un nivel de consolidación urbana bajo. Hasta 1980, sólo un tercio había sido urbanizada, lo que ha provocado que sea uno de los lugares de expansión preferidos para los nuevos asentamientos, tanto regulares como irregulares. Esto le ha dado características muy diversas a las viviendas, donde predominan la calidad de media y baja, tanto en materiales como servicios.

Su nivel socio-económico ha sido catalogado como medio-bajo, para una población que en los tres últimos decenios ha mostrado las tasas anuales de crecimiento más altas. Al igual que la tendencia general, ésta disminuyó ostensiblemente de un 9.3% en la década de 1970-80 a 2.7% en 1980-90. La peculiaridad de su crecimiento, ha determinado que sea una Delegación prácticamente habitacional. En 1980, el 95% del territorio ocupado era destinado a vivienda, con una densidad de 65 Hab./Ha. Misma que ha venido creciendo en forma importante y que se espera pronto rebase la frontera de los 100 Hab./Ha.

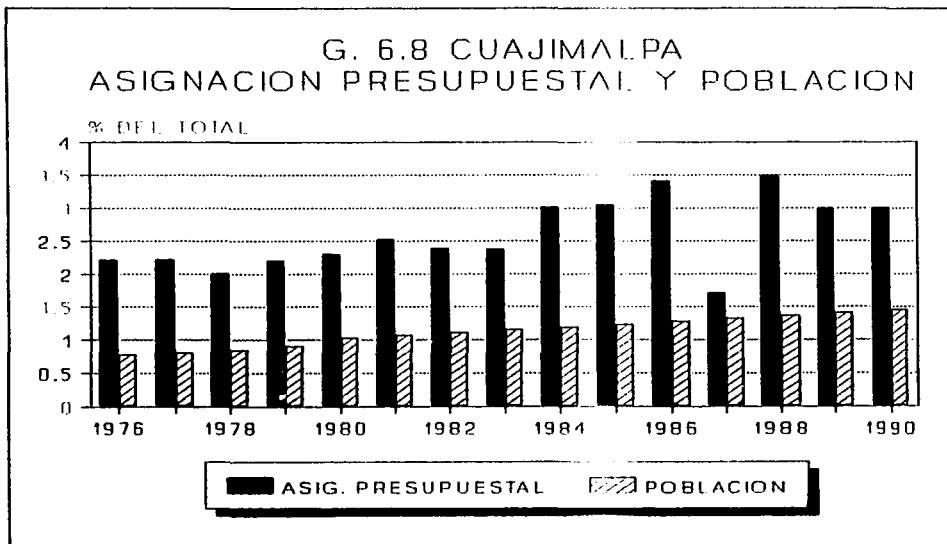
CUADRO 6.10
DELEGACION CUAJIMALPA
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

ASIGNACION P.C. A \$80		ASIG. TOTAL DELEGACION %		POBLACION DE %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL	
ESCALA					A \$80	ESCALA
(A)	(A)	(B)	(C)	(D)	(D)	(D)
1976	970	1	2.21	0.78	346	1
1977	1236	1.27	2.22	0.80	469	1.36
1978	1396	1.44	2.01	0.84	626	1.81
1979	1717	1.77	2.21	0.90	750	2.17
1980	1401	1.44	2.30	1.03	628	1.82
1981	1879	1.94	2.52	1.07	794	2.30
1982	1387	1.43	2.39	1.11	639	1.85
1983	876	0.90	2.37	1.15	415	1.20
1984	1508	1.55	3.01	1.19	579	1.68
1985	2927	3.02	3.05	1.24	1130	3.27
1986	2298	2.37	3.41	1.28	938	2.72
1987	2423	2.50	1.71	1.32	2117	6.13
1988	2586	2.67	3.49	1.36	868	2.51
1989	2459	2.54	3.00	1.41	1135	3.29
1990	2656	2.74	3.00	1.45	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Ante tales circunstancias, no es de extrañarse que la asignación delegacional se haya ubicado consistentemente, aún en años de grandes restricciones, muy por sobre los niveles de población. Los continuos requerimientos de infraestructura así lo han demandado. Esta tendencia ascendente seguramente habrá de disminuir en la medida que se acerque más a una urbanización total. Ver Gráfica 6.8 y Cuadro 6.10.



6.2.6 Cuauhtémoc

Con 249 Hab./Ha. es la tercera Delegación más densamente poblada del Distrito Federal, comparable en densidad habitacional a Tokio -253 Hab/Hect-. Aquí, se concentra poco más de un 9.2% del total de la población del Distrito Federal, a pesar de que ha venido perdiendo habitantes en forma permanente durante los últimos cuarenta años, -0.72 en el periodo 1950-80 y -3.08% en el decenio 1980-90. Es por mucho la Delegación que decrece más rápidamente.

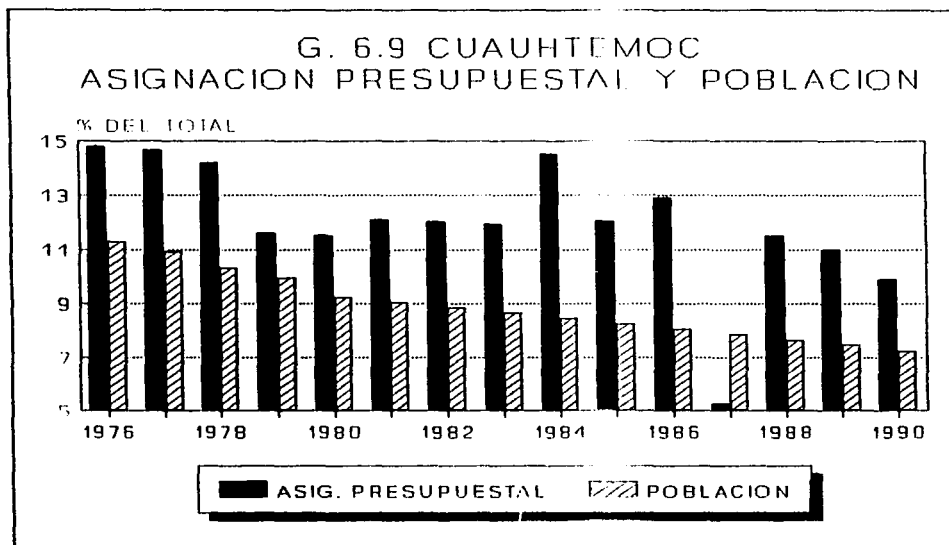
Al igual que la Delegación Benito Juárez presenta los índices más altos tanto en el nivel socio-económico, como en la vivienda y de urbanización. Su uso del suelo es extraordinariamente diversificado; un 38.2% dedicado a los servicios, un 35% a uso mixto habitacional-comercio, forma de ocupación muy peculiar de la zona y otro 20.6% al habitacional exclusivo. La industria ocupa un 4.8% y los espacios abiertos un 1.5%. La asignación presupuestal

CUADRO 6.11
DELEGACION CUAUHTEMOC
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

	ASIGNACION P.C. A \$80		ASIG. TOTAL DELEGACION %		POBLACION DE		ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL	
	(A)	ESCALA (A)	(B)	(C)	(D)	ESCALA (D)	(D)	(D)
1976	470	1	14.79	11.29	346	1		
1977	660	1.40	14.64	10.92	469	1.36		
1978	888	1.89	14.17	10.33	626	1.81		
1979	906	1.93	11.59	9.95	750	2.17		
1980	784	1.67	11.52	9.23	628	1.82		
1981	1069	2.27	12.10	9.04	794	2.30		
1982	877	1.86	12.02	8.35	639	1.85		
1983	586	1.25	11.92	8.56	415	1.20		
1984	1022	2.17	14.50	8.46	579	1.68		
1985	1727	3.67	12.05	8.27	1130	3.27		
1986	1374	2.92	12.90	8.07	938	2.72		
1987	1248	2.65	5.24	7.86	2117	6.13		
1988	1514	3.22	11.51	7.66	868	2.51		
1989	1670	3.55	11.00	7.48	1135	3.29		
1990	1730	3.68	9.90	7.24	1267	3.67		

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:
* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

delegacional ha sido importante y aquí es posible afirmar que la fuerte inversión se ha debido más a gastos corrientes, donde los servicios de seguridad juegan un importante papel, siendo ésta la Delegación con los índices de criminalidad relativamente más altos. Por otra parte, los servicios urbanos con que cuenta, han sido producto de un histórico plan de inversión pública. Así, la asignación se ha localizado entre 3% y 4% por sobre su participación poblacional, la que irónicamente, disminuye. Gráfica 6.9 y Cuadro 6.11.



6.2.7 Gustavo A. Madero

Con poco más de un 20% de su área urbana con terrenos baldíos, la Delegación presenta su consolidación urbana a un nivel medio. La condición socio-económica es catalogada también como media. En cambio su nivel de vivienda, en buena medida debido a los servicios de infraestructura, está calificado como malo, especialmente en lo referente al agua, que sólo atiende a un 80% de la población.

Al igual que la mayoría de las Delegaciones, su número de habitantes retrocedió durante el último decenio. Lo hizo a una tasa de -1.75% anual, lo que no ha menguado una densidad poblacional de 172 Hab/Hect, de las más altas del Distrito Federal. Su uso del suelo es mixto, habitacional-industrial y es una de las pocas que posee una porción importante de su territorio -aprox. 16%-destinado a espacios abiertos. De alguna forma esta Delegación ha sido una de las más castigadas en cuanto a su asignación. Los montos han seguido la curva descendente de la población, pero en

CUADRO 6.12
DELEGACION GUSTAVO A. MADERO
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

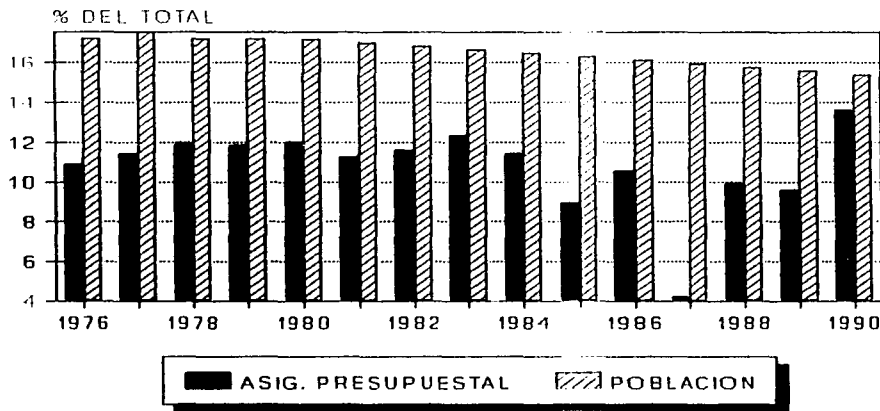
	ASIGNACION P.C. A \$80		ASIG. TOTAL POBLACION DE DELEGACION %		ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL A \$80	
	(A)	ESCALA (A)	(B)	(C)	(D)	ESCALA (D)
1976	219	1	10.90	17.18	346	1
1977	313	1.43	11.43	17.49	469	1.36
1978	436	1.99	11.91	17.16	626	1.81
1979	520	2.37	11.86	17.16	750	2.17
1980	441	2.01	12.02	17.14	628	1.82
1981	529	2.41	11.26	16.97	794	2.30
1982	444	2.02	11.59	16.81	639	1.85
1983	314	1.43	12.35	16.64	415	1.20
1984	411	1.88	11.41	16.47	579	1.68
1985	647	2.95	8.94	16.30	1130	3.27
1986	560	2.55	10.55	16.12	938	2.72
1987	494	2.25	4.22	15.94	2117	6.13
1988	633	2.89	9.91	15.76	868	2.51
1989	699	3.18	9.60	15.60	1135	3.29
1990	1120	5.11	13.60	15.40	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

un nivel de 5 a 6% inferior. Más aún, latendencia pareciera inclinarse a una menor asignación en el futuro. Son varias las razones que pueden explicar este fenómeno, pero el fundamento es el mismo; en términos relativos, las otras Delegaciones presentan problemas tanto de inversión de capital como en gastos corrientes, de una urgencia mayor. Estos últimos centrados en la dotación de servicios y sobre todo seguridad. Ver, Gráfica 6.10 y Cuadro 6.12.

G. 6.10 GUSTAVO A. MADERO ASIGNACION PRESUPUESTAL Y POBLACION



6.2.8 Iztacalco

La Delegación ha sido una de las que ha protagonizado uno de los descensos más dramáticos en su dinámica poblacional. Pasó de una tasa anual del 18.3% en 1960-70 a 2.8% en el último decenio. Con una densidad de 244 Hab./Ha. comparte con la Delegación Cuauhtémoc los índices más altos del Distrito Federal y también muchos de sus problemas. Su condición socio-económica media y un similar nivel de la dotación de servicios urbanos, son el marco para un sistema de vivienda, que en términos relativos se encuentra en mejores condiciones que los asentamientos emergentes de otras delegaciones.

La Delegación tiene un uso del suelo básicamente habitacional 61,6% , con 11.5% destinado a la industria y 17.8% a servicios. Los espacios abiertos ocupan un magro 0.5%. La posición financiera de Iztacalco, no ha sido tan beneficiosa como la de

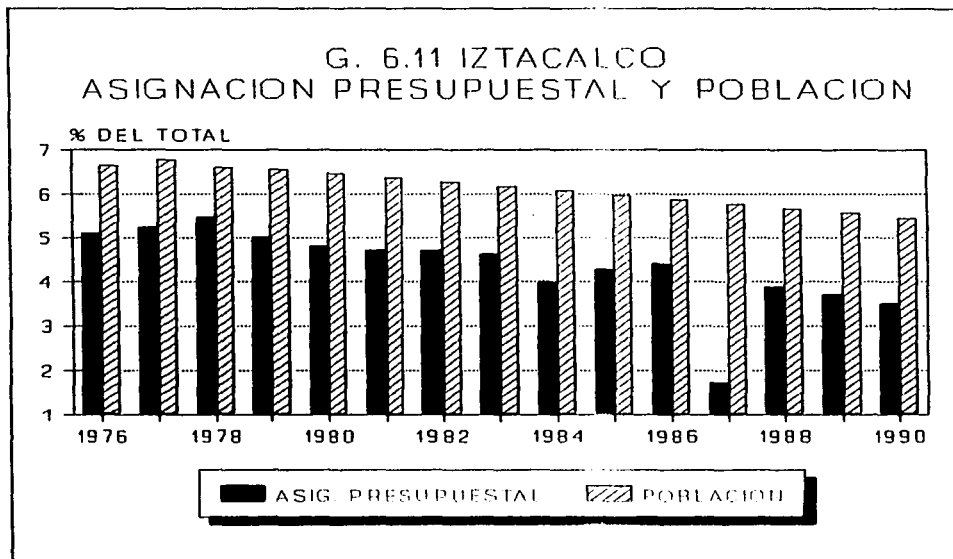
CUADRO 6.13
DELEGACION IZTACALCO
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

ASIGNACION P.C. A \$80	ASIG. TOTAL DELEGACION %		POBLACION DE %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL A \$80 ESCALA		
(A)	(A)	(B)	(C)	(D)	(D)	
1976	265	1	5.10	6.64	346	1
1977	373	1.41	5.24	6.77	469	1.36
1978	523	1.97	5.47	6.59	626	1.81
1979	580	2.19	5.02	6.55	750	2.17
1980	468	1.76	4.81	6.46	628	1.82
1981	590	2.23	4.71	6.36	794	2.30
1982	484	1.83	4.71	6.27	639	1.85
1983	318	1.20	4.62	6.17	415	1.20
1984	389	1.47	3.97	6.07	579	1.68
1985	847	3.19	4.28	5.97	1130	3.27
1986	643	2.43	4.40	5.87	938	2.72
1987	555	2.09	1.71	5.76	2117	6.13
1988	689	2.60	3.87	5.66	868	2.51
1989	745	2.81	3.70	5.57	1135	3.29
1990	812	3.06	3.50	5.44	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

la Delegación Cuauhtémoc. Por el contrario su asignación se ha desenvuelto invariablemente por debajo de su participación poblacional. Son varias las razones que explican este fenómeno. Por una parte, su posición de Delegación central, con un uso mixto del suelo, donde no deja de tener importancia una zona industrial ligera, poco densa. Por otra, una suerte de atomización de intereses en aproximadamente seis zonas, que no permiten la formación de grupos importantes de presión, elemento que suele guiar las asignaciones hacendarias. Ver, Gráfica 6.11 y Cuadro 6.13.



6.2.9 Iztapalapa

Una de las Delegaciones más populosas del Distrito Federal, tiene un nivel en la dotación de servicios urbanos bajo, con poco más de un 20% de su territorio aún por urbanizar. Lo anterior, pese al explosivo crecimiento entre 1950 y 1980 que la ha hecho incrementar su población 16 veces. En la actualidad, es una de las pocas Delegaciones que continúa creciendo 1.67% al año. Su densidad de 107 Hab./Ha. es relativamente baja, en relación a la media del DF. Sus condiciones de la vivienda pueden ser catalogadas como media baja, no tanto por la calidad de materiales, sino por la falta de servicios, en especial agua entubada, de la que en 1980 carecían un 44% de las viviendas en una de las zonas más bajas del Distrito Federal, con graves problemas de inundación. Otro 33% no

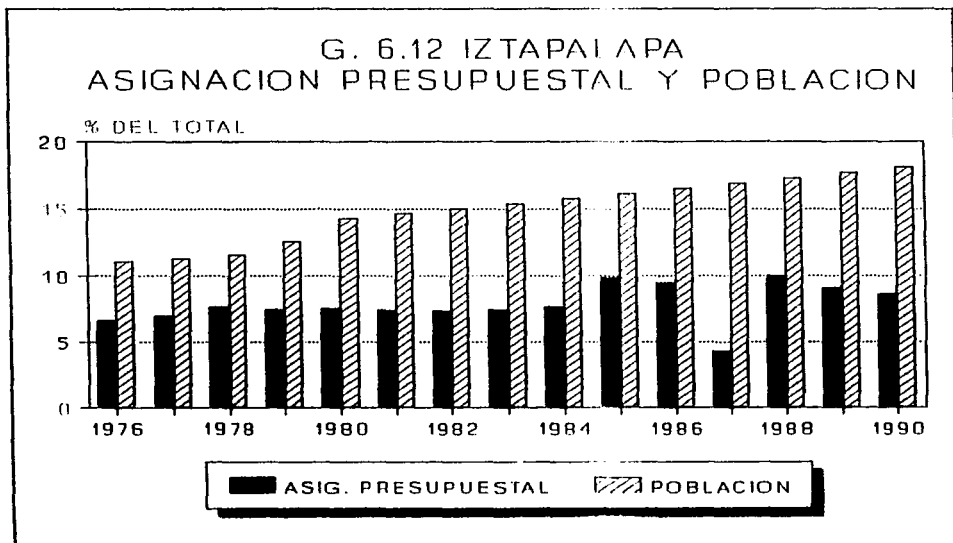
CUADRO 6.14
DELEGACION IZTAPALAPA
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

	ASIGNACION P.C. A \$80		ASIG. TOTAL DELEGACION %		POBLACION DF %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL	
	(A)	ESCALA (A)	(B)	(C)		A \$80 (D)	ESCALA (D)
1976	207	1	6.63	11.09		346	1
1977	277	1.34	6.97	11.30		469	1.36
1978	381	1.85	7.66	11.57		626	1.81
1979	418	2.02	7.47	12.60		750	2.17
1980	331	1.60	7.53	14.29		628	1.82
1981	403	1.95	7.42	14.65		794	2.30
1982	315	1.52	7.34	15.01		639	1.85
1983	205	0.99	7.45	15.38		415	1.20
1984	288	1.39	7.64	15.75		579	1.68
1985	721	3.49	9.85	16.13		1130	3.27
1986	491	2.38	9.47	16.51		938	2.72
1987	472	2.28	4.27	16.90		2117	6.13
1988	584	2.83	10.02	17.30		868	2.51
1989	585	2.83	9.10	17.71		1135	3.29
1990	603	2.92	8.60	18.10		1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

contaba con drenaje. El uso del suelo es primordialmente habitacional, 63.9%, y servicios, 20.2%. La industria y los usos mixtos ocupan un 6 y 6.6% respectivamente. En términos relativos, la asignación delegacional de Iztapalapa ha sido, hasta 1988, una de las menos equitativas. Se ha mantenido entre 6 y 7 puntos porcentuales por debajo de su población. La zona ha sido una de las áreas que un mayor número de tomas de terrenos ha protagonizado, lo que ha originado que hasta el momento subsistan asentamientos que carecen de muchos elementos de infraestructura. Con seguridad, esta habrá de ser una zona en que el Distrito Federal deberá invertir mayores proporciones de su gasto, en un futuro próximo. Ver, Gráfica 6.12 y Cuadro 6.14.



6.2.10 Magdalena Contreras

Es de las Delegaciones menos urbanizadas del Distrito Federal, apenas un 28% de su superficie está ocupada con usos urbanos, el resto se encuentra cubierta casi en su totalidad por bosques. El uso del suelo es básicamente habitacional, aproximadamente un 80% del área urbanizada está dedicada a usos mixtos o terrenos baldíos. La incidencia de la industria es muy baja. Es ésta una de las zonas receptoras del Distrito Federal, su dinámica poblacional se ha mantenido en tasas relativamente altas y continúa siendo de las pocas Delegaciones que aún crece. En el último decenio incrementó su población en un 1.19% anual. Tiene una de las densidades más bajas 24.9 Hab./Ha. -la décima parte que la Delegación Cuauhtémoc- y participa con sólo el 2% de la población total.

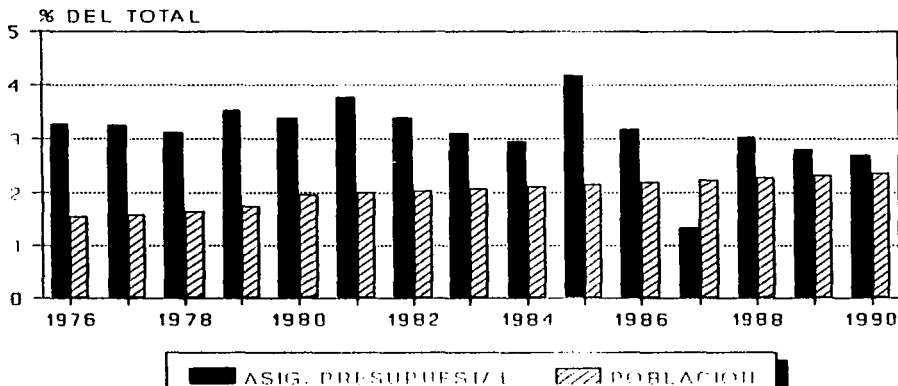
CUADRO 6.15
DELEGACION MAGDALENA CONTRERAS
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

ASIGNACION P.C. A \$80	ASIG. TOTAL DELEGACION	POBLACION DF %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL			
ESCALA	ESCALA	ESCALA	ESCALA			
(A)	(A)	(B)	(C)			
1976	729	1	3.27	1.55	346	1
1977	929	1.27	3.25	1.58	469	1.36
1978	1119	1.54	3.11	1.65	626	1.81
1979	1433	1.97	3.53	1.75	750	2.17
1980	1086	1.49	3.39	1.96	628	1.82
1981	1506	2.07	3.78	2.00	794	2.30
1982	1071	1.47	3.39	2.04	639	1.85
1983	633	0.87	3.11	2.08	415	1.20
1984	827	1.13	2.95	2.12	579	1.68
1985	2281	3.13	4.18	2.16	1130	3.27
1986	1235	1.69	3.17	2.20	938	2.72
1987	1106	1.52	1.33	2.24	2117	6.13
1988	1339	1.84	3.03	2.28	868	2.51
1989	1374	1.89	2.80	2.32	1135	3.29
1990	1449	1.99	2.70	2.37	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:
* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Tanto su nivel de consolidación urbana como su condición socio-económica son clasificadas como media, pero su vivienda es catalogada como mala. Lo anterior, se debe a que ha sido zona predilecta para nuevos asentamientos. Esto ha generado, por una parte, una serie de demandas que han presionado el gasto local y por otra, condiciones generales de infraestructura relativamente bajas. Tanto así, que aproximadamente un 35% de las viviendas carecen de agua entubada y drenaje. Dadas sus características receptiva y su crecimiento urbano, no es de extrañarse que las asignaciones hayan estado muy por sobre la participación poblacional y que esta tendencia se haya mantenido estable a lo largo del tiempo. Ver, Gráfica 6.13 y Cuadro 6.15.

G. 6.13 MAGDALENA CONTRERAS
ASIGNACION PRESUPUESTAL Y POBLACION



6.2.11 Miguel Hidalgo

Es quizás de las Delegaciones más complejas del Distrito Federal. Aunque sus indicadores globales presentan los índices más altos en las tres categorías; consolidación urbana, condición socio-económica y calidad de vivienda. Se esconden allí grandes desigualdades en infraestructura, tales como en la provisión de servicios, con 21% de viviendas sin agua entubada y un cuarto del total sin drenaje.

La población ha venido decreciendo durante los últimos treinta años. Primero lentamente -0.2% en 1960-70 y -1.2% en 1970-80, para luego adquirir un ritmo más violento con un -2.8% en 1980-90. Al interior de la Delegación, se pueden observar unas cinco zonas homogéneas, cuyas diferencias suelen ser importantes. Por ejemplo, la zona de Tacuba presenta una densidad de 407 Hab./Ha., mientras que Las Lomas de Chapultepec, con un 40% del territorio habitacional y un 9% de la población, tiene una densidad de 40 Hab./Ha.. La media delegacional se sitúa en unos 115 Hab./Ha.

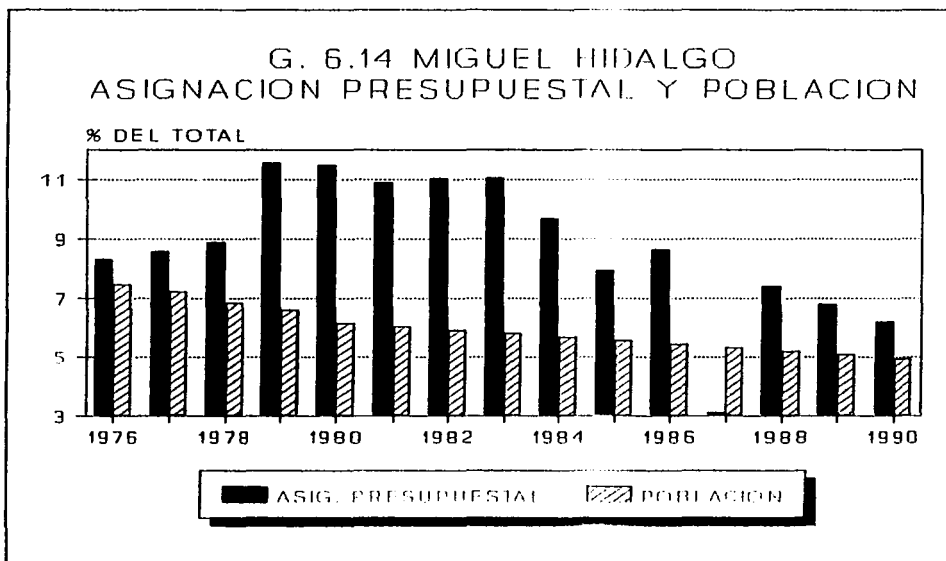
CUADRO 6.16
DELEGACION MIGUEL HIDALGO
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

	ASIGNACION	ASIG. TOTAL	POBLACION DE	ASIGNACION MEDIA		
	P.C. A \$80			DELEGACION %	PER CAP. DEL TOT.	DELEGACIONAL
	ESCALA		%	A \$80	ESCALA	
	(A)	(A)	(C)	(D)	(D)	
1976	406	1	8.32	7.48	346	1
1977	589	1.45	8.57	7.22	469	1.36
1978	844	2.08	8.88	6.84	626	1.81
1979	1363	3.36	11.56	6.61	750	2.17
1980	1175	2.89	11.49	6.15	628	1.82
1981	1441	3.55	10.90	6.04	794	2.30
1982	1203	2.96	11.04	5.92	639	1.85
1983	810	1.99	11.06	5.80	415	1.20
1984	1015	2.50	9.68	5.68	579	1.68
1985	1691	4.17	7.95	5.56	1130	3.27
1986	1362	3.36	8.64	5.44	938	2.72
1987	1097	2.70	3.12	5.32	2117	6.13
1988	1439	3.55	7.42	5.19	868	2.51
1989	1521	3.75	6.80	5.09	1135	3.29
1990	1597	3.94	6.20	4.94	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

La vivienda ocupa un 47% del territorio, la industria el 8%, los servicios el 5%, los usos mixtos el 12% y los espacios abiertos un 28%, básicamente el Bosque de Chapultepec. La asignación delegacional fue consistentemente superior a su participación poblacional hasta 1988, ver Gráfica, 6.14, aunque la tendencia ha sido decreciente desde 1979. Con un nivel de urbanización prácticamente completo, las mayores inversiones deberían necesariamente, estar destinadas a gastos corrientes originados en una textura urbana bastante compleja y demandante. Ver, Gráfica 6.14 y Cuadro 6.16.



6.2.12 Milpa Alta

Es la única Delegación rural del Distrito Federal y en realidad no se encuentra anexada al sistema urbano. Sólo un 4.6% del área total está urbanizada, dividida a su vez en unos doce poblados de características mucho más rurales que urbanas. Los indicadores reflejan una condición socio-económica, consolidación urbana y calidad de vivienda, clasificadas como malas. A pesar de que en algunos de sus poblados la provisión de servicios alcanza niveles de un 60% en agua y drenaje, lo que la acerca a los estándares de las delegaciones urbanas.

Su población que venía creciendo a tasas aproximadas del 3.5% anual, disminuyó su ritmo a la mitad y en el decenio pasado creció a un 1.71%. Su densidad es de lejos la más baja de entre las Delegaciones, con 2 Hab./Ha.

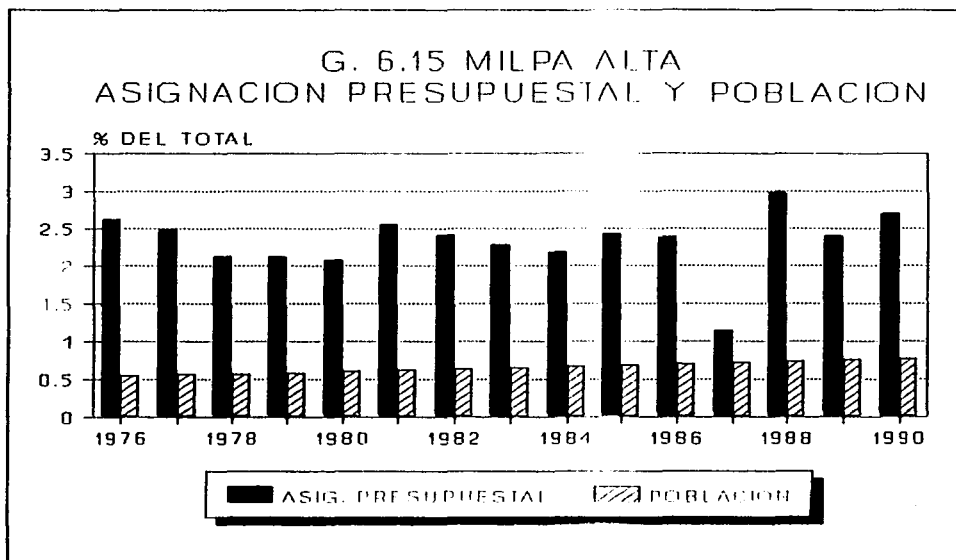
CUADRO 6.17
DELEGACION MILPA ALTA
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

	ASIGNACION	ASIG. TOTAL		POBLACION DE	ASIGNACION MEDIA	
	P.C. A \$80	DELEGACION %		%	PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL	
	ESCALA				A \$80	ESCALA
	(A)	(A)	(B)	(C)	(D)	(D)
1976	1626	1	2.62	0.55	346	1
1977	2049	1.26	2.48	0.57	469	1.36
1978	2288	1.41	2.12	0.57	626	1.81
1979	2677	1.65	2.12	0.58	750	2.17
1980	2143	1.32	2.07	0.61	628	1.82
1981	3267	2.01	2.55	0.62	794	2.30
1982	2436	1.50	2.42	0.64	639	1.85
1983	1477	0.91	2.28	0.65	415	1.20
1984	1932	1.19	2.18	0.67	579	1.68
1985	4169	2.56	2.43	0.69	1130	3.27
1986	2904	1.79	2.38	0.70	938	2.72
1987	2953	1.82	1.14	0.72	2117	6.13
1988	4074	2.51	2.98	0.74	868	2.51
1989	3646	2.24	2.40	0.76	1135	3.29
1990	4359	2.68	2.70	0.77	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Ante tales condiciones, la inversión destinada a la Delegación ha sido muy superior a su participación poblacional y presenta los niveles más altos de gasto per cápita. Más aún, la tendencia pareciera ir en aumento, en la medida que más áreas se integran al sistema urbano, fenómeno que habrá de cobrar importancia en los próximos años. Es de esperar que los gastos de acondicionamiento de infraestructura de amplias zonas rurales habrán de importar, en el futuro cercano, una fracción significativa del presupuesto destinado a las Delegaciones. Ver, Gráfica 6.15 y Cuadro 6.17.



6.2.13 Tlahuac

La Delegación muestra más rasgos rurales que urbanos, sólo un 27.8% del área total está urbanizada. Esta situación no habrán de permanecer por mucho tiempo pues se ha desarrollado una dinámica importante de fraccionamientos irregulares. Con un bajo nivel en su densificación urbana y una condición socio-económica de entre las más bajas del Distrito Federal, es la Delegación que más rápidamente crece en población. El explosivo crecimiento de 8.5% en 1970-80, se redujo a un 3.4% en la última década, pero continúa aún siendo muy alto en términos relativos. La calidad de la vivienda -mala- y su baja densidad -16.3 Hab./Ha.- son producto de un proceso de urbanización altamente irregular. De las 14 colonias existentes, en 11 hay problemas de tenencia.

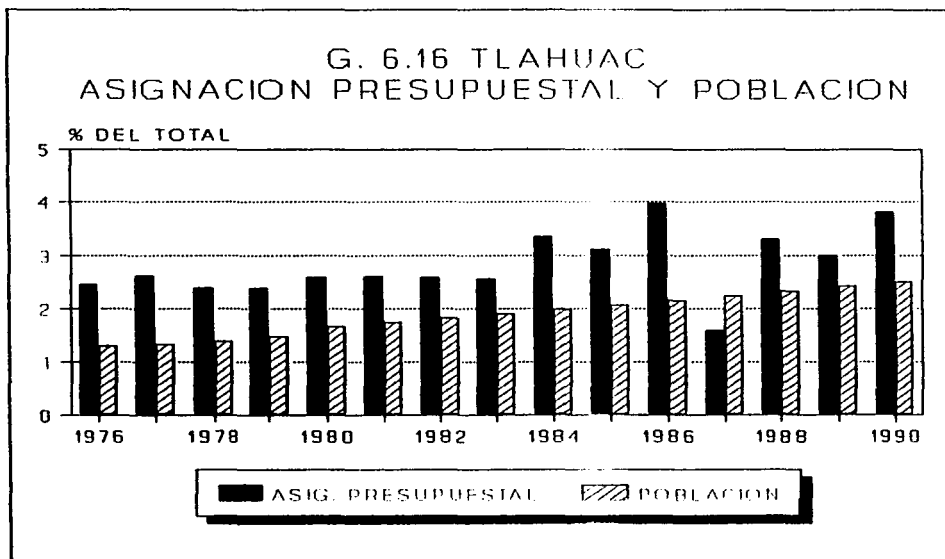
CUADRO 6.18
DELEGACION TLAHUAC
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

ASIGNACION P.C. A \$80 ESCALA	ASIG. TOTAL DELEGACION %		POBLACION DE %		ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL A \$80 ESCALA	
	(A)	(A)	(B)	(C)	(D)	(D)
1976	698	1	2.46	1.30	346	1
1977	935	1.34	2.62	1.33	469	1.36
1978	1054	1.51	2.39	1.39	626	1.81
1979	1167	1.67	2.39	1.47	750	2.17
1980	978	1.40	2.59	1.66	628	1.82
1981	1199	1.72	2.61	1.74	794	2.30
1982	921	1.32	2.59	1.82	639	1.85
1983	576	0.82	2.56	1.91	415	1.20
1984	1011	1.45	3.35	1.99	579	1.68
1985	1796	2.57	3.12	2.07	1130	3.27
1986	1590	2.28	3.96	2.16	938	2.72
1987	1330	1.91	1.58	2.24	2117	6.13
1988	1439	2.06	3.30	2.33	868	2.51
1989	1421	2.04	3.00	2.43	1135	3.29
1990	1897	2.72	3.80	2.51	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Se ha desarrollado así un patrón de vivienda unifamiliar, con altos grados de hacinamiento y con un proceso de consolidación amenazado por la falta de legalidad. No es de extrañarse que los niveles de infraestructura, básicamente agua, drenaje y pavimentación, se encuentren entre los más bajos del Distrito Federal. Sólo un 70% del área urbana es servida de agua potable y un 50% de drenaje y pavimentación. La explosividad del fenómeno de urbanización ha implicado requerimientos crecientes de inversión, mismos que se han visto reflejados en una asignación desproporcional a través del tiempo y con pocos visos de disminuir. Lo anterior, dadas las condiciones imperantes como producto de la virtual oferta legal o ilegal de terrenos factibles de ser ocupados en el futuro. Ver, Gráfica 6.16 y Cuadro 6.18.



6.2.14 Tlalpan

Con la mayor superficie del Distrito Federal, sus 305.47 Km² significan poco más del 20% del territorio total. De esta área, se encuentra urbanizada sólo un 13.4% , de los cuales se destina un 52.4% a uso habitacional, 13.7% a espacios abiertos y un 9% a comercio y servicios. Las condiciones socio-económicas y su densificación urbana se encuentran en niveles medios, mientras que la calidad de la vivienda es baja.

La delegación ha protagonizado un crecimiento explosivo en los últimos treinta años. De 1960 a 1980 tuvo tasas de crecimiento por sobre el 9%, para disminuir a un 2.7% en la última década. Lo anterior no ha repercutido en las cifras globales de densidad, debido a la gran extensión territorial.

CUADRO 6.19
DELEGACION TLALPAN
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

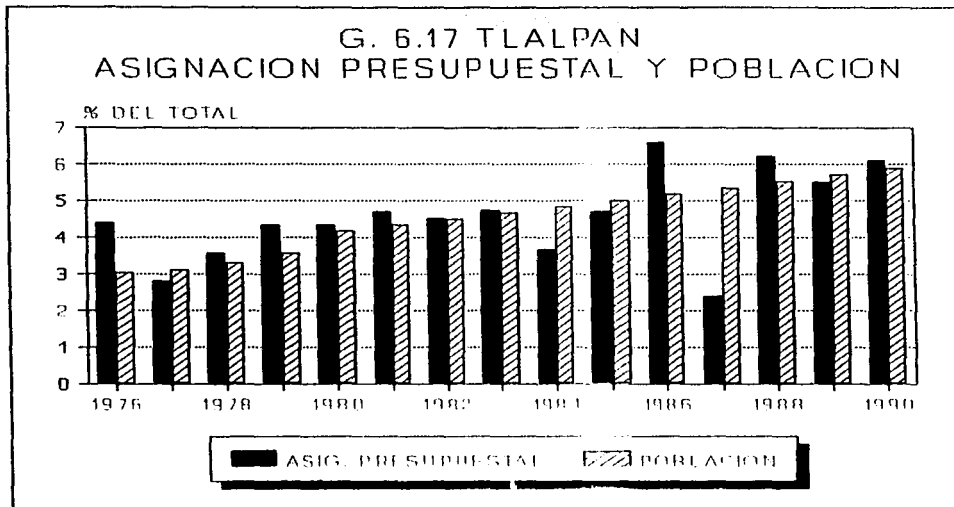
	ASIGNACION P.C. A \$80 ESCALA		ASIG. TOTAL DELEGACION %	POBLACION DE %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL A \$80 ESCALA	
	(A)	(A)			(B)	(C)
1976	497	1	4.38	3.04	346	1
1977	398	0.80	2.79	3.10	469	1.36
1978	626	1.26	3.56	3.30	626	1.81
1979	843	1.70	4.33	3.57	750	2.17
1980	652	1.31	4.33	4.18	628	1.82
1981	865	1.74	4.70	4.34	794	2.30
1982	648	1.30	4.51	4.50	639	1.85
1983	432	0.87	4.74	4.67	415	1.20
1984	453	0.91	3.67	4.83	579	1.68
1985	1115	2.25	4.70	5.00	1130	3.27
1986	1095	2.20	6.58	5.18	938	2.72
1987	837	1.68	2.38	5.35	2117	6.13
1988	1139	2.29	6.21	5.53	868	2.51
1989	1096	2.21	5.50	5.72	1135	3.29
1990	1321	2.66	6.10	5.89	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

Su patrón de crecimiento ha estado caracterizado por asentamientos irregulares, aunque en una modalidad algo diferente por la difícil situación topográfica de las principales zonas de expansión. Curiosamente, el gasto delegacional, en este caso se ha ajustado en forma bastante regular al crecimiento poblacional. Ver Gráfica 6.17. Aunque, dada la complejidad de la ocupación del suelo no es posible determinar cuales han sido los mecanismos que

mantuvieron dicha regularidad. De cualquier forma, los indicadores globales señalan graves deficiencias en el suministro de agua, 61% del total y drenaje 54% que implicarán fuertes erogaciones a futuro. Ver, Gráfica 6.17 y Cuadro 6.19.



6.2.15 Venustiano Carranza

Con 204 Hab./Ha., es una de las delegaciones más densamente pobladas del Distrito Federal. Al igual, que la mayoría, ha visto disminuir drásticamente su proceso de crecimiento poblacional, que ya había presentado una tasa negativa, -0.9% , en el decenio 1970-80 y que cayó a -2.85% hacia 1990. Con una consolidación urbana prácticamente completa, su condición socio-económica es media baja y la calidad de su vivienda buena. Aquí, proliferaron en forma especial las "vecindades", modalidad de vivienda que aunque presenta algunos graves problemas de hacinamiento, contiene elementos de control social, valiosos en zonas de alta criminalidad. La evaluación de la calidad material de la vecindad, puede llevar a distorsiones, sobre todo en cuanto a la provisión de servicios. Como la mayoría de las Delegaciones centrales, presenta

CUADRO 6.20
DELEGACION V. CARRANZA
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL
(PESOS)

	ASIGNACION P.C. A \$80		ASIG. TOTAL DELEGACION %	POBLACION DE %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL A \$80	
	(A)	ESCALA (A)	(B)	(C)	(D)	ESCALA (D)
1976	373	1	9.59	9.42	346	1
1977	546	1.46	10.00	3.91	469	1.36
1978	713	1.91	9.50	8.54	626	1.81
1979	872	2.34	9.39	7.91	750	2.17
1980	752	2.02	9.39	7.85	628	1.82
1981	1003	2.69	9.68	7.70	794	2.30
1982	848	2.27	9.93	7.56	639	1.85
1983	570	1.53	9.94	7.41	415	1.20
1984	679	1.82	8.27	7.26	579	1.68
1985	1152	3.09	6.92	7.10	1130	3.27
1986	984	2.64	7.96	6.95	938	2.72
1987	16422	44.02	59.67	6.79	2117	6.13
1988	1162	3.11	7.65	6.63	868	2.51
1989	1267	3.40	7.20	6.50	1135	3.29
1990	1439	3.86	7.20	6.31	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

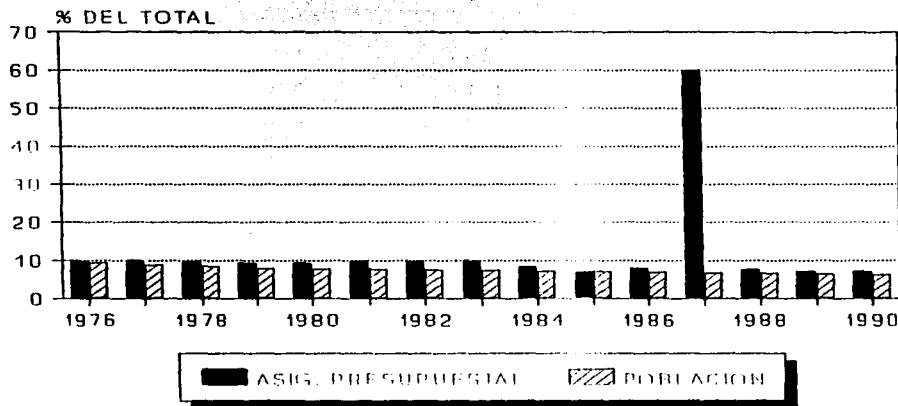
* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

un uso del suelo complejo. La mitad del área -49%- está destinada a la vivienda, casi un tercio -28% tiene un destino mixto, generalmente comercio-vivienda, un 18% a servicios y un 3% a la industria. La asignación delegacional, luego de un comportamiento excepcionalmente uniforme y muy cercano a la participación poblacional, sufrió una grave distorsión en 1987 -ver Gráfica 6.18-, como consecuencia de los programas de reconstrucción de 1985, lo que afectó en forma importante al resto de las Delegaciones. Posteriormente, la distribución volvió a retomar el curso mostrado en los años anteriores. Ver Cuadro 6.20.

6.2.16 Xochimilco

Presenta por una parte, características rurales ya que sólo un 35% de su territorio se encuentra construido. Por otra, contiene un corredor urbanizado con una alta densidad -215 Hab/Hect-. en relación a media delegacional de 16 Hab./Ha. Su población creció a un 5.1% entre 1950 y 1980, pero el decenio pasado disminuyó a 2.2%, lo que sigue siendo bastante alto para la media del Distrito Federal. Su nivel de consolidación urbana es mediano presentando

G. 6.18 VENUSTIANO CARRANZA ASIGNACION PRESUPUESTAL Y POBLACION



importantes áreas factibles de ser urbanizadas. La condición socioeconómica es media baja, con una calidad de vivienda mala, una de cuyas mayores deficiencias se localiza en el drenaje que no alcanza a cubrir más de un 60% del total. En cuanto a energía eléctrica y agua potable, existe una dotación aceptable.

En términos relativos, la Delegación ha sido una de las más beneficiadas en su asignación delegacional. Con la sola excepción de 1987, los montos se han ubicado por sobre su participación poblacional. La concentración del área urbana y una organización comunal ancestral, le han dado una fuerza de presión que le ha permitido optar por porciones importantes de la asignación. Lo anterior ha mostrado resultados en el sector de la infraestructura física, de la cual la Delegación aparece razonablemente dotada, aunque aún sea posible detectar deficiencias importantes en el área de salud y educación. Ver, Cuadro 6.21 y Gráfica 6.19.

CUADRO 6.21
DELEGACION XOCHIMILCO
ASIGNACION MEDIA PER CAPITA DELEGACIONAL

(P E S O S)

ASIGNACION P.C. A \$80	ASIG. TOTAL DELEGACION %		POBLACION DF %	ASIGNACION MEDIA PER CAP. DEL TOT. DELEGACIONAL	
	ESCALA (A)	(B)		A \$80 (D)	ESCALA (D)
1976	816	1	5.00	346	1
1977	1085	1.33	5.08	469	1.36
1978	1294	1.59	4.71	626	1.81
1979	1542	1.89	4.87	750	2.17
1980	1229	1.51	4.81	628	1.82
1981	1553	1.90	4.94	794	2.30
1982	1290	1.58	5.24	639	1.85
1983	746	0.91	4.74	415	1.20
1984	982	1.20	4.59	579	1.68
1985	1911	2.34	4.63	1130	3.27
1986	1582	1.94	5.42	938	2.72
1987	1428	1.75	2.31	2117	6.13
1988	1552	1.90	4.78	868	2.51
1989	4757	5.83	13.4	1135	3.29
1990	3083	3.78	8.00	1267	3.67

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADROS 6.1, 6.2 y 6.3

6.3 Tipología de la distribución

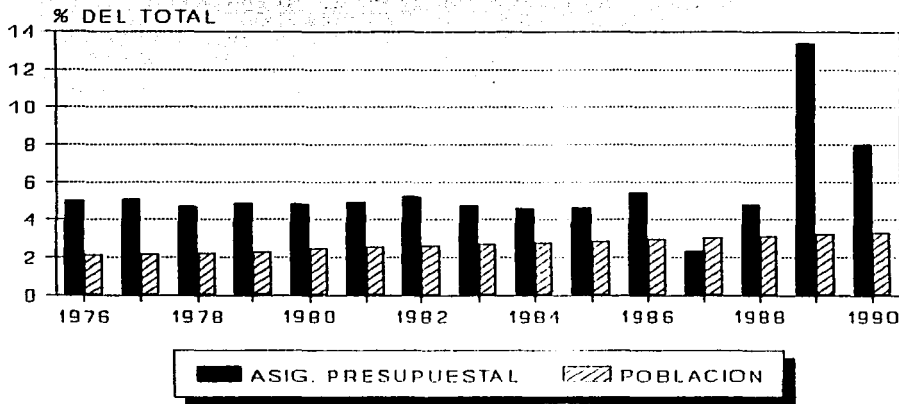
De lo anterior es posible deducir tres tipologías en las asignaciones presupuestales a las Delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal.

a) Aquellas donde la participación delegacional en la asignación total, en términos porcentuales, es menor a su participación poblacional en el Distrito Federal. Las Delegaciones que presentan esta situación son; Alvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa. De éstas, Coyoacán y Alvaro Obregón son las que muestran, el mayor grado de consolidación urbana. Se ubican también, dentro de este grupo a las Delegaciones más pobladas de Distrito Federal como son Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

En la Alvaro Obregón, con la sola excepción del año de 1990, su participación en la asignación delegacional fué menor a la participación de la Delegación en el porcentaje del total de la población del Distrito Federal, para la Delegación Coyoacán sucede lo mismo pero para el año de 1985.

En la Delegación Gustavo A. Madero persistió durante todo el periodo tal situación, lo cual nos indica que ha permanecido más

G. 6.19 XOCHIMILCO ASIGNACION PRESUPUESTAL Y POBLACION



castigada, presupuestalmente, y que deberían hacerse más inversiones en infraestructura para hacer posible la dotación de servicios. Esto se hace más patente en la Delegación Iztapalapa, que con su creciente población, donde su participación en la asignación delegacional ha permanecido muy por abajo de lo que representa en términos porcentuales del total de la población del D.F..

De las Delegaciones comprendidas dentro de este grupo, en las Delegaciones Gustavo A. Madero e Iztacalco su participación en el total de la población ha declinado, siendo durante el periodo su tasa de crecimiento negativa; en cambio las Delegaciones Alvaro Obregón, Coyoacán e Iztapalapa son las que presentan un crecimiento sostenido de su población y en las que debería haber, con mayor justificación, una mayor asignación delegacional.

De lo dicho anteriormente podría añadirse que, son Delegaciones periféricas en proceso de consolidación urbana y que por lo tanto requerirían de una mayor asignación delegacional.

b) En este grupo tenemos a las Delegaciones donde su participación porcentual en la asignación delegacional es mayor al porcentaje de la población total del D.F. que vive en ellas. De esta manera

tenemos comprendidas en este grupo a las Delegaciones Cuajimalpa, Cuauhtemoc, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac y Xochimilco.

Dentro de este grupo hay Delegaciones que ya tienen una mayor consolidación urbana como la Cuauhtemoc y Miguel Hidalgo, como aquellas que estan proceso de lograrla como serian las de la periferia (Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlahuac y Xochimilco), donde en esta ultimas la dotación de servicios se refleja en una mayor asignación delegacional y que ciertamente se verian más beneficiadas para lograr su consolidación urbana.

Cabe mencionar que las Delegaciones Cuauhtemoc y Xochimilco, de este grupo, son las más beneficiadas presupuestalmente pues su asignación delegacional se ha mantenido por arriba de la participación poblacional, en términos porcentuales, en unos tres puntos aproximadamente; la primera del centro y la última de la periferia.

c) Por último, tendríamos dentro de este grupo a las Delegaciones donde su participación porcentual en la asignación delegacional es más o menos igual a la participación de la Delegación en el total de la población del D.F.

Comprendidas aquí, están las Delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Tlalpan; a las Delegaciones Tlalpan y Azcapotzalco las consideraremos territorialmente como periféricas y las dos restantes como centrales. Las Delegaciones Benito Juárez y Venustiano Carranza han tenido una asignación acorde a su participación en el total de la población del D.F., aunque su asignación ha permanecido un poco arriba de su participación poblacional debido a los pagos de seguridad pública en éstas. Cabe decir que su consolidación urbana se ha logrado totalmente.

A través del análisis estadístico y de conversaciones con funcionarios del Departamento, fue posible detectar tres variables que determinaban la asignación delegacional. La primera está relacionada de gastos de capital derivada de los procesos de consolidación urbana. Los gastos de infraestructura conforman una fracción importante de las asignaciones. En esta categoría se encontraban las delegaciones periféricas del sureste.

Un segundo factor, gran fuerza, fue la tendencia histórica de las asignaciones. La inercia juega un papel importante en las asignaciones dado que los Delegados son muy sencibles a los cambios porcentuales y ejercen presión por no perder el terreno ganado en los años precedentes.

Por último, están los casos fortuitos o de fuerza mayor que implican gastos desproporcionados. El caso típico se dio en el año de 1987 con el brusco aumento en la asignación presupuestal de la Delegación Venustiano Carranza, y por lo tanto la brusca caída en las demás, explicado por la reconstrucción de la Delegación mencionada, la más afectada por los terremotos de 1985.

En términos generales, no existe una definición sistemática de la asignación delegacional que no sea el inercial. Dejando un amplio margen para el manejo político, en lo que de cualquier forma no implica una porción significativa del gasto total.

CAPITULO 7

LA DEUDA PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Antecedentes

7.1 Endeudamiento local y macroeconomía

Como hemos observado en los capítulos anteriores, los gastos locales tienden, -en la medida que los procesos de urbanización se consolidan-, a incrementar sus inversiones en infraestructura. La dimensión y el lapso en que se desarrollan implican inversiones importantes de capital muy por sobre las capacidades de sus recursos ordinarios. Estas fuertes inversiones presentan un costo de oportunidad en cuanto a su financiamiento, ya sea este vía un ahorro obligado, mayores tasas impositivas, o a través del endeudamiento.

La discusión sobre los beneficios o desventajas del endeudamiento público datan de mediados del Siglo XVIII. David Hume, en su ensayo sobre "El Crédito público", resaltó algunos de los argumentos que aún hoy se esgrimen en su contra; cargas a futuras generaciones, alzas en las tasas de interés con su consecuente efecto sobre la inversión privada, posibles abusos de sobrecontratación y procesos degenerativos financieros que llevarían a la bancarrota. Por su parte, Adam Smith, señaló el efecto detractor que la deuda ejerce sobre la inversión privada y la incapacidad de pago de los gobiernos, genera en el largo plazo procesos inflacionarios. Las críticas de Mill, -similares a las de Smith-, hicieron énfasis en el efecto del servicio de la deuda sobre la tasa de interés y la competencia del Estado frente al sector privado en el mercado de capitales.

Los defensores clásicos del endeudamiento como James Steuart, Thomas Robert Malthus y Alexander Hamilton entre otros, coincidieron en argumentar que la deuda alienta el mercado y por ende la producción. La deuda jugaría así un papel importante como reactivador de los ciclos depresivos y en general como agente monetario estabilizador. La idea de que el endeudamiento originaría un círculo vicioso que terminaría en la bancarrota, se reemplazaba por uno virtuoso, en que las nuevas inversiones generaban un crecimiento económico más que suficiente para el pago de las deudas contratadas. Más aún, parecía imprescindible como aportadora de capital en las primeras etapas del desarrollo.

Hoy, la argumentación continúa aproximadamente en los mismos términos y los detractores del endeudamiento, -James Buchanan y en menor medida Musgrave-, se enfrentan a la marea keynesiana de la posguerra.

La especificidad del endeudamiento local complica sustancialmente el horizonte teórico. Por una parte, es universalmente admitido que la instancia local, con enormes gastos de infraestructura y con una base impositiva diminuta, no ha estado nunca en condiciones de abordar su inversión de capital. Mucho menos, luego de los procesos violentos de urbanización de los Siglos XIX y XX. Por otra, los endeudamientos locales son necesariamente externos, que es el tipo menos ventajoso de los endeudamientos públicos.

Así, la deuda local fue la primera de carácter público en ser universalmente aceptada como necesaria, exceptuando los originados por las guerras, aunque nunca han estado exentas de una serie larga de imperfecciones, la mayoría de las cuales no han sido satisfactoriamente solucionadas hasta el momento y tienden a ser vistas como un mal necesario. De entre las imperfecciones más evidentes del endeudamiento público local, se cuentan:

i) La desventajosa situación en que se encuentran al participar en el mercado de capitales, dado el enorme riesgo que implican y la mayor rigidez de sus mecanismos endógenos de financiamiento. De por sí, su inserción se lleva a cabo bajo condiciones que tienden a distorsionar las normas allí imperantes. Los montos manejados y una serie de limitaciones impuestas desde los niveles superiores de gobierno para el manejo de la deuda, hacen que los gobiernos locales generalmente comprometan sus obligaciones en tratos directos. Mismos, que suelen caracterizarse por una movilidad financiera bastante limitada durante la madurez de los mismos. Así, las fluctuaciones cambiarias y el costo del dinero, afectan de manera importante los servicios comprometidos. En el caso del Departamento del Distrito Federal, estas limitaciones han sido bastante desventajosas. En la actualidad se encuentra en condiciones muy limitadas de contratar empréstitos con fuentes del exterior y al hacerlo se efectúan a través de acreedores nacionales.

ii) Las inversiones de capital, para las cuales se suelen contratar los empréstitos, se caracterizan por tener un largo plazo de maduración. Se presenta así una estrecha vinculación entre los proyectos de inversión y el tipo de financiamiento. Su carácter de servicios públicos presenta una posibilidad media de ganancia en el muy largo plazo, inferior a otros mecanismos de inversión. Aunque los adeudos sean garantizados, como en el caso del Departamento del Distrito Federal "sobre el crédito de la nación", no aparecen con una alta consideración en las carteras financieras privadas. Así, los financistas suelen ser los mismos proveedores de tecnología, como en el caso del Metro. En una situación de mercado 'cuasi cautivo', las condiciones financieras se ubican muy por sobre las prevaletientes en los mercados libres del

dinero. El inversionista público debe pactar las obligaciones con varios años de gracia, concentrando los pagos hacia el fin de los períodos y ejerciendo fuertes presiones sobre los presupuestos.

iii) La desproporción universal entre las fuentes de ingresos asignadas a los gobiernos locales y sus necesidades de inversión, suele traducirse en una carga desproporcionada del servicio de la deuda sobre el presupuesto local.

Ante tales circunstancias, las quiebras de los sistemas financieros locales no han sido extrañas en el pasado. Por ejemplo, en un mercado tan dinámico de la deuda local como el prevaleciente en Estados Unidos, se han protagonizado al menos cuatro períodos de virtual quiebra, en un número importante de sistemas financieros locales. El primero, tuvo lugar durante la crisis de 1837 y abarcó los gobiernos locales de los prometedores nuevos territorios. El segundo, en 1865, al término de guerra civil, comprometió los estado confederados del sur. Para entonces, la deuda de guerra de los gobiernos locales de los estados del norte fue absorbida por el gobierno central. Una nueva crisis general se produjo en 1873. Finalmente, en este Siglo, a mediados de los treinta, una crisis general afectó las finanzas locales como consecuencia del crack en 1929 de la bolsa de Nueva York.

Está demás decir que en la mayoría de estas crisis financieras de los gobiernos locales norteamericanos, los costos cayeron sobre los acreedores. Mismos, que con el tiempo han exigido mayores garantías para invertir su dinero en empresas del gobierno local.

El Departamento del Distrito Federal, como veremos más adelante, no ha estado exento de virtuales quiebras de su sistema financiero. El caso más reciente, data de mediados de los ochenta, cuando dado el carácter 'garantizado' de sus deudas fueron íntegramente absorbidas por el gobierno central.

La situación de los endeudamientos locales, por implicar mayores oportunidades de riesgo, es bastante más compleja que la de los gobiernos centrales. No es de extrañarse que las condiciones impuestas por el mercado suelen ser draconianas. Más aún, cuando se conjugan en una sola persona jurídica el acreedor y el ejecutor de la inversión. Los préstamos 'garantizados' por los gobiernos centrales tienen, desde el punto de vista de los acreedores, sólo un valor relativo. Las condiciones suelen cambiar al pasar sus adeudos, vía las renegociaciones, a ser parte del adeudo del central. Este fenómeno no es siempre bien visto por los acreedores, pues de hecho pasan a formar parte de un mercado financiero más dinámico y por ende más competitivo. De cualquier forma, es ésta una situación mucho más favorable que la pérdida total a la que se arriesgan los adeudos no garantizados.

7.1.1 Endeudamiento Local y Endeudamiento Central

Los endeudamientos centrales y locales tienen características diferentes en cuanto a su incidencia en el comportamiento macro de la economía. El área de influencia central es mucho mayor y responde directamente a políticas económicas instrumentales de tipo keynesiano, o en el mejor de los casos, monetarias. Los endeudamientos locales, por su parte, están desvinculados de los mecanismos de estabilización e inciden solamente en el financiamiento de proyectos específicos.

Lo anterior, no pareciera ser enteramente cierto luego de la acelerada explosión urbana en este Siglo. Los financiamientos locales actualmente son vistos con mayor relevancia a nivel macroeconómico. Un estudio reciente para el caso francés (Derycke, Gilbert 1985), sugiere que existiría un proceso de doble determinación entre las políticas macroeconómicas y los procesos de endeudamiento local. Dicha determinación, pareciera tener un sustento más estructural que el mero centralismo político y dio muestras de estar basado en; a) una incidencia del gasto local en la demanda agregada mayor a la esperada y b) una alta elasticidad de la deuda local frente al gasto global.

Estas circunstancias, que pasarían a ser determinantes en procesos de endeudamiento local, los caracterizarían como fenómenos explosivos e incontrolables en su nivel administrativo. Su naturaleza diversa hace que los procesos locales y central no presenten los mismos ciclos de contracción y expansión. En algunos países las deudas públicas locales han protagonizado una dinámica explosiva, llegando a constituir diferencias significativas en sus montos relativos. En Estados Unidos, hacia 1902, las deudas locales eran ocho veces la deuda estatal (Anderson, 1986). En Occidente, en los últimos cien años, la participación de las deudas locales en el total del adeudo público, ha presentado dimensiones cambiantes, dando pruebas de estar íntimamente ligada a la aproximación que se tenga sobre el papel que juega el déficit en los gobiernos centrales..

"...entre 1938 y 1950 la participación del gobierno central (respecto a los gobiernos locales) en la deuda del sector público pasó del 65.7% al 91.4% en los Estados Unidos, del 60.8% al 80.7% en Canadá y del 91.3% al 96.1% en Francia..... Entre 1950 y 1970 la deuda federal disminuyó su participación en el total: en los Estados Unidos pasó de 91.4% al 72.1%, en Canadá del 80.7% al 72.3%, en Francia del 96.1% al 78.1% y en el Reino Unido del 88.3% al 68.1%.....Durante la última década (1970-1980) se ha asistido nuevamente, a la importancia creciente del gobierno federal o central en la deuda total..." (Bricall, 1984).

Obviamente, en América Latina y en México en específico donde se ha protagonizado una gibarización de la importancia de todo el aparato administrativo local, estos ciclos no se han presentado con la misma tendencia. Sin embargo, permanece el precedente de que los financiamientos locales pueden llegar a jugar un papel de importancia en los procesos macroeconómicos.

7.1.2 Las limitaciones al Endeudamiento Local

En la actualidad, los endeudamientos locales están siendo severamente limitados, tanto en su monto, -que suele medirse respecto al impuesto predial o a la totalidad de la recaudación-, como en las condiciones en que son contratados y que se encuentran sujetas a legislaciones especiales. Por ejemplo, el Departamento del Distrito Federal, debe enviar periódicamente informes sobre la situación financiera a la Cámara de Diputados. Esta, a su vez, debe emitir lineamientos al respecto. Luego de la última negociación se impusieron restricciones al endeudamiento externo que en definitiva lo limitaron -endeudamiento condicionado- a los relacionados al Sistema de Transporte Metro y bajo los protocolos firmados con Francia y Japón.

En Estados Unidos, las ventajosas características impositivas y financieras que presentaban los 'bonos de deuda local,' están siendo revisadas (1). Los efectos regresivos y la mala asignación de recursos que al parecer implicaron en el pasado, levantaron una serie de sospechas entre los legisladores.

No es de extrañarse que los financiamientos extraordinarios que se presentan en los gobiernos locales sean abordados cada vez más vía transferencias del gobierno central, aunque éste debe a su vez contraer deuda para poder abordarlas. Esta tendencia hacia un cambio en las modalidades de financiamiento, se encuentra inmersa en un proceso en que no sólo cuestiona la capacidad de endeudamiento, sino todo el sistema de financiamiento de los gobiernos locales.

1- Las exenciones impositivas de las inversiones bancarias en bonos emitidos por los gobiernos locales, se suprimió en 1990. Se ha producido desde entonces una reestructuración en la categoría de los tenedores, pasando a constituir los particulares mas de un 60% del total, transformando su sensibilidad política.

7.1.3 Características del endeudamiento local

Un Endeudamiento Externo

El endeudamiento local, presenta características similares al endeudamiento externo de los gobierno centrales, en tanto que:

- i) Los recursos contratados, no provienen del ahorro local y por lo tanto no se consideran como una exacción directa de la demanda o la inversión.
- ii) Los aspectos financieros y de traslado escapan totalmente del control del solicitante.
- iii) Frecuentemente, no sólo son externos sino suelen estar contratados en moneda extranjera y por lo tanto expuestos a pérdidas por diferencias cambiarias (Musgrave, 1969; Anderson, 1973; ACIR, 1984; Bahi, 1985).

7.2 La Equidad Intergeneracional

Una de las característica más relevantes del endeudamiento local es su forma de financiamiento a largo plazo. La naturaleza de los proyectos para los cuales son contratados y el monto de los empréstitos requeridos así lo indican. Sobre todo, dado su extenso proceso de maduración. Lo anterior, es válido tanto en situaciones donde la deuda se destina preferentemente a inversiones de capital, -Departamento del Distrito Federal- así como en sistemas donde es destinada a servicios básicos como la educación. En términos normales, aunque fuese factible imponer una alta tributación a la población con este propósito, no es posible costear las inversiones con los ejercicios ordinarios. En el corto plazo nos encontraríamos en una situación de sacrificio de la actual generación en beneficio de una futura. Un sentido de equidad intergeneracional, alienta un financiamiento que se prolongue en el tiempo. Si bien no necesariamente por todo el lapso de la vida útil de una obra, por lo menos, a través de un razonable período de distribución de la carga.

La equidad intergeneracional, ha sido uno de los argumentos más sólidos de un proceso que compromete seriamente las posibilidades de crecimiento a futuro. Desgraciadamente, no es fácil estructurar sistemas financieros que aseguren una distribución intergeneracional homogénea... Que una porción mayor de sacrificio sea impuesta sobre las generaciones futuras, ha sido más la norma que la excepción. Esto, debido en buena medida a que los gobiernos locales en general, -y aquí el Departamento del Distrito Federal no es la excepción-, se encuentra en una situación bastante poco confortable en cuanto al manejo financiero de sus pasivos. Más aún, no es de extrañar una situación en que el servicio de la deuda local pasa a ser una carga insostenible para el presupuesto. Tal fue el caso del Departamento del Distrito Federal en 1986.

7.3 La Deuda Pública del Departamento del Distrito Federal

7.3.1. Origen y Destino de la Deuda

¿Qué fue lo que hizo crecer la deuda del Departamento del Distrito Federal y a qué destino estaba dirigida como para transformarla en un elemento inmanejable dentro del presupuesto?

Al ambiente general de gasto imperante en el país a partir de 1978, habría que sumar otra serie de argumentaciones. Por una parte, las políticas viales aplicadas durante los setenta con énfasis en el transporte privado, mostraron ser totalmente inoperantes hacia el final de la década. La ampliación del metro se presentó como opción inaplazable. Virtualmente la totalidad de los endeudamientos a partir de 1979, fueron destinados a tal fin.

Los organismos financieros internacionales que se ocupan más directamente de proyectos de inversión urbana, específicamente el Banco Mundial, estimaban que la opción de tren urbano subterráneo no era la indicada para los países en desarrollo (Ver: Banco Mundial, 1990). Su elevado costo, implica en el largo plazo una transferencia importante de capitales del sector privado. Se veía así seriamente comprometida la posibilidad de crecimiento a futuro. Las recomendaciones adversas de los consultores internacionales terminaron por no autorizar préstamos blandos con este fin. Aún así, en su momento, la opción pareció acertada. Las dimensiones y densidad de la ciudad habían generado un grave problema de desplazamiento. El trazado de las líneas -que aunque nunca han sido consultadas con la comunidad- priorizó los traslados trabajo-vivienda. Por otra parte, un creciente problema de contaminación ambiental presentaba la opción como acertada. Ante las perspectivas nacionales de producción petrolera se produjo una amplia disponibilidad de capitales extranjeros que terminó por facilitar la operación.

El crecimiento de la deuda contratada entre 1978 y 1982, aunque importante, era factible de cubrir con los ingresos programados. Estos, habían mostrado una gran dinámica en términos reales debido a la sobrevaluación de la moneda. La situación hacendaria parecía dar margen ha comprometer al Departamento del Distrito Federal en obligaciones a futuro para una inversión de infraestructura.

El error de cálculo pareciera haber consistido en aceptar las condiciones impuestas por los acreedores y contratar un monto creciente de los nuevos adeudos en divisas. Este tipo de contrataciones implicaba un grave riesgo. Para funcionarios con acceso a información, ésto debió haber sido evidente dada una situación hacendaria crecientemente deficitaria y un menor deslizamiento cambiario. Riesgo del cual ya se había tomado conciencia en 1977, como efecto de la primera devaluación⁽²⁾. Es posible argumentar que no era factible contratar empréstitos que no

²- Para entonces, la pérdida cambiaria hubo de ser solventada en parte por el gobierno central.

estuviesen especificados en moneda dura, pero dadas las implicancias de la operación, se hacía indispensable un cálculo detallado sobre las consecuencias de una devaluación.

Aquí se presenta un problema de competencia. En el pasado, la legislación había tomado precauciones para que el endeudamiento del Departamento del Distrito Federal fuese básicamente factible en relación a sus propios ingresos. Los riesgos de contratar adeudos en moneda extranjera eran obvios, en circunstancias que a diferencia del gobierno central, sus ingresos sólo pueden generarse en moneda nacional. Es posible suponer que los resquicios utilizados para contratar deuda en moneda extranjera, pueden haber respondido más a un sentido práctico que a una política deliberada. Esto es, salvar la contratación directa del gobierno central subvencionando a la capital, aunque de igual forma luego traspasaría fondos al Departamento del Distrito Federal.

Si bien en el pasado el manejo financiero del endeudamiento ha sido bastante cuestionable, la aplicación de esos recursos fue en principio correcta. No se cayó, al menos según la información de la Cuenta Pública, en una aplicación de los recursos para fines de consumo, ni se perdió en un laberinto administrativo financiero. La naturaleza de una parte importante del endeudamiento de esos años, -contratada con compañías directamente involucradas en el Metro-, así lo exigían. En 1982, los 35,600 Mlls. contratados, se distribuyeron de la siguiente forma: Metro y Vialidad Alterna 88,7%, Operación Hidráulica 8.7%, y Semáforos 2.53% (Cuenta Pública del DDF, 1982).

7.3.2 El Monto de la Deuda

Hacia 1969, el monto total de la deuda del Departamento del Distrito Federal era insignificante. Esta situación se debió en buena medida al autocrático gobierno de la ciudad, ejercido entre 1953 y 1966, por Ernesto Uruchurtu. Su política fiscal restrictiva se había sustentado, por una parte, en un desarrollo macroeconómico importante, que venía creciendo a tasas muy altas desde hacía más de diez años. Por otra, en los bajos niveles de organización social de la década de los cincuenta y principios de los sesenta.

El gobierno central de aquel entonces, presentaba una situación presupuestaria confortable y no parece haber puesto mayores objeciones a importantes transferencias al Departamento del Distrito Federal. Se iniciaron así proyectos como el Sistema del Metro que posteriormente habría de ser uno de las principales causales de sus desajustes financieros.

Otro elemento que le permitió a Uruchurtu sostener la hoy legendaria austeridad fiscal, fue el bajo nivel organizativo imperante en los grupos de menores ingresos. Esta situación habría de presentar dramáticos cambios en la década de los sesenta y la salida de Uruchurtu habría de ser uno de sus signos más evidentes. Las invasiones de terrenos que comenzaron a agudizarse desde mediados de los años cincuenta y las posteriores regularizaciones

en la tenencia de los terrenos ocupados, implicaban un alto costo en infraestructura. El inflexible gobierno de Uruchurtu, logró fácilmente traspasar el fenómeno al Estado de México.

Con un gobierno central consecuente y con una hábil política de endeudamiento no titulado a corto plazo, hacia 1970, la deuda, como porcentaje del total ejercido, significaba apenas un 18%. Cifra irrelevante, si tenemos en cuenta que doce años más tarde, ascendería al 150% del total ejercido de ese año... Ver Cuadro 7.1 y Gráficas 7.1 y 7.10. Entre 1970 y 1982, la deuda pública del Departamento del Distrito Federal creció, en moneda constante, casi 37 veces su valor original. Esto es, a una tasa acumulada anual del 35%, superior al 20.34%, al que creció la deuda federal en el mismo lapso. Ver Cuadros 7.2. y 7.3.

CUADRO 7.1
DISTRITO FEDERAL: DEUDA PUBLICA
PESOS DE 1980, (MILLONES)

DEUDA MONTO TOTAL PESOS 1980	DEUDA COMO % DEL TOT.E		SERVICIO DEUDA \$ 1980		SERVICIO COMO % DEL TOT.EJER.		
	ESCALA (A)	(B)	(C)	ESCALA (C)	(D)	ESCALA (D)	
1970	2901	1	17.94	86.89	1	0.54	1
1971	4027	1.39	23.88	2411.63	27.75	14.30	26.61
1972	8999	3.10	40.62	2335.14	26.87	10.54	19.62
1973	20512	7.07	59.95	3604.52	41.48	10.53	19.61
1974	23051	7.94	67.85	5128.33	59.02	15.10	28.09
1975	24735	8.53	62.49	8748.69	100.69	22.10	41.13
1976	36215	12.48	99.82	8133.09	93.60	22.42	41.72
1977	33939	11.70	82.69	3256.68	37.48	7.94	14.77
1978	32462	11.19	73.95	5396.78	62.11	12.29	22.88
1979	39456	13.60	81.14	9770.01	112.44	20.09	37.39
1980	47585	16.40	72.80	20910.00	240.65	31.99	59.53
1981	70936	24.45	86.46	12485.34	143.69	15.22	28.32
1982	106703	36.78	150.65	36141.16	415.94	51.03	94.96
1983	55637	19.18	97.01	36237.05	417.04	63.19	117.59
1984	43453	14.98	71.31	18271.32	210.28	29.99	55.80
1985	41470	14.29	56.11	14965.24	172.23	20.25	37.68
1986	4348	1.50	8.79	50567.61	581.97	102.18	190.15
1987	5023	1.73	14.17	3024.19	34.80	8.53	15.88
1988	4041	1.39	8.43	2585.87	29.76	5.40	10.04
1989	3666	1.26	7.41	659.54	7.59	1.33	2.48
1990	3920	1.35	6.82	506.47	5.83	0.88	1.64

NOTA: Las columnas (B) y (D) hacen referencia al total ejercido
* TOMADO DEL DIARIO OFICIAL EJERCICIO ORIGINAL.

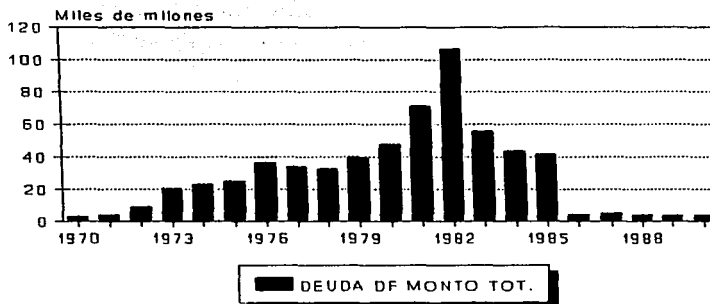
CUADRO 7.2
DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION:
DEUDA PUBLICA VALORES NOMINALES Y MONEDA CONSTANTE 1980
(MILLONES)

	VALOR NOM. TOTAL DDF. (A)	VALOR 1980 DDF. (A)	ESCALA (A)	VALOR NOM. TOTAL FED. (B)	VALOR DE LA DEUDA FED \$80 (B)	ESCALA (B)
1970	628	2901	1	49446	228520	1
1971	917	4027	1.39	71476	313823	1.37
1972	2152	8999	3.10	88183	368737	1.61
1973	5496	20512	7.07	116299	434051	1.90
1974	7643	23051	7.94	156405	471702	2.06
1975	9444	24735	8.53	216786	567784	2.48
1976	16010	36215	12.48	370293	837603	3.67
1977	19346	33939	11.70	500633	878260	3.84
1978	21744	32462	11.19	575391	859001	3.76
1979	31240	39456	13.60	727938	919386	4.02
1980	47585	47585	16.40	887474	887474	3.88
1981	90722	70936	24.45	1390866	1087518	4.76
1982	216701	106703	36.78	4281486	2108204	9.23
1983	228022	55637	19.18	7240244	1766620	7.73
1984	283448	43453	14.98	10738518	1646215	7.20
1985	443060	41470	14.29	21216462	1985861	8.69
1986	95570	4348	1.50	60420200	2749119	12.03
1987	285380	5023	1.73	159833800	2813075	12.31
1988	348364	4041	1.39	214476600	2487929	10.89
1989	378369	3666	1.26	264351300	2561564	11.21
1990	525509	3920	1.35	353572500	2637651	11.54

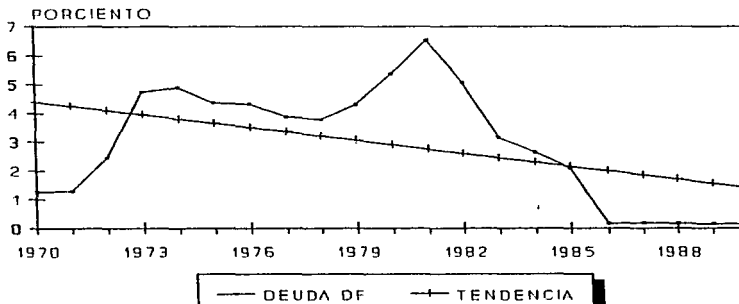
ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

- * CUENTAS PUBLICAS DEL D.D.F. 1970 A 1990.
- * INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.
- INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR CD.
- * PERIODICO UNO MAS UNO (SABADO 19 DE MAYO 1984)
- * "EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO", INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA, MEX. 1987
- * CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL, 1987 A 1990.

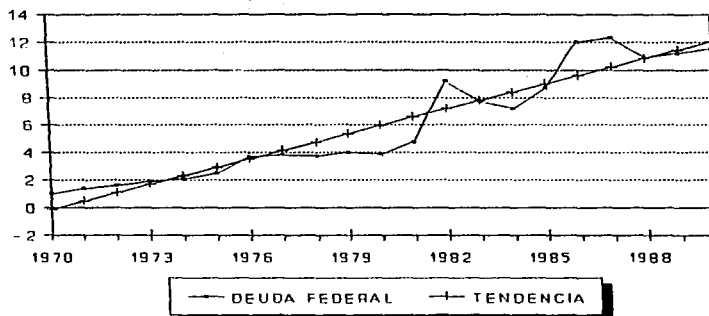
G-7.1 DF: DEUDA PUBLICA PESOS DE 1980



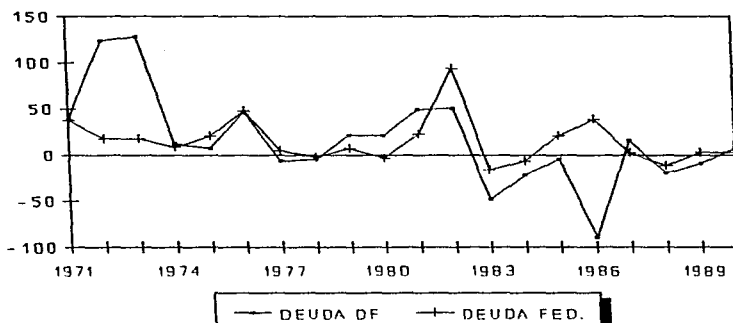
G-7.2 DF: DEUDA PUBLICA COMO % DE LA DEUDA FEDERAL



G-7.3 FED: DEUDA PUBLICA A \$1980
ESCALA DE LA DEUDA 1970=1



G-7.4 DF Y FED: TASA CRECIMIENTO DEUDA
A PESOS DE 1980



Es importante mencionar que aunque la deuda federal mostró hasta 1982, un aumento explosivo, el Departamento del Distrito Federal la superó en crecimiento. Solamente, cuando se incluye en el análisis, el periodo posterior a las negociaciones de 1982-86, es cuando se logra disminuir la relación porcentual entre una y otra. Ver Gráficas 7.2 y 7.3.

¿Qué hizo crecer la deuda en forma tan explosiva, que hubo años en que se incrementó en más de un 120%...? Ver Gráfica 7.4. Existen varias razones que explican este fenómeno. En primer término, se encuentran las circunstancias que rodeaban las finanzas del Departamento del Distrito Federal hacia 1970, cuando se inició la ruta del endeudamiento. El monto total de la deuda, en ese entonces, era irrelevante. Lo que daba margen a la contratación de importantes sumas adicionales. Durante todo el sexenio de Luis Echeverría, la deuda se incrementó a una tasa anual, en términos reales, de 52.3%. Para 1976, el monto total había crecido más de 12 veces. Aún así, ese año significó en términos del ejercicio, el 99.8%

Para los fines de un análisis presupuestario, lo importante es la relación que la deuda guarde respecto a la recaudación. Esta razón, siguió un ritmo levemente ascendente, hasta la crisis devaluatoria de 1982. Ver, Gráficas 7.5 y 7.10. Se hubiese podido afirmar, que de no haber tenido lugar una violenta devaluación, el proceso de endeudamiento hubiese podido mantenerse por algún tiempo. Pero hay que mencionar que la incidencia del Departamento del Distrito Federal en este proceso, no pudo sino haber sido marginal, dada su limitada discrecionalidad hacendaria. Ver Gráfica 7.6.

Con la perspectiva del tiempo, hoy podemos decir que hacia 1977 el Departamento del Distrito Federal había llegado al límite sano de su endeudamiento. Desgraciadamente, luego de un breve lapso de austeridad, se reinicia el proceso, esta vez bajo circunstancias financieras mucho más adversas a las prevalecientes en 1970.

El factor que impulsó el crecimiento desmedido de la deuda, a partir de 1978, -ver Gráfica 7.1- fue lo que en términos oficiales se denominó "pérdida cambiaria". Este fenómeno, presentó situaciones críticas hacia 1982, agravadas por el incremento en las tasas internacionales de interés, como producto de una recesión en Estados Unidos. En su momento la pérdida por incremento en las tasas fue importante, pero se vió opacado por los enormes efectos de la diferencia cambiaria.

La crisis de la deuda del Departamento del Distrito Federal, que presenta su primer punto álgido hacia 1982, mostró los primeros signos de alarma con por lo menos unos siete años de antelación. Con la primera devaluación de 1976 el presupuesto sufrió su primera carga adicional. De acorde con las circunstancias, muy pronto se hizo sentir la reacción oficial, así al menos durante los dos primeros años de la siguiente administración, 1977-1978, la deuda dejó de crecer. No sólo eso, sino disminuyó en términos reales en un 10.64% respecto de 1976. Esta etapa de austeridad, hubo de tener una corta duración y hacia 1979 se reinicia el endeudamiento y lo que es más grave, se incrementa su proporción en moneda extranjera.

CUADRO 7.3
DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION:
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA DEUDA
EN MONEDA CONSTANTE DE 1980

	ANUAL TOTAL DF. (A)	ANUAL TOTAL DEUDA FED. (B)
1970	§	§
1971	38.78	37.33
1972	123.48	17.50
1973	127.95	17.71
1974	12.37	8.67
1975	7.31	20.37
1976	46.41	47.52
1977	-6.28	4.85
1978	-4.35	-2.19
1979	21.55	7.03
1980	20.60	-3.47
1981	49.07	22.54
1982	50.42	93.85
1983	-47.86	-16.20
1984	-21.90	-6.82
1985	-4.56	20.63
1986	-89.51	38.43
1987	15.51	2.33
1988	-19.54	-11.56
1989	-9.27	2.96
1990	6.93	2.97

NOTA: Las columnas muestran la variación porcentual de un año respecto del inmediato anterior.

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

- * CUENTAS PUBLICAS DEL D.D.F. 1970 A 1990.
- * INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.
- INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR CD.
- * PERIODICO UNO MAS UNO (SABADO 19 DE MAYO 1984)
- *"EL INGRESO Y GASTO PUBLICO EN MEXICO", INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA, MEX. 1987.
- * CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL, 1987-1990.

**CUADRO 7.4
DISTRITO FEDERAL:
DEUDA PUBLICA COMO PORCENTAJE DE LO RECAUDADO Y LO EJERCIDO**

	DF COMO % TOTAL RECAUDADO (A)	DF COMO % TOTAL EJERCIDO (B)
1970	14.93	17.94
1971	20.32	23.88
1972	33.50	40.62
1973	56.31	59.95
1974	72.67	67.85
1975	74.51	62.49
1976	102.10	99.82
1977	111.49	82.69
1978	87.79	73.95
1979	84.83	81.14
1980	69.74	72.80
1981	102.22	86.46
1982	169.21	150.65
1983	83.00	97.01
1984	68.00	71.31
1985	68.48	56.11
1986	11.00	8.79
1987	14.14	14.17
1988	8.41	8.43
1989	7.41	7.41
1990	6.82	6.82

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUADRO 7.1, 7.2

* CUENTAS PUBLICAS DEL D.D.F. DE 1970 A 1990.

CUADRO 7.5
 DISTRITO FEDERAL:
 DEUDA PUBLICA, INCREMENTO ANUAL
 COMO PORCENTAJE (%) DE: EL TOTAL EJERCIDO Y
 EL TOTAL RECAUDADO PARA EL AÑO.

	ANUAL COMO % TOTAL RECAUDADO (A)	ANUAL COMO % TOTAL EJERCIDO (B)
1970	%	%
1971	36.05	33.08
1972	64.89	70.10
1973	68.08	47.60
1974	29.06	13.18
1975	2.54	-7.90
1976	37.03	59.75
1977	9.19	-17.16
1978	-21.25	-10.57
1979	-3.37	9.72
1980	-17.79	-10.28
1981	46.58	18.77
1982	65.53	74.23
1983	-50.95	-35.60
1984	-18.06	-26.49
1985	0.71	-21.32
1986	-83.94	-84.34
1987	28.49	61.25
1988	-40.47	-40.48
1989	-11.98	-12.17
1990	-7.94	-7.94

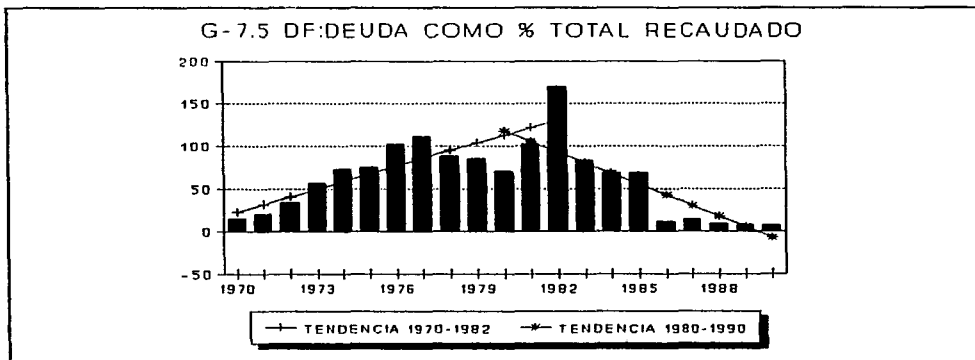
ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* IBID. CUADRO 7.1, 7.2

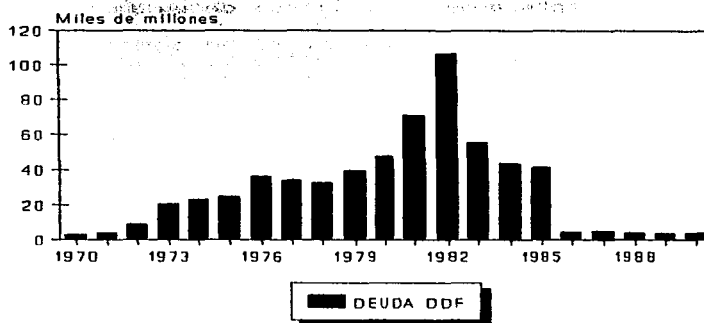
Pareciera ser que las autoridades financieras del Departamento del Distrito Federal, durante el sexenio de José López Portillo, se dejaron llevar por el ambiente general de gasto que prevaecía en ese entonces. Frente a la posibilidad de un fuerte incremento de los ingresos petroleros, las finanzas públicas protagonizaron un crecimiento explosivo, basado en buena medida en un violento proceso de endeudamiento. Ver Gráfica 7.3. Entre 1980 y 1982, el presupuesto federal en términos nominales, se incrementó en un 228%. Esto es, a una tasa real del 51% anual, también en términos nominales...

Para el Departamento del Distrito Federal, y en cierta forma para la economía mexicana en general, el detonante de la crisis fue la devaluación de 1982. El peso disminuyó su valor seis veces frente a las principales divisas. Para ese entonces, un 52.2% de la deuda titulada del Departamento del Distrito Federal, estaba contratada en moneda extranjera. Al cerrar el año, la situación de la deuda era grave.

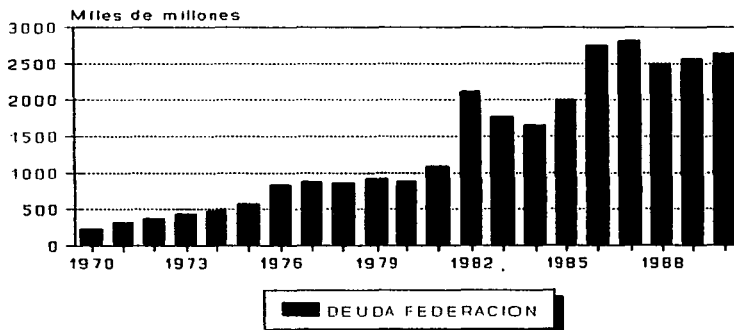
"Asimismo, el pago de intereses por \$24 130 millones que se tenía contemplado, no se logró, cubriéndose únicamente la cantidad de \$6 819 millones. En consecuencia se dejó una deuda pendiente de pago por \$49 227 millones, cifra que incluye la pérdida cambiaria por \$25 060 millones, derivada del compromiso de pago tanto de capital como de intereses, que se tenía para el año 1982 y cuyas repercusiones se reflejarán en el ejercicio 1983" (Cuenta Pública del DDF, 1982). Negrillas no incluidas.



G-7.6A DF: DEUDA PUBLICA
PESOS DE 1980



G-7.6B FED.: DEUDA PUBLICA
PESOS DE 1980



Ciertamente, reflejado se vió en el presupuesto de 1982, cuando el monto total de la deuda, se incrementó en más de cinco veces su valor real. Al 31 de diciembre de ese año, la deuda alcanzó la cifra de 106,703 Millones; 1.5 veces el monto del total ejercido. Ver Cuadro 7.4 y Gráfica 7.5

Los tres años siguientes, 1983, 1984 y 1985, mostraron una notable mejoría en cuanto al monto total, llegando a disminuir ésta en un 27.02% en promedio cada año respecto de 1982. Pero, como veremos más adelante, la perspectiva financiera empeoró.

7.3.3 El Servicio

Entre 1970 y 1979, el servicio de la deuda se mantuvo en los manejables márgenes inferiores al 22% del presupuesto. En 1975-76, este nivel ascendió por sobre el 20%, aún cuando el proceso devaluatorio de 1976 ejerció una carga adicional. Al hacerse cargo el gobierno central de las pérdidas cambiarias el peso disminuye y al año siguiente el servicio desciende a un confortable 7.9% del presupuesto. Ver Gráfica 7.7.

Las nuevas contrataciones, sobre todo a partir de 1978, fueron incrementando el servicio. Hacia 1980, se encontraba en un nivel del 32% del presupuesto. Nivel que se incrementaría a un peligroso 63.19%, en 1983. Los traspasos y recontractaciones de ese año hacen disminuir su peso, primero a un 30% y al año siguiente a un 20%. Ver Cuadro 7.6.

En términos hacendarios, el servicio seguía siendo manejable. Su tendencia en el largo plazo se mantenía estable, aunque en 1975 y 1980 había traspasado la barrera del 12% del total de los servicios de la Deuda Pública. Su relación con el presupuesto federal, en el largo plazo, era levemente ascendente, y su porcentaje respecto a los servicios totales de la deuda pública federal, posterior a 1980, fue en franca disminución. Ver Gráficas 7.8 y 7.9 DF.

Lo anterior, indica que si el Departamento del Distrito Federal estaba contrayendo compromisos en una escala cada vez mayor, la federación lo superaba, proceso que se dio en un marco de severos ajustes presupuestales a nivel federal. Ver Cuadros 7.6 y 7.7. En 1983, la situación financiera se tornó crítica para el Departamento del Distrito Federal. El servicio para ese año creció a un 63.19% del ejercicio y a poco más del 90% de los ingresos ordinarios. Hubo entonces de intervenir el gobierno central.

Los alivios producidos, por las negociaciones con el gobierno central, de 1983-84 fueron cortos. La estructura anterior de la deuda, al posponerse los pagos, ejerció a fines de 1985 una carga insostenible. Para 1986, el servicio de la deuda, constituyó poco más del 102% del total ejercido y un 4.75% del presupuesto federal. Ver Gráfica 7.8. Las finanzas del Departamento del Distrito Federal llegaron en ese entonces a una situación de virtual bancarrota, sólo comparable a las haciendas públicas luego de librar conflictos bélicos.

CUADRO 7.6
DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION:
SERVICIO DE LA DEUDA
VALORES CONSTANTES 1980
(MILLONES)

DF DEUDA SERV. \$80	DF DEUDA SERV. A%	SERV. DEUDA DF COMO % PRES. FED.	SERV. DEUDA DF COMO % PRES. DF
(A)	ESCALA (A) (B)	(C)	(D)
1970	86.89	1 AÑO ANT.	0.03
1971	2411.63	27.75 2675.49	0.67
1972	2335.14	26.87 -3.17	0.53
1973	3604.52	41.48 54.36	0.67
1974	5128.33	59.02 42.27	0.87
1975	8748.69	100.69 70.60	1.15
1976	8133.09	93.60 -7.04	1.07
1977	3256.68	37.48 -59.96	0.43
1978	5396.78	62.11 65.71	0.64
1979	9770.01	112.44 81.03	1.01
1980	20910.00	240.65 114.02	1.80
1981	12485.34	143.69 -40.29	0.89
1982	36141.16	415.94 189.47	2.79
1983	36237.05	417.04 0.27	3.56
1984	18271.32	210.28 -49.58	1.71
1985	14965.24	172.23 -18.09	1.57
1986	50567.61	581.97 237.90	4.75
1987	3024.19	34.80 -94.02	0.25
1988	2585.87	29.76 -14.49	0.35
1989	659.54	7.59 -74.49	0.06
1990	506.47	5.83 -23.21	0.05

NOTA: La columna (B) muestra la variación porcentual respecto del año inmediato anterior.

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1983.

* PRESUPUESTOS DE EGRESOS

* "EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO" INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA. 1985, 1987.

* CUENTA PUBLICA DEL D.D.F. 1970-1990.

* CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL, VARIOS AÑOS.

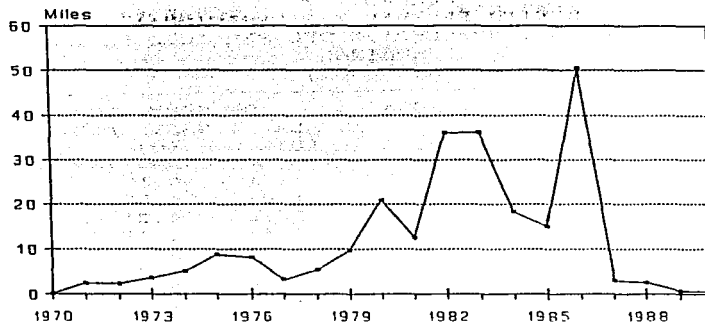
CUADRO 7.7
DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION:
SERVICIO DE LA DEUDA. PORCENTAJE DEL SERVICIO DE LA FEDERACION
NOMINAL
(MILLONES)

DF DEUDA SERV. NOM. (A)	ESCALA (A)	FED. DEUDA SERV. NOM. (B)	ESCALA (B)	DF SERV. COMO % SERV. FED. (C)	ELASTICIDAD (D)
1970	19	1	11201	1	0.17
1971	549	29.22	12062	1.08	4.55
1972	558	29.70	13263	1.18	4.21
1973	966	51.37	15761	1.41	6.13
1974	1700	90.44	20840	1.86	8.16
1975	3340	177.67	27374	2.44	12.20
1976	3596	191.24	38737	3.46	9.28
1977	1856	98.74	63392	5.66	2.93
1978	3615	192.28	119459	10.67	3.03
1979	7736	411.45	175476	15.67	4.41
1980	20910	1112.18	171851	15.34	12.17
1981	15968	849.32	321362	28.69	4.97
1982	73398	3903.97	1412912	126.14	5.19
1983	148513	7899.24	2399438	214.22	6.19
1984	119187	6339.42	3362505	300.20	3.54
1985	159885	8504.13	5790763	516.99	2.76
1986	1111376	59113.02	17626200	1573.63	6.31
1987	171829	9139.42	53386800	4766.25	0.32
1988	222920	11856.90	65097500	5811.757	0.34
1989	68064	3620.26	62881300	5613.900	0.11
1990	67892	3611.11	62083700	5542.692	0.11

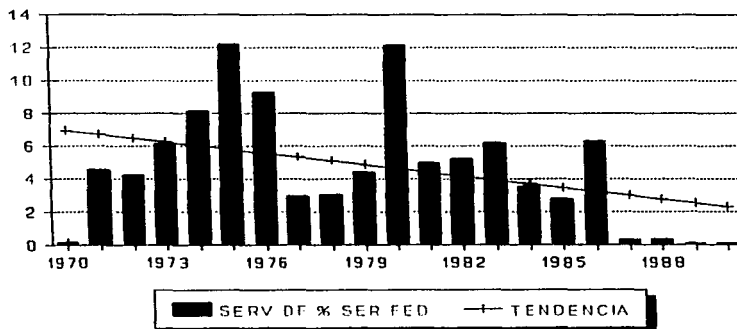
ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

- * DIARIOS OFICIALES DE DICIEMBRE 1969 A 1988.
- * PRESUPUESTOS DE EGRESOS
- * INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.
- INDICE GENERAL DE PRECIOS POR CIUDADES.
- * "EL INGRESO Y EL GASTO PUBLICO EN MEXICO" INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA. 1985, 1987.
- * CUENTA PUBLICA DEL D.D.F., 1970-1990.
- * CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL, VARIOS AÑOS.

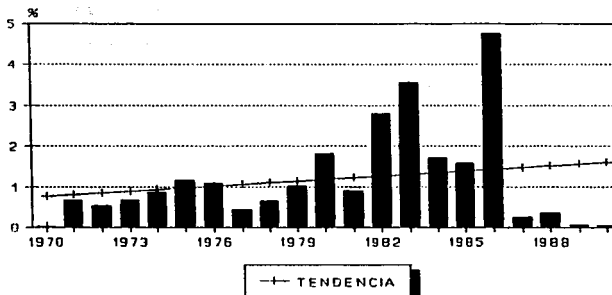
G-7.7 DF: SERVICIO DE LA DEUDA
PESOS DE 1980, MILLONES



G-7.8 SERVICIO DEUDA DF COMO % SERV FED
(PORCENTAJES)



G-7.9 SERV. DEUDA DF COMO % PRES. FED.



"..el proceso de transferencia del servicio de la deuda puede crear una prioridad sobre la capacidad impositiva, forzando así a una rebaja presupuestaria que siga otras líneas. Esto puede verse fácilmente si imaginamos una situación en la que, digamos el 90 por 100 de la renta disponible (incluyendo la renta nacional y los pagos de intereses) queda absorbida por los impuestos necesarios para financiar las cargas por intereses; ... es altamente improbable que una situación de esta clase surja en condiciones de paz, puesto que sería necesario un grado extremo de estancamiento. Sin embargo, el problema surge como resultado de la hacienda de guerra (Musgrave, 1969). Negrillas no incluidas.

El estancamiento 'extremo' o 'creciente' al que hace mención Musgrave, se da cuando la tasa de crecimiento de la deuda y su servicio es mayor que la de los ingresos. Esta situación se había hecho presente en el Departamento del Distrito Federal desde 1983 cuando comienzan a descender los ingresos en términos reales.

El momento crítico de 1986, implicó soluciones de fondo por parte del gobierno federal, para una situación que a estas alturas se arrastraba por cuatro años. Más aún, cuando la política fiscal macroeconómica hacía énfasis en un saneamiento de las finanzas públicas para disminuir el déficit primario.

La profunda reestructuración de 1986 hizo que el servicio de 1987 se redujera a un 8.53% del ejercicio. A pesar del dramático descenso -el año anterior había significado un 102% del ejercicio- la estructura del servicio siguió mostrando algunos de los puntos más débiles de la crisis de la deuda. Del total del servicio de ese año, sólo un 4.8% se destinó a cubrir el principal. Todo el resto fue a los ADEFAS -Adeudos Fiscales de Ejercicios Anteriores- y a Comisiones e Intereses.

Finalmente, hacia 1988, el servicio mostró una situación más sana. El servicio consolidado fue poco más del 46% de lo programado, debido a la baja en los intereses y una menor contratación de adeudos. Esto permitió que la amortización representara un 26.5% del total del servicio, en vez del 4.8% del año anterior. Significó también un 5.4% del ejercicio, la cifra más baja registrada desde 1971 que al igual que el monto total de la deuda, continuó su tendencia descendente, para 1989 y 1990 el servicio significó 1.33% y 0.88% del ejercicio respectivamente.

7.3.4 La reestructuración

A través de los años y en la medida que el Departamento del Distrito Federal se vio en la imposibilidad de cubrir sus obligaciones, el gobierno central se vio en la necesidad de tomar una serie de acciones al respecto. La crisis de pagos comenzó a presentarse desde la primera devaluación en 1976, pero una acción importante de las autoridades centrales, no fue necesaria sino hasta 1982.

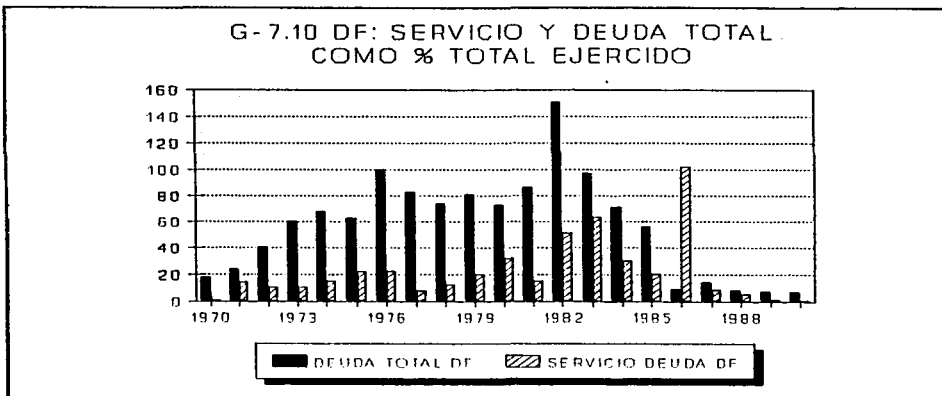
Las gestiones de auxilio comenzaron a fines de ese año. BANOBRAS, a través de la cual se habían fincado algunos de los créditos, "efectuó la subrogación de adeudos contratados por algunos contratistas del Departamento del Distrito Federal, haciéndose deudor directo por Dlls. US CY 156.5 millones". Para entonces, casi la mitad del monto total de la deuda, 47.8%, estaba pactada en moneda extranjera. Las pérdidas cambiarias, sólo en 1982, ascendieron a \$ 25,060 Mlls., constituyendo el 50.9% del monto total, a fines de ese año.

Durante 1983, el gobierno central nuevamente hubo de prestar su auxilio y BANOBRAS absorbió las pérdidas cambiarias que habían tenido lugar entre el 10 de enero de 1982 y el 30 de septiembre de 1983. Lo anterior, significó el desplazamiento de unos \$ 184,988 Mlls. pagaderos en un plazo de 10 años, a una tasa mensualmente revisable de 85% el CPP.

A principios de 1984, de los 156.5 Mlls. de Dlls. de la deuda externa, que vencían entre 1983 y 1985 con acreedores extranjeros, se reestructuraron 96.5 Mlls. de Dlls. a 8 años de plazo, con 4 de gracia, más otros 38.5 Mlls. de Dlls adeudados a ICA y Citibank, bajo las mismas condiciones.

Las reestructuraciones que tuvieron lugar durante 1983 y principios de 1984, dieron la impresión que se había logrado manejar la crisis financiera. De hecho, los ejercicios de los dos años siguientes mostraron algunas mejorías importantes. Para fines

de 1984, la deuda en moneda constante había disminuido en un 21.9% respecto de 1983 y para 1985 se presentó otra disminución del orden de 4.56% respecto de 1984. En dos años, la reducción efectiva había sido, en 1985, de un 25.46% respecto de 1983.



Por su parte, los servicios, medidos en términos de porcentaje del ejercicio total, también habían mejorado sustancialmente. De significar un 63.19% en 1983 descendieron a un 20.25% en 1985. Ver Cuadro 7.2.

Desgraciadamente, hacia 1985, fue posible percatarse que las negociaciones del año anterior habían sido insuficientes. El plazo de 8 años para el pago de la reestructuración, condensaba demasiado el servicio. Se pactó una nueva reestructuración que por una parte alargó los plazos de pago de 8 a 12 años y por otra disminuyó los años de gracia de 4 a 2. El gobierno central hubo así de absorber otra deuda del Departamento del Distrito Federal que se venía rezagando, la del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto. Esta deuda por \$5,000 millones debía de ser cubierta en 3 años con uno de gracia.

Las reestructuraciones de 1985 por parte del gobierno federal, fueron sólo el preámbulo para la absorción plena de los pasivos del Departamento del Distrito Federal al año siguiente. En 1986, se formalizó un Convenio de Rehabilitación Financiera por medio del cual, "el gobierno federal asumió el 96% de los pasivos por 418,310 Mlls.". Del total, aproximadamente un el 83%, correspondió a la deuda interna, y unos US 187 Mlls. de Dlls. a la deuda externa. Esta última quedó con un saldo a cargo del Departamento del Distrito Federal por US 18,545 Mlls. de Dlls. derivados de los

protocolos financieros firmados con Francia y Japón.

La idea general fue excluir al Departamento del Distrito Federal de una parte importante de los pasivos y limitarlo, en el futuro, a contratar sólo aquellos préstamos que estuviesen directamente relacionados con el Metro. Para ello, se limitaron las contrataciones a los "recursos provenientes de los Protocolos Francés y Japonés, para las obras de ampliación".

Con el fin de formarnos una idea de la situación financiera del Departamento del Distrito Federal en 1986, basta mencionar algunos elementos de la evolución de la Deuda con posterioridad a la reestructuración. Por el solo concepto de 'pérdida cambiaria' del saldo de deuda a cargo del Departamento del Distrito Federal, sufrió en 1987 una revaluación de 47,873 millones. O sea, de un 50% de la deuda ya reestructurada. De éste 50%, un 9.2% correspondió a la revaluación de la deuda del Metro y más de un 40% a la capitalización de los intereses no cubiertos por R-100. Hacia el 31 de diciembre de 1986, el Departamento del Distrito Federal había logrado reducir su deuda en 89.51% respecto del monto de 1985. De ésta, el 44% estaba contratada con BANOBRAS y el resto con 'diversos acreditantes'. Las devaluaciones de 1987, significaron un costo de 144% por sobre las cifras calculadas previamente. A esto, hubo de sumarse una subida real del 20% en los costos del dinero. Mismo que en las contrataciones del año anterior, se habían fijado por 1.5 punto porcentual, sobre del CPP. Hacia 1988, la política restrictiva fiscal logró alcanzar definitivamente al Departamento del Distrito Federal. Ese año se contrató sólo un 48% de los préstamos autorizados y se cubrió un 61% más de los pagos del principal programados. El comportamiento cambiario se presentó mucho más estable y las tasas de interés mostraron importantes bajas, lo que aminoró el servicio de la deuda interna. En este año, los agregados a la deuda por concepto de diferencias cambiarias y capitalización de intereses no devengados fue de un 10.8%. y la deuda total decreció, en términos reales, en -19.53%. Ver Cuadro 7.3. Pareciera que finalmente, el manejo de la deuda del Departamento del Distrito Federal entraba en tierra derecha, luego de más de cinco años de reestructuraciones.

7.4 El manejo de la deuda

Durante la década de los setenta y primeros años de los ochenta, el Departamento del Distrito Federal no tuvo mayores problemas en el manejo de su deuda. No obstante, ya estaban presentes las causas de lo que habría de ser una grave crisis financiera.

Entre 1971-82, mientras los ingresos crecieron a una tasa anual acumulada de 11.09%, la deuda lo hacía a un 34.7%, ésto en términos reales (*). En términos teóricos, ésto no es recomendable.

*-Se tomó este período, por presentar un comportamiento menos alterado. El período 1970-85, presenta en cambio, un crecimiento en términos nominales, del 54.85% anual para la deuda y sólo un 39.9

Mucho menos, para una deuda de tipo local que presenta las mismas características de los préstamos externos. En las finanzas públicas centrales, si esta situación se sostiene en el tiempo, el déficit se incrementa y se llega a un punto en que los ingresos ordinarios no son capaces de cubrir las obligaciones del servicio. Fue exactamente lo que sucedió en el Departamento del Distrito Federal. Con la salvedad de que debido a la crisis de las finanzas nacionales, se precipitaron los acontecimientos. De cualquier forma, la política seguida desde 1972 en el endeudamiento del Departamento del Distrito Federal, lo llevaba irremisiblemente a la quiebra.

Es importante mencionar que una vez desarrollado el lamentable cuadro financiero, las posteriores reestructuraciones con los acreedores no parecen haber sido bien llevadas. Al menos, no en cuanto a obtener reales ventajas que mejorasen un cuadro tan crítico. Observaciones hechas inmediatamente después y durante el desarrollo de los acontecimientos, hacen pensar en un manejo poco ventajoso para el Departamento del Distrito Federal. La gestiones de 1983 y 1984, sólo lograron salvar la situación un par de años, misma que habría de presentarse nuevamente en 1986, bajo circunstancias fuera de control.

¿Hasta qué punto, la seguridad de contar con un aval como el gobierno central no influyó en generar una posición poco agresiva frente a los acreedores? Sólo sería factible determinarlo conociendo en detalle los pormenores de las negociaciones. Mismos, que por razones obvias, no son del dominio público.

7.5 Deuda y Presupuesto en el Departamento del Distrito Federal

La naturaleza de la deuda del Departamento del Distrito Federal, debería ser vista en el contexto de las políticas federales de apoyo financiero a la entidad. De hecho, ha sido la Federación quien ha dado su beneplácito y ha asumido los costos del endeudamiento.

Aunque legalmente capacitado para contratar adeudos, la estructura financiera de los ingresos propios del Departamento del Distrito Federal no le permitiría hacerlo en los montos que hemos presenciado en el pasado. El hecho de haber asumido obligaciones muy por encima de su capacidad se debe a que sólo una fracción, aproximadamente el 50% de sus finanzas como veremos en el siguiente capítulo, se basan en recursos propios. La entidad vive así, una especie de economía ficción, bajo la tutela del gobierno federal. Este último, por razones de tipo político y sobre todo por el papel económico que juega el Distrito Federal en el contexto económico nacional, efectúa no sólo aportaciones importantes, sino que avala un proceso de endeudamiento muy por sobre la capacidad que los recursos propios le permitirían. Esto ha constituido un hecho

pára los ingresos, lo que da una imagen más aproximada al comportamiento en el largo plazo.

conocido tanto por las autoridades financieras, como por los acreedores.

Este fenómeno, no es peculiar al sistema mexicano (*) y está inserto en el problema mundial no resuelto, de las finanzas locales. Más aún, las metrópolis que requieren importantes inversiones de infraestructura, nunca las abordan dentro del marco reducido de sus finanzas propias.

Sin tener elementos que especifiquen la delicada relación financiera Departamento del Distrito Federal-Gobierno Central, no es posible emitir un juicio sobre el manejo de la deuda. Pareciera que ésta, al igual que todo el presupuesto, está íntimamente correlacionado con el manejo fiscal federal. Más aún, en el pasado reciente y en términos comparativos, pudo haberse considerado como cauta.

De cualquier forma, el único elemento de análisis concreto del manejo de la deuda con que se cuenta, es la relación de ésta con los agregados propios del Departamento del Distrito Federal. Bajo esta perspectiva, podemos observar que:

- a) el endeudamiento desproporcionado en moneda extranjera probó ser demasiado riesgoso.
- b) Que las reestructuraciones se prolongaron en el tiempo en tratos con acreedores extranjeros que no mostraron ser demasiado beneficiosos para la parte del Departamento del Distrito Federal y
- c) que sería aconsejable revisar la posición financiera del Departamento del Distrito Federal frente al magno proyecto del Metro. Este, absorbe la totalidad de la capacidad de endeudamiento de la entidad y anula cualquier otra posibilidad de proyectos de inversión importante.

Sin entrar en la discusión de la validez del proyecto Metro, éste ha probado estar muy por sobre la capacidad financiera de la entidad y pareciera aconsejable traspasar su financiamiento al nivel federal con el fin de liberar recursos para la entidad. En la actualidad, bajo una austeridad fiscal importante, que aunque ha probado ser eficaz, no deja de ser limitante, el Departamento del Distrito Federal debería racionalizar al máximo sus inversiones. Al parecer, ésto no es posible dada la absorción de recursos que significa el proyecto metro.

Con respecto al tema de la capacidad e instrumentalización de los procesos de endeudamiento, será nuevamente abordado, una vez revisada la política de ingresos en el siguiente capítulo.

*- Las finanzas de los distritos centrales de las metrópolis presentan características muy diversas. Los hay con ingresos muy por sobre los distritos periféricos y viceversa. El DF, dada su magnitud no puede ser catalogado como distrito central de la ZMCM, aunque en términos comparativos sus finanzas son muy superiores a los otros gobiernos locales de la República.

CAPITULO 8

LOS INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

8.1 Ingresos Centrales e Ingresos Territoriales

8.1.1 Ingreso y Autonomía

Una de las características de la autonomía como tal, es la independencia de los ingresos. Los gobiernos locales han adolecido de una crónica deficiencia en relación a sus necesidades. El Siglo XIX, fue protagonista de dos situaciones que se conjugaron en desmedro de las finanzas territoriales locales. En primer término, se presentó el crecimiento de los gobiernos centrales. El liberalismo europeo implicó una potencialización del estado central, con el consecuente crecimiento del aparato administrativo, la burocracia y el ejército. Hacia la segunda mitad del Siglo, la idea de un estado fuerte era universalmente aceptada, lo que dio pie entre otras cosas, a los movimientos de unificación nacional.

Alemania e Italia que habían permanecido fraccionadas desde siempre, hubieron de constituir fuertes gobiernos centrales, por sobre las ancestrales autonomías regionales. América Latina, que había presenciado un auspicioso inicio federalista en 1776 con la formación de la 'unión' de los Estados Unidos, hubo de someterse a su propia realidad, como vimos en el Capítulo 1. Sus opciones federales fracasaron y aunque entusiasmadas con la experiencia Norteamericana, sólo lo fueron de nombre. De hecho, hasta hoy impera un férreo centralismo, tanto en las naciones constitucionalmente 'unitarias' como en las 'federales'.

Hacia fines del Siglo pasado, la tendencia europea a incrementar aún más la importancia de los gobiernos centrales llegó a América. Incluso los Estados Unidos, que había hecho de su federalismo una leit motiv nacional, se vio envuelta en una cruenta guerra civil, tras la cual subyacía una creciente determinación centralizante.

Los Gobiernos más fuertes necesitaban de una estructura de ingresos sólida y permanentemente actualizada. La difícil problemática de las exacciones, se había visto condicionada en parte por la urgencia de una mayor equidad y en parte también por la necesidad de no alterar significativamente los procesos de acumulación e inversión privada. Tales requerimientos, imprimieron una dinámica de prueba y error a las estructuras impositivas centrales. Estas se fueron perfeccionando con mucha mayor rapidez que las exacciones subcentrales. El impuesto a la renta diferencial

progresivo fue probando sus ventajas sobre el resto de los gravámenes y hacia la década de los treinta de este Siglo, fue virtualmente aceptado por todos los países.

En la América Latina, la estructura impositiva central ha crecido en tamaño y calidad, sumando importancia al peso político que los gobiernos centrales venían acumulando a través de todo el Siglo XIX. Poco a poco se irían así reduciendo a una mínima expresión los ingresos de los gobiernos territoriales.

El segundo elemento estructural, que actuó en detrimento de las finanzas locales, fue el violento proceso de urbanización. Primero, en Europa y los Estados Unidos, y luego en el resto del mundo, el crecimiento de las ciudades incrementó en forma exponencial los requerimientos financieros. Curiosamente, estos mayores requerimientos, sobre todo en América Latina, no fueron solventados con un crecimiento por las fuentes normales de ingresos, sino a través de mecanismos alternos. De hecho, hasta mediados de la década de los setenta, las estructuras de ingresos seguían siendo prácticamente las mismas desde hacía 50 años.

En los últimos cien años, las condiciones políticas y sociales en todo el mundo, no beneficiaron un fortalecimiento de los gobiernos locales, al mismo tiempo que se producía un enorme crecimiento de las ciudades. ¿Cuál es el comportamiento de los ingresos en instancias que mientras más recursos necesitaban menos recaudaban? Parte de ello, lo veremos en este capítulo. Los ingresos, más que el gasto, nos dan la clave de un manejo financiero anómalo, dado que parte de la explicación yace en la naturaleza misma de las necesidades de ingresos locales.

8.1.2 Tendencia Internacional de los Ingresos

Los mecanismos automáticos de financiamientos para circunstancias tan dispares como las que presentan los gobiernos locales, no son fáciles de implementar. Una salida universalmente utilizada ha sido la creación de fondos especiales de financiamiento promovidos por los gobiernos centrales. Aunque su costo, en términos políticos no ha sido bajo, han probado su eficacia a través de más de un Siglo de urbanización acelerada. Su extensiva utilización provocó que la instancia local haya virtualmente desaparecido del escenario político. En los Estados Unidos y Alemania, países donde históricamente se plantearon los gobiernos locales como el baluarte de las libertades democráticas, son un buen ejemplo de lo anterior. Sus gobiernos locales están hoy sujetos a trasposos gubernamentales permanentes del orden de un 40 y un 30% del total de sus ingresos.

Cuadro 8.1
Países Seleccionados 1980:
Ingresos de los Gobiernos Locales
como % del total de los ingresos públicos.

País	Entidades Locales
USA	19.0%
RFA	17.0%
CANADA	17.0%
REINO UNIDO	13.0%
ITALIA (1975)	12.0%
FRANCIA	8.0%
MEXICO	3.8%
CHILE	3.5%

Fuente: IMF, Government Finance Statistics Yearbook for local government expenditure. SPP Información sobre los Ingresos Gubernamentales 1970-1980 México.

El Cuadro 8.1 muestra los ingresos ordinarios asignados a los gobiernos locales, en países seleccionados. Los ingresos totales pueden llegar a constituir diferencias importantes a esas cifras, al incrementarse substancialmente con transferencias sectoriales y de otras instancias.

Las transferencias como modalidad de financiamiento, ha sido extensamente usada, sobre todo luego de la segunda guerra mundial. Como consecuencia, lejos de aumentar han aminorado la participación de los gobiernos locales en el total de los ingresos públicos. Estados Unidos, ha visto disminuir esta participación, de 70% a 43%, entre 1902 y 1984. La RFA, en 1981, asignaba a los gobiernos locales sólo un 13.5% de los totales nacionales y aunque esta cifra que se eleva a un 35% con los otros tipos de transferencias, no se aleja mucho de la asignación italiana, país con una tradición financiera localista mucho menor (¹).

Los países con una marcada tradición centralista como Francia, Italia y México, han reducido los ingresos locales aproximadamente entre 5% y 8% de los ingresos totales. Igualmente, los gobiernos

¹ -El sistema de nivelación financiero territorial alemán es bastante sofisticado. La Cámara Alta, el Bundesrat, ejerce un fuerte poder contralor y tiene un carácter regional más fuerte que otros Senados europeos. De hecho en las deliberaciones sobre el traslado del legislativo a Berlín, se decidió en 1991 que éste permaneciese en Bonn, como muestra de su carácter de representación regional.

unitarios de América Latina asignan ingresos algo menor al 5% del total fiscal recaudado a las entidades locales. Hasta fines de la década de los setenta, en América Latina, la figura política y financiera del gobierno local, era virtualmente inexistente. Con posterioridad, se han dado cambios de relativa importancia en: México, (1978), Chile, (1978) y de reestructuración política local en Colombia (1989). De dichos cambios, el incremento en los ingresos locales del 3.5% al 14% en Chile (1982), han significado dentro de su propio contexto, transformaciones de importancia, pero distan mucho de tener la trascendencia de un movimiento devolucionista local.

8.1.3 Ingresos Centrales e Ingresos Locales

Desde un punto de vista estructural, quizás la diferencia básica entre el tipo de necesidades de ingresos a nivel central y territorial radica en la inconsistencia de los montos requeridos por los últimos. Esto se presenta en forma bastante clara cuando los gobiernos locales han estado sujetos a procesos de rápido crecimiento urbano. Mientras, los requerimientos de los gobiernos centrales, son factibles de ser anticipados con un alto grado de exactitud y por plazos relativamente largos -planes cuatrienales, quinquenales etc.- los gobiernos locales, presentan altibajos enormes en sus requerimientos. Existen grandes diferencias entre las necesidades de las inversiones de capital y los gastos corrientes en servicios. Circunstancia que presenta caracteres crónicos en los gobiernos locales, que además tienen a su cargo servicios como salud y educación. Aunque de hecho, se hace presente en cualquiera que protagonice un crecimiento poblacional importante (Bricall, 1983).

A las cambiantes necesidades, se suma la dificultad de cuantificación de las mismas. Los gastos de inversión, que responden a procesos evolutivos específicos, están caracterizados por una serie de indirectos imputables sólo a las instancias locales. Un claro ejemplo de esto lo presenta el Departamento del Distrito Federal. La iniciación de las obras del Metro en 1967, incrementó substancialmente sus gastos colaterales. Aunque el financiamiento viniese del gobierno central, la suma de indirectos que incidió en su erario fue enorme.

Los parámetros generalmente utilizados para poder determinar los niveles necesarios de ingresos como los índices de inflación precedentes, crecimiento poblacional e ingresos personales, no son suficientes. Se topan además con una serie de dificultades propias a la definición de su base gravable local, cuya alocación y definición de residencia se presentan evasivas. La definición del monto general de ingresos, en el caso específico del Departamento del Distrito Federal, pareciera haber tenido como pauta los ingresos federales pues, se muestra una clara correlación entre éstos y los ingresos del Departamento del Distrito Federal.

El Gobierno Federal, desde principio de la década de los setenta, mostró preocupación por la falta de recursos, no sólo del Departamento del Distrito Federal, sino de todos los gobiernos locales. En 1972, se eleva el impuesto mercantil de un 3% a un 4% -convertido ahora en impuesto federal neto- y se le asigna, un 45% de éstos, a los gobiernos estatales y al Departamento del Distrito Federal. Hacia fines de la década, con la implantación del Impuesto al Valor Agregado, se cambia el esquema. Los Estados pasan a participar con un 13.5% de prácticamente la totalidad de los impuestos federales. Estas acciones, especialmente las de 1972, hacen subir ostensiblemente el rubro 'participación en los impuestos federales', que a partir de 1976, son contabilizados en forma independiente y ya no como parte de los 'aprovechamientos'. La política evidente de incrementar los ingresos locales a través de las Leyes de Coordinación Fiscal, se ha basado en una mayor participación de los impuestos federales. Desde el punto de vista teórico, el movimiento parece bastante acertado. Sobre todo, teniendo en cuenta que los impuestos federales -con base en el impuesto sobre las rentas- suelen ser menos regresivos que los impuestos locales.

Aún así, para las finanzas del Departamento del Distrito Federal las cosas no han funcionado tan bien como para los Estados. Son varias las razones que han minado los ingresos del Departamento del Distrito Federal, pero en lo relativo a la participación en los impuestos federales, se ha debido a la pérdida de importancia de los impuestos mercantiles. Estos, tienden a concentrarse en la Ciudad de México y por lo tanto la estructura anterior lo beneficiaba proporcionalmente respecto a las otras entidades.

8.2 La Naturaleza de los Ingresos

8.2.1 La fuentes

Pareciera ser, que mientras menor es la relevancia total de los ingresos locales, mayor fuese la complejidad de su procedencia. Este es un fenómeno común a las finanzas locales en todo el mundo. Sus fuentes de ingresos suelen ser, salvo contadas excepciones, las mismas, permaneciendo como constante, la importancia del impuesto sobre los bienes raíces. Lo que varía es la participación de las transferencias de los gobiernos centrales -en las múltiples formas que adquieren- dentro del total de sus ingresos.

Los gobiernos locales obtienen sus recursos de; a) cargos por uso, b) impuestos locales, c) impuestos del gobierno central, d) préstamos y e) ingresos por propiedades o actividades empresariales.

Dada la gran variedad en la tipología de ingresos, se presenta una dificultad especial al cuantificar las bases sobre las que se gravan cada una de estas exacciones y por ende sus efectos.

"Una mera descripción del patrón de financiamiento de los servicios públicos de un área urbana o ciudad dada, requeriría una completa identificación de las variadas entidades responsables de dichos servicios, un análisis de las relaciones (tales como los préstamos y subsidios) entre dichas entidades y un estudio de cómo cada entidad financia sus gastos. Sólo así será posible encontrar qué fracción del costo recae sobre los usuarios locales, los contribuyentes locales, los contribuyentes nacionales, los contribuyentes en el futuro, etc. (Prud'homme, 1987).

Lo anterior, presenta una especial vigencia para el caso del Departamento del Distrito Federal. Aquí, funcionan por lo menos tres Organismos Descentralizados y Desconcentrados. Estos se manejan con sistemas de financiamientos traslapados con el 'Sector Central'. La estrecha vinculación en la que el Jefe del Departamento del Distrito Federal funge como representante y presidente de los consejos que los dirigen no quita que sus finanzas suelen presentar circunstancias que difieren radicalmente del manejo financiero general. Por ejemplo, cuando el endeudamiento del 'Sistema de Transporte Colectivo' (Metro), cayó en balentía hacia 1983, involucró las cuentas consolidadas del Departamento del Distrito Federal. En 1986, este último se encontraba en un estado de virtual quiebra, en circunstancias que los desajustes financieros se concentraban en un organismo específico y no en todo el manejo hacendario.

El hecho de establecer divisiones administrativas y financieras, ayuda a visualizar la naturaleza de algunas de las preocupaciones en torno al manejo de la hacienda local. Los graves problemas del Departamento del Distrito Federal, a partir de 1983, tuvieron su origen en el endeudamiento de Industrial de Abasto primero y el Sistema de Transporte Colectivo posteriormente, no en el manejo de su cuenta corriente. Es cuestionable la validez de una crítica a todo un sistema de ingresos en base a dos proyectos no financiados. Más bien, las argumentaciones deberían centrarse en las razones esgrimidas al involucrar una institución en gastos no que le son factibles de abordar. Al menos no, a través de sus recursos programados.

Los Organismos descentralizados han sido el medio más utilizado para instrumentalizar las transferencias del gobierno central. Estas, tienen el carácter 'condicionado' y no se puede disponer de ellas arbitrariamente (²). Para la entidad local presentan un lado positivo y otro no tanto. Por una parte, sin

²-Los traspasos condicionados a los municipios se llevan a cabo en base a los Convenios Unicos de Coordinación, aunque éstos no han llegado a tener una significación más allá del 2% de los gastos federales.

estas transferencias no podría abordar obras de gran magnitud como las requeridas en infraestructura. Por otra, la dependencia política del gobierno central se agudiza. En el caso del Distrito Federal es menos grave, en el sentido de que tal dependencia está especificada en la Constitución, pero no deja de alejar las posibilidades de una futura autonomía política de la entidad. Más aún, bajo las actuales condiciones de dependencia financiera, no es posible imaginar un Jefe del Departamento del Distrito Federal en oposición política al gobierno federal.

La complejidad de las transferencias no puede ser analizada solamente desde la perspectiva local. Estas obedecen a políticas macroeconómicas en las que se toma en consideración el papel que juega el área dentro del aparato productivo nacional. Respecto al Distrito Federal, prevalece el concepto (Garza, varios años; Connolly, 1984), que las inversiones del gobierno central en el área estarían más que compensadas con lo que el gobierno federal de ahí obtiene. Esto es, 'la Ciudad de México, vale más de lo que cuesta'.

8.2.2 La Carga Fiscal

¿Cuál es la carga fiscal que soporta la ciudad?. Aquí, es importante hacer una clara diferencia entre la situación federal y local. Mientras, la primera está capacitada para gravar cualquier área del quehacer nacional, la segunda se ha visto sistemáticamente restringida a una miscelánea de impuestos poco redituables y regresivos. Ha sido esta disparidad la que ha impulsado a equiparar, aunque sea en parte, los recaudos centrales logrados en cada división territorial.

En términos nacionales, el Distrito Federal presenta un comportamiento fiscal, si no el mejor, de entre los mejores del país. Su carga per cápita se encuentra superada sólo por Baja California y Nuevo León. El Distrito Federal no sólo es una de las entidades con mayor carga fiscal per cápita, sino que es la entidad más poblada. Así, los ingresos directos que la federación de allí obtiene, pasaban a constituir en 1980 un 31% del total, en circunstancias que su población representaba sólo un 13.2%.

El Departamento del Distrito Federal, obtuvo en 1980, el 24.5% de las participaciones del gobierno federal, lo que significó un 3.7% del total de los ingresos ordinarios federales (Connolly, 1984). Con todo, los ingresos del Departamento del Distrito Federal constituyeron ese año, aproximadamente un 27% de los ingresos totales. Cifra que aunque superior a su participación poblacional, es menor a los ingresos que ahí se obtienen.

Cuadro 8.2
México 1980;
Carga Fiscal Per Cápita por Entidad

Entidad	Carga Fiscal Per Cápita
Aguascalientes	29
Baja California	105
Baja California Sur	55
Campeche	46
Coahuila	24
Colima	22
Chiapas	30
Chihuahua	20
Distrito Federal	87
Durango	17
Guanajuato	13
Guerrero	10
Hidalgo	9
Jalisco	38
México	37
Michoacán	11
Morelos	20
Nayarit	15
Nuevo León	90
Oaxaca	33
Puebla	10
Querétaro	14
Quintana Roo	48
San Luis Potosí	10
Sinaloa	28
Sonora	33
Tabasco	72
Tamaulipas	23
Tlaxcala	19
Veracruz	22
Yucatán	16
Zacatecas	10

Fuente: INEGI, El Ingreso y el gasto público en México, 1985. INEGI, X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

En términos generales, los ingresos locales del Departamento del Distrito Federal, representaron un 4.5% del PIB territorialmente generado. La media nacional, para las entidades territoriales fue de 3.8. El mejor comportamiento en la carga fiscal local, se compensa con una variación entre el PIB generado - 35.19% del total- y la carga fiscal federal, unos cuatro puntos inferior.

Es posible asegurar que en términos relativos, el gobierno federal no extrae ingresos de otras regiones para ser invertidos en el Departamento del Distrito Federal, es más factible lo contrario. Las transferencias per cápita, que sí son más altas que en otros estados, se compensan con una mayor producción y por ende ingresos, aquí generados.

8.2.3 Los Gravámenes del Departamento del Distrito Federal

Al igual que en toda administración pública, existen básicamente cinco tipos de ingresos en el Departamento del Distrito Federal; Impuestos, Aprovechamientos, Participación en los Impuestos Federales, Derechos y Productos. Se incorporan también a la hacienda recursos a través de 'los ingresos extraordinarios' -fundamentalmente vía la contratación de deuda- y desde otra perspectiva, a través del 'déficit', cuando éste se admite en forma explícita.

No es recomendable un análisis del impacto conjunto de los gravámenes locales. Sus exacciones son de una gran variedad en cuanto a su tipo y base. Los impactos en el recaudo total difieren constantemente en importancia. Como veremos adelante, el análisis de los ingresos locales suele centrarse en los impuestos sobre bienes raíces, estos conforman la parte medular de los ingresos e impactan la asignación espacial de recursos, lo que ha sido objeto de variados estudios.

Los 'ingresos extraordinarios' en realidad corresponden a la deuda. Esta presenta una dinámica muy diferente al resto de los ingresos y fue tratada en forma separada en el capítulo anterior. Su importancia se acrecentó entre 1971 y 1987. El promedio de su participación en los ingresos totales fue de sobre un 28%, llegando a constituir durante varios años una cifra cercana al 40%. Antes y después de este período, su significación se ubicó en términos de un dígito. El detalle de su evolución se verá más adelante.

El 'déficit', desde una perspectiva teórica, corresponde también a la deuda. Tiene una significación muy diferente a su homólogo en las finanzas federales y se ha presentado como tal sólo en contadas ocasiones. En el caso del Departamento del Distrito Federal, se ha optado por el endeudamiento más que por el déficit para cubrir las diferencias en el gasto.

Los Impuestos, son de seis tipos, aunque con sus diversas aplicaciones aumentan a catorce. Estos son: Predial, Sobre adquisiciones de inmuebles, Sobre espectáculos, Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, Sustitutivo de estacionamientos e Impuestos sobre Nóminas.

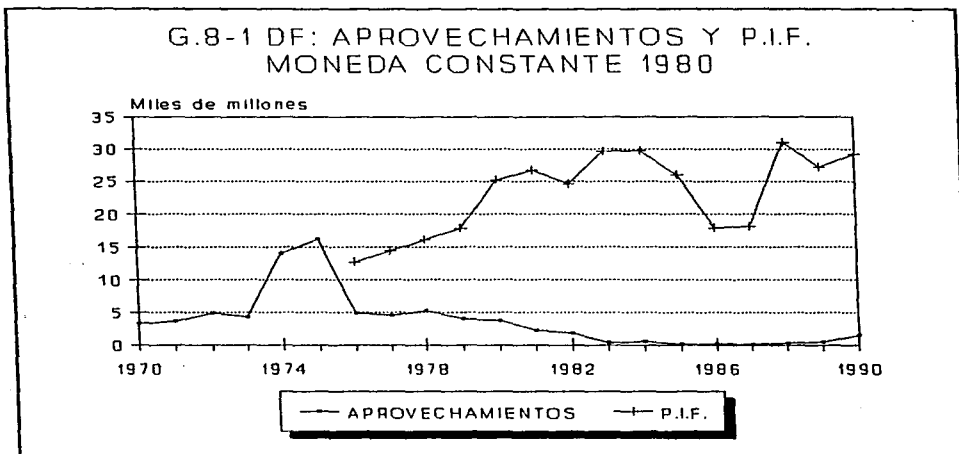
El más relevante de ellos es el impuesto predial. El impuesto por excelencia de los gobiernos locales. Se analizará en forma más detallada adelante. Le siguen en importancia, el impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles y nóminas.

Al interior de la contabilidad de los Derechos, -pagos por servicios- se encuentran el servicio de agua, un rubro que aunque tiene significancia como proporción del total de derechos recaudados, dista mucho de representar su costo real. Las enormes subvenciones que reciben los servicios de agua fueron absorbidas, hasta aproximadamente 1989, por el gobierno federal. Es de las más importantes, junto a la ayuda del transporte. Cabe aquí, la pregunta sobre la subvención generalizada de un servicio cuya elasticidad respecto al ingreso es tan alta. Este fenómeno ha sido reparado en parte en años posteriores al periodo que abarca esta tesis. Subsiste la interrogante sobre el efecto distributivo de un subsidio que no esté específicamente dirigido. Hay que tener en cuenta que un 30% de la población del Distrito Federal, ciertamente en los estratos económicos más bajos, no gozan de este servicio en forma normal. Su financiamiento y las inversiones de capital requerida en el futuro inmediato, son uno de los mayores problemas de hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Los Productos, -entradas por explotación de bienes patrimoniales- pueden llegar a constituir una parte importante de los ingresos de un gobierno local. Esto se dá cuando el financiamiento de la entidad depende en buena medida de la productividad en competencia con las localidades vecinas en la prestación de servicios (Tiebout, 1956). Una parte importante de los préstamos de los gobiernos locales de los Estados Unidos, en la década de los cincuenta y los sesenta, se basaron en la rentabilidad de los proyectos para cuyo financiamiento se lanzaron bonos al mercado. La aceptación de este tipo de financiamiento llegó a desvirtuar parte de las funciones propias de los gobiernos locales y se hubo de legislar al respecto. En el Departamento del Distrito Federal nunca han tenido una mayor relevancia. Sólo hacia 1988 superaron su participación en a más de un 10%. Esto debido a los ingresos derivados de los manejos financieros de capitales y valores.

En los Aprovechamientos, -multas, recargos y otros- se incluyeron entre 1973-76 las Participaciones en Impuestos Federales. A partir de 1977, se contabilizan por separado y este rubro retomó la tendencia descendente que venía mostrando desde 1970. Ver Gráfica 8.1. El rubro más significativo de los Aprovechamientos son los rezagos. Estos están relacionados con la actividad fiscalizadora. Este tipo de acciones ha estado ausente

del que hacer del Departamento del Distrito Federal desde hace muchos años y se solían emprender sólo a iniciativa del contribuyente. Esto es, cuando representaba un requisito para otra operación legal. Por ejemplo, el cobro de los rezagos del impuesto predial se lleva a cabo sólo cuando es necesario obtener una clarificación en operaciones de traspaso de propiedad.



Las Participaciones en Impuestos Federales, han pasado a constituir el principal rubro de ingresos. Esto ha obedecido a una política expresa del gobierno central a través de los Convenios de Coordinación Fiscal. Además del 13.5% de participación en el total de los ingresos, el Fondo General de Participaciones, se incrementa con el 30% del IVA recaudado en la entidad. El fondo ajustado se determina

"..aplicando el factor de distribución al monto que resulte de la recaudación federal participable de cada año, el 30% del impuesto al valor agregado que recauden las entidades federativas en el mismo período".

Las devoluciones del gobierno federal atribuibles a las entidades se calculan de acuerdo a;

..las cantidades que resulten de aplicar al total de las devoluciones, el cociente que se obtenga de dividir la suma del Fondo Ajustado, más el 30% del impuesto al valor agregado recaudado por las entidades, entre la recaudación federal participable.

Las participaciones federales constituidas en un Fondo General de Participaciones tiene fijado un tope mínimo que no podrá ser inferior:

al resultado de aplicar el 17.351061% a los ingresos anuales. Si el Fondo General de Participaciones, calculado conforme a las disposiciones vigentes a partir de 1988, resultara inferior a esta cantidad, la federación aportará la diferencia al Fondo Ajustado ... (SHCP, Ley de Coordinación Fiscal, 1988). Negrillas no incluidas.

Por otra parte, los Estado se quedan con un 80% de los impuestos a tenencias y uso de vehículos, del cual deben traspasar al menos un 20% a los municipios.

Existe un Fondo Financiero Complementario de Participaciones, formado entre otros por impuestos sobre las exportaciones petroleras. Su objetivo es tratar de equilibrar los ingresos per cápita de las entidades. Se distribuye

'en proporción inversa a la participación por habitante, que tenga cada entidad, en el Fondo General de Participaciones, en el ejercicio de que se trate. El dato de población se tomará de la última información oficial que, al iniciarse cada ejercicio, hubiera dado a conocer el Consejo Nacional de Población' (SHCP, Ley de Coordinación Fiscal, 1988).

Las ideas generales detrás de la ley, parecieran ser:

A) Hacer participe a las entidades territoriales de una base impositiva mucho más actualizable que los gravámenes territoriales.

B) Establecer un mínimo de distribución de los gravámenes a nivel territorial.

C) Establecer mecanismos de homologización en los ingresos per cápita a nivel territorial.

Sin lugar a dudas, 'el espíritu' de la ley es positivo. El problema se presenta en los niveles alcanzados. Con la excepción de la participación del 30% del IVA, el resto de las participaciones - que resultan de intrincados sistemas de cálculo- significan una fracción mínima del presupuesto total. De hecho, las reestructuraciones de la deuda del Departamento del Distrito Federal han significado muchas veces el total de impuestos redistribuidos. La PIF que correspondió al Departamento del Distrito Federal no ha tenido el mismo impacto que en otras entidades territoriales. Por una parte, la base de la participación en los impuestos federales posterior a 1972, resta parte de la importancia anterior a los impuestos mercantiles. En la medida que el consumo se concentra territorialmente en el Distrito Federal, su participación relativa era mayor. Por otra, en la misma medida que las participaciones iban en aumento, los ingresos ordinarios disminuía en términos reales. Hacia 1987, las PIF ya constituían más del 50% de los ingresos. Los sorprendentes resultados de este rubro desde 1974 y un galopante proceso de endeudamiento, no alentaron la difícil tarea de actualización del resto de las exacciones locales. Más aún, pareciera ser que al menos durante el sexenio de José López Portillo, no prevaleció la idea de un financiamiento de los servicios que brinda el Departamento del Distrito Federal. Por el contrario, se vio en la subvención y el rezago de la base impositiva una forma de redistribución.

La política seguida por el Gobierno Federal de apoyar mediante subsidios a estos organismos, es con el propósito de absorber las pérdidas de operación que se generan al no incrementar cuotas y tarifas; con lo que se protege el ingreso del usuario que en su mayoría son personas de bajos recursos (Cuenta Pública del DDF, 1982).

Esta política continuó hasta después de la renegociación de la Deuda de 1986. Sólo hacia 1988, se percibieron los primeros inicios de una recuperación del recaudo corriente. Para ese entonces, los ingresos extraordinarios ya estaban muy controlados y prácticamente no tuvieron significación alguna, sólo 3.8% del total de ingresos, luego de haber significado, tan sólo unos tres años atrás, más de un 45%.

En consecuencia y a pesar del incremento en la participación de los ingresos ordinarios, las PIF ascendieron a más de un 64% del total recaudado. El Departamento del Distrito Federal tenía por delante, la difícil tarea de recuperar el campo perdido en sus exacciones locales.

8.2.4 Los Ingresos del Departamento del Distrito Federal

Entre 1970 y 1988, los ingresos del Departamento del Distrito Federal, en términos reales, se incrementaron en un 213%. Este comportamiento fue algo superior al de los ingresos Federales, que durante el mismo periodo se incrementaron en un 196%. La diferencia se acrecienta cuando establecemos la comparación en términos de ingresos per cápita. La población del Distrito Federal, se incrementó en un 21.5%, durante esos 18 años, mientras que el país lo hizo en un 62%. Así, los ingresos per cápita del Departamento del Distrito Federal, crecieron un 75%, mientras que la nación sólo lo hace en un 20%. Ver Cuadros 8.3, 8.4 y Gráfica 8.2.

Los mayores ingresos del Departamento del Distrito Federal, tienen dos fuentes fundamentales de abastecimientos; los Impuestos Federales y los Ingresos Extraordinarios. La participación de éstos, presenta una importancia ascendente desde 1970 hasta 1985. Entonces, llegan a significar más del 88% del total de ingresos. Vale decir, la base impositiva local del Departamento del Distrito Federal, había sido llevada a la mínima expresión del 11% del total de los ingresos. Ver Cuadro 8.5 y Gráfica 8.3.

Pareciera existir un patrón inverso de interacción entre la PIF y los ingresos extraordinarios. En la medida que uno asciende, el otro disminuye. Dado que el Departamento del Distrito Federal debería tener un mayor poder de decisión sobre los ingresos extraordinarios que sobre las PIF, cuando éstas disminuían, al parecer fueron sustituidas con deuda. Lo anterior, implica que los montos de participación de ambos siguen también un patrón de cierta estabilidad. Entre 1976-78 se mueven en el orden de un 50% del total de los ingresos, en 1979-83, en un nivel del 75%, 1984-86, 85%, 1987-88 retoman el patrón 79-83. Ver Gráfica 8.4.

Si consideramos que una buena parte de los ingresos extraordinarios fueron contratados en moneda dura y la base impositiva de los impuestos federales fácilmente actualizable, resulta claro que este rubro de ingresos no se haya visto seriamente corroido por los procesos inflacionarios.

El manejo hacendario del presupuesto por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, se enfocó obviamente hacia el comportamiento de las PIF y cómo el faltante de éste, podía ser cubierto con endeudamiento. No podía ser de otra forma, dado que hacia 1982 representaban el 80% de los ingresos totales. En este contexto, la preocupación y las esperanzas de algunos organismos internacionales basadas en impuestos tales como el predial, a modo de tabla de salvación para las finanzas del Departamento del Distrito Federal, pecan de cierta ingenuidad.

CUADRO 8.3
DISTRITO FEDERAL:
INGRESOS EVOLUCION SEGUN FRACCIONES.
NOMINAL (MILLONES)

	IMPUESTOS	DERECHOS	PRODUCTOS	APRO- VECHAMIENTOS	EXTRAORD. P. I. F.	OTROS	TOTAL	
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
1970	2534	565	129	710	266	S/I		4204
1971	2788	418	155	826	328	S/I		4514
1972	3161	653	161	1166	1283	S/I		6424
1973	4325	624	224	1146	3443	S/I		9761
1974	2068	866	367	4659	2559	S/I		10518
1975	2849	1046	295	6199	2285	S/I		12674
1976	3444	1443	309	2163	2705	5615	S/I	15680
1977	3842	1395	701	2599	575	8240	S/I	17353
1978	4970	2214	461	3542	2820	10760	S/I	24768
1979	6278	2502	323	3171	10431	14120	S/I	36825
1980	7331	3300	469	3729	28227	25178	S/I	68234
1981	10268	4737	873	2865	35883	34124	S/I	88751
1982	12373	8020	1531	3700	52471	49973	S/I	128069
1983	14280	8825	14015	1507	66831	121432	47842	274732
1984	23451	19533	12402	3448	161504	194051	2418	416807
1985	36894	24585	10573	1771	293507	277793	1828	646951
1986	58995	61819	36394	4523	310221	393247	3562	868761
1987	97323	114716	175068	7554	575693	1029414	19165	2018933
1988	492216	207461	544589	26686	157351	2677356	34317	4139976
1989	723622	292711	1167947	46419	32878	2808792	36285	5108654
1990	1383974	569165	1441108	199842	110328	3912458	90400	7707275

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUENTAS PUBLICAS DEL D.D.F. DE 1970 A 1990.

* INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO

CUADRO 8.4
DISTRITO FEDERAL:
INGRESOS EVOLUCION SEGUN FRACCIONES.
MONEDA CONSTANTE 1980

	IMPUESTOS		DERECHOS		PRODUCTOS		APROVE- ESCALA		EXTRAGRO.		PARTICIPACION		TOTAL	
	(A)	(A)	(B)	(B)	(C)	(C)	(D)	(D)	(E)	(E)	(F)	(F)	(G)	(G)
1970	11710	1	2613	1	598	1	3282	1	1227	1			19431	1
1971	12241	1.05	1833	0.70	679	1.14	3624	1.10	1440	1.17			19818	1.02
1972	13220	1.13	2732	1.05	672	1.12	4876	1.49	5364	4.37			26864	1.38
1973	16141	1.38	2328	0.89	835	1.40	4278	1.30	12850	10.47			36431	1.87
1974	6237	0.53	2610	1.00	1106	1.85	14050	4.28	7719	6.29			31722	1.63
1975	7462	0.64	2739	1.05	773	1.29	16235	4.95	5985	4.88			33195	1.71
1976	7791	0.67	3265	1.25	700	1.17	4892	1.49	6119	4.99	12700	1	35467	1.83
1977	6741	0.58	2448	0.94	1229	2.05	4560	1.39	1008	0.82	14455	1.14	30442	1.57
1978	7420	0.63	3305	1.27	688	1.15	5287	1.61	4210	3.43	16864	1.26	36976	1.90
1979	7929	0.68	3160	1.21	408	0.68	4006	1.22	13174	10.73	17833	1.40	46509	2.39
1980	7331	0.63	3300	1.26	469	0.78	3729	1.14	28227	23.00	25178	1.98	68234	3.51
1981	8029	0.69	3704	1.42	683	1.14	2240	0.68	28057	22.86	26682	2.10	69395	3.57
1982	6893	0.52	3949	1.51	754	1.26	1822	0.56	25837	21.05	24607	1.94	63061	3.25
1983	3484	0.30	2153	0.82	3420	5.72	368	0.11	16307	13.29	29629	2.33	67035	3.45
1984	3595	0.31	2994	1.15	1901	3.18	529	0.16	24759	20.17	29748	2.34	63897	3.29
1985	3453	0.29	2301	0.88	990	1.65	166	0.05	27472	22.38	26001	2.05	60555	3.12
1986	2684	0.23	2813	1.08	1656	2.77	206	0.06	14115	11.50	17893	1.41	39529	2.03
1987	1713	0.15	2019	0.77	3081	5.15	133	0.04	10132	8.25	18118	1.43	35533	1.83
1988	5710	0.49	2407	0.92	6317	10.56	310	0.09	1825	1.49	31057	2.45	48024	2.47
1989	7012	0.60	2836	1.09	11317	18.92	450	0.14	319	0.26	27217	2.14	49503	2.55
1990	10324	0.88	4246	1.63	10751	17.97	1491	0.45	823	0.67	29187	2.30	57496	2.96

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* CUENTAS PUBLICAS DEL DF 1970 A 1982.

* INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO

**CUADRO 8.5
DISTRITO FEDERAL:
PARTICION DE IMPUESTOS FEDERALES E INGRESOS EXTRAORDINARIOS
EN EL TOTAL RECAUDADO**

	(A)	(B) EXTRAORD. % DE (A)	(C) P.I.F. % DE (A)
1970	6.32	100	0
1971	7.27	100	0
1972	19.97	100	0
1973	35.27	100	0
1974	24.33	100	0
1975	18.03	100	0
1976	53.06	32.5	67.5
1977	50.80	6.5	93.5
1978	54.83	20.8	79.2
1979	66.67	42.5	57.5
1980	78.27	52.9	47.1
1981	78.88	51.3	48.7
1982	79.99	51.2	48.8
1983	68.53	35.5	64.5
1984	85.30	45.4	54.6
1985	88.31	51.4	48.6
1986	80.97	44.1	55.9
1987	79.50	35.9	64.1
1988	68.47	5.6	94.4
1989	55.62	1.2	98.8
1990	52.19	2.7	97.3

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* IBID. CUADRO # 28

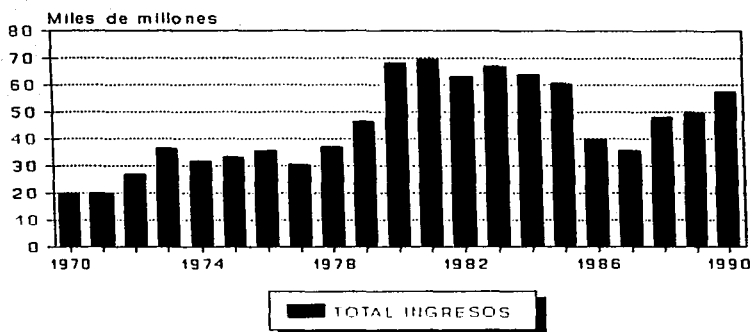
ELASTICIDAD (B) RESPECTO A (C) 1976-87

1.512281

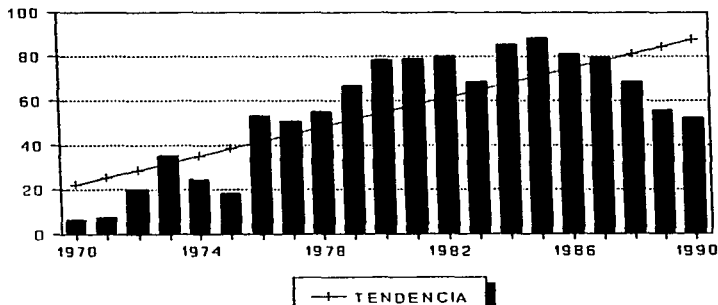
ELASTICIDAD (B) RESPECTO A (C) 1976-86

2.084729

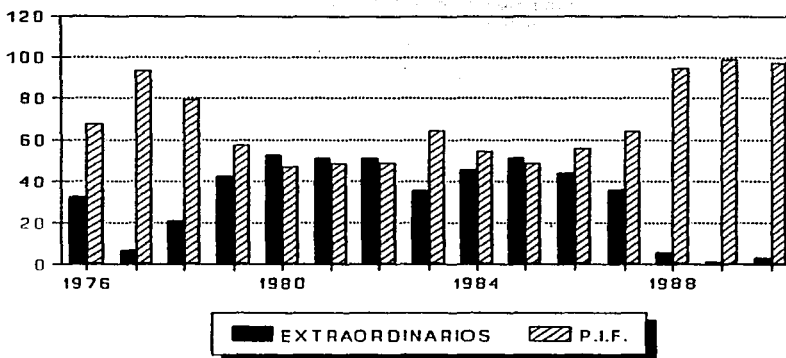
G.8-2 DF: EVOLUCION INGRESOS RECAUDADOS
MONEDA CONSTANTE 1980



G.8-3 INGR. EXTRAORD. Y PART. IMP. FED.
COMO % DE LOS INGRESOS TOTALES



G.8-4 INGR. EXTRAORD. Y PART. IMP. FED.
% DE PARTICIPACION EN EL TOT. DE AMBOS



8.2.5 Los Ingresos Extraordinarios

El comportamiento de los ingresos extraordinarios como componente de los ingresos totales del Departamento del Distrito Federal, ha sido bastante errático. Aunque la tendencia a lo largo del período de análisis ha sido ascendente, ésta no es buen reflejo de una realidad más compleja. La media de 28.3% de participación entre 1972 y 1987 -período de alteraciones menos violentas-, encierra cambios en las participaciones que van del 3.3%, en 1977, hasta 45.3%, en 1985. Ver Cuadro 8.6.

8.2.5.1 El comportamiento sexenal

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, los ingresos extraordinarios presentaron un comportamiento cíclico-convexo, con un punto máximo hacia 1973. A partir de entonces, se presenta una disminución paulatina, para terminar el período sexenal en un nivel algo superior al 17%. Esto es, unos 11 puntos porcentuales por sobre la participación en 1970. A través de todo el sexenio, los ingresos extraordinarios presentan una correlación poco significativa con el total de los ingresos, $R^2 = 0.64$.

CUADRO 8.6
DISTRITO FEDERAL:
EVOLUCION DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

	VALOR NOMINAL EN MLLS. (A)	VALOR A \$80 (A)	ESCALA (A)	TASA CRECIMIENTO ANUAL A \$80 (B)
1970	266	1227	1	%
1971	328	1440	1.17	17.33
1972	1283	5364	4.37	272.44
1973	3443	12850	10.47	139.56
1974	2559	7719	6.29	-39.93
1975	2285	5985	4.88	-22.46
1976	2705	6119	4.99	2.25
1977	575	1008	0.82	-83.52
1978	2820	4210	3.43	317.48
1979	10431	13174	10.73	212.92
1980	28227	28227	23.00	114.26
1981	35883	28057	22.86	-0.60
1982	52471	25837	21.05	-7.91
1983	66831	16307	13.29	-36.89
1984	161504	24759	20.17	51.83
1985	293507	27472	22.38	10.96
1986	310221	14115	11.50	-48.62
1987	575693	10132	8.25	-28.22
1988	157351	1825	1.49	-81.99
1989	32878	319	0.26	-82.55
1990	110328	823	0.67	158.34

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE: * IBID. CUADRO 8.3
INDICE DE VARIABILIDAD DE LA TASA DE CRECIMIENTO= 269.17%.

Hacia 1977, primer año del gobierno de José López Portillo y primero con una moneda devaluada en un 100%, los ingresos extraordinarios, tenían una participación insignificante en los totales, 3.3%. Es decir la mitad de su incidencia al inicio de la década. Esta situación habría de cambiar en lo fundamental al año siguiente, una vez superado el trauma devaluatorio y a la vista de crecientes ingresos petroleros, cuando se inicia un proceso de endeudamiento nacional y local. En tres años, ascióndió la participación de los ingresos por deuda a un 41% del total recaudado. Durante el período 1977-80, el monto de ingresos extraordinarios se más que duplicó año con año. Creció a una tasa anual acumulada del 203.8%. Así, los ingresos extraordinarios pasaron a constituir un elemento clave, presentando una alta correlación, $R^2 = 0.99$ con el total de ingresos. A finales del sexenio, la participación se encontraba sobre el 40%. Unos 13 puntos porcentuales sobre el nivel de 1976 y 23 por sobre el nivel de 1970.

La tendencia decreciente de la participación de la deuda iniciada en 1980, se mantiene durante el primer año del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Hacia 1983, se encontraba en un nivel coincidente con la tendencia a largo plazo. Posición que se revierte, aunque sólo por dos años. En 1985, luego de cuatro años de renegociaciones continuas, se produce su gran crisis. Ver Cuadro 8.7 y Gráficas 8.5, 8.6.

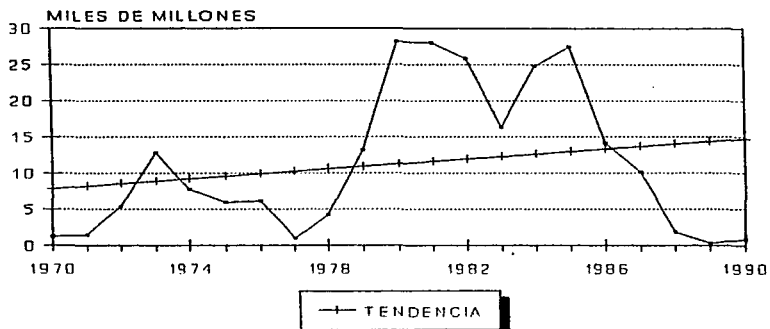
Finalmente, entre 1985 y 1988 desciende rápidamente la participación. En tres años su incidencia cae de 45.3% a 3.8%. La tasa de decrecimiento anual fue de un -60.9%. A 1988, la participación de los ingresos extraordinarios con respecto al total recaudado se encontraba al mismo nivel de doce años atrás. Las correlaciones que se presentaron en los dos sexenios anteriores se diluye. El R2, para el periodo 82-88, es 0.06. Para ese entonces, los procesos de endeudamiento se encontraban circunscritos a los protocolos francés y japonés de las obras del metro y minuciosamente vigilados por la Cámara de Diputados.

CUADRO 8.7
DISTRITO FEDERAL:
INGRESOS SEGUN FRACCIONES EN TERMINOS PORCENTUALES
CON RESPECTO AL TOTAL RECAUDADO (%)

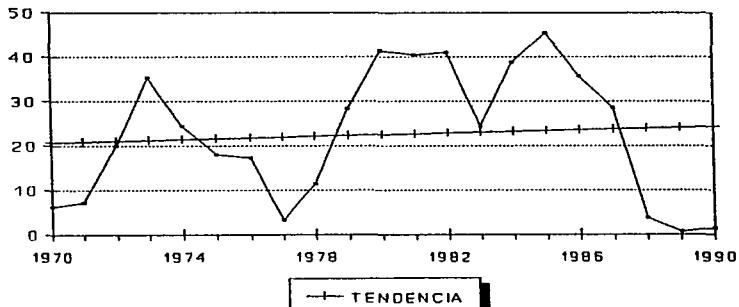
	IMP.	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVE- CHAMIENTO	EXTRAORD.	PIF
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
1970	60.27	13.45	3.08	16.89	6.32	0.00
1971	61.77	9.25	3.43	18.29	7.27	0.00
1972	49.21	10.17	2.50	18.15	19.97	0.00
1973	44.30	6.39	2.29	11.74	35.27	0.00
1974	19.66	8.23	3.49	44.29	24.33	0.00
1975	22.48	8.25	2.33	48.91	18.03	0.00
1976	21.97	9.21	1.97	13.79	17.25	35.81
1977	22.14	8.04	4.04	14.98	3.31	47.49
1978	20.07	8.94	1.86	14.30	11.39	43.45
1979	17.05	6.79	0.88	8.61	28.33	38.34
1980	10.74	4.84	0.69	5.47	41.37	36.90
1981	11.57	5.34	0.98	3.23	40.43	38.45
1982	9.66	6.26	1.20	2.89	40.97	39.02
1983	5.20	3.21	5.10	0.55	24.33	44.20
1984	5.63	4.69	2.98	0.83	38.75	46.56
1985	5.70	3.80	1.63	0.27	45.37	42.94
1986	6.79	7.12	4.19	0.52	35.71	45.27
1987	4.82	5.68	8.67	0.37	28.51	50.99
1988	11.89	5.01	13.15	0.64	3.80	64.67
1989	14.16	5.73	22.86	0.91	0.64	54.98
1990	17.96	7.38	18.70	2.59	1.43	50.76

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:
* IBID. CUADRO 8.3

G.8-5 EVOLUCION DE LOS INGR. EXTRAORD. PESOS DE 1980



G.8-6 EVOLUCION DE LOS INGR. EXTRAORD. COMO % DEL TOTAL RECAUDADO



Es posible detectar un claro comportamiento sexenal respecto a los ingresos extraordinarios. El primer año de cada sexenio se caracteriza por un estancamiento o disminución de este tipo de ingresos. Del segundo, hasta aproximadamente la mitad del sexenio, se produce un fuerte proceso de endeudamiento. Hacia la segunda mitad, aparece la restricción de los mismos.

Las reducciones en los dos últimos años de los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, no lograron recuperar los niveles de inicio de sus respectivos sexenios. Mientras Luis Echeverría Álvarez la hace subir un poco más de diez puntos porcentuales, José López Portillo la eleva más de veinte. Aunque, en términos de moneda constante, los incrementos son relativamente similares. Luis Echeverría Álvarez multiplica la participación en 4.9 veces su monto inicial y José López Portillo lo hace 4.2. El bajo nivel de endeudamiento con que Luis Echeverría Álvarez recibe la hacienda del Departamento del Distrito Federal le permitió acceder con mayor frecuencia a este tipo de financiamiento. Hay que hacer notar que durante ese sexenio no se continúan las obras del metro, paralizadas en 1970, mismas que habrán de tener una gran relevancia en el proceso de endeudamiento de los ochenta. El financiamiento de los gastos de capital, básicamente en obras hidráulicas y autopistas urbanas, del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, no estuvieron presionados por procesos devaluatorios como el de José López Portillo. Esto relativiza la crítica al violento proceso de endeudamiento a partir del segundo año de gobierno de José López Portillo.

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, aunque pareciera haber intentado hacer uso del recurso de la deuda, no le fue posible. El servicio en moneda dura y el incremento en los intereses internacionales imposibilitaron al Departamento del Distrito Federal para cumplir sus obligaciones. Luego de la absorción por parte de la Federación de prácticamente la totalidad de la deuda en 1986, -hecho que puso en entredicho el equilibrio regional de las aportaciones federales-, el poder legislativo tomó cartas en el asunto. Su labor no se limitó a aprobar el presupuesto los últimos días de diciembre, sino que estableció la entrega periódica, -en principio cada seis meses-, de informes hacendarios sobre los cuales emite recomendaciones. Incluso, la Cámara de Representantes del Distrito Federal, dentro de su restringido como confuso campo de acción, mantiene una comisión de seguimiento hacendario.

Hacia 1988, se había llegado al máximo posible de utilización de este recurso financiero y estaba limitado y vigilado directamente por el Legislativo. Quizás, como siempre debió haber sido.

8.2.6 La Participación en los Impuestos Federales

Si los ingresos extraordinarios constituyeron un arma de doble filo, la PIF ha sido su tabla de salvación. Desde los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal, en 1972, este rubro incrementó su participación prácticamente sin interrupción hasta 1981. Ver Cuadro 8.3 y Gráfica 8.7.

En 1977, pasó a significar poco más del 40% de lo recaudado y hacia 1987 supera la barrera del 50%. Al estar más íntimamente relacionados con los impuestos que gravan el gasto y los ingresos, no presenta mayores problemas de actualización frente a los procesos inflacionarios. En cambio, sí se ve directamente afectado por los ciclos económicos.

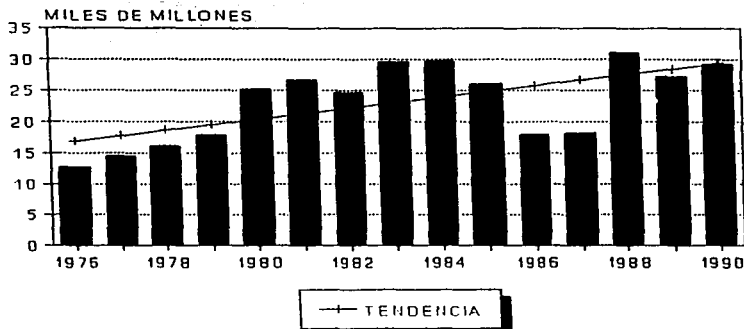
Desde 1976, -primer año en que se contabilizan separados de aprovechamientos-, hasta 1984, cuando comienzan a descender, la PIF creció en términos reales a un 10.9% anual acumulado, mientras que el total de los ingresos crecía sólo a un 8.4%. La PIF durante este período presenta una correlación muy significativa con el total de los ingresos, $R^2=0.99$. Estadístico que disminuye a 0.83 en el siguiente sexenio.

La crisis macroeconómica que se inicia en 1981 y las fuertes restricciones del presupuesto de 1985 y 86 hacen descender el crecimiento de sus montos reales. Estos disminuyen entre 1983 y 1986 un 32.5%. De ahí, parte una recuperación que la ubica hacia 1988, prácticamente a nivel de la tendencia a lo largo de todo el período. Ver Gráfica 8.7. Desde 1976, las PIF han mostrado un comportamiento más positivo y estable que el resto de los rubros que conforman el ingreso. Crecieron a una tasa anualizada real acumulable del 6.4%. Esto es 4.5 veces más rápido de lo que lo hicieron los ingresos totales. Hacia 1988, representaban el 64.6% del total de los ingresos para 1989 y 1990, el 55 y 50.76% respectivamente. Ver Gráfica 8.8. A la distancia, le seguían en importancia los productos, con una participación del 13.1%.

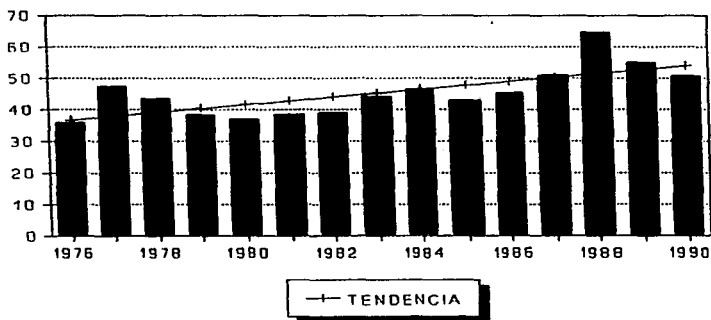
La traumática experiencia de endeudamiento en el pasado reciente y la escasa capacidad de préstamos totalmente comprometida en las obras del metro, hacen que el futuro del Departamento del Distrito Federal se vea por algún tiempo ligado a la suerte de las PIF. Estas, como vimos más arriba, están condicionadas por el comportamiento general de la economía, especialmente respecto al gasto y al ingreso. En épocas de reducción del déficit como control inflacionario y de descenso o en el mejor de los casos estancamiento del poder adquisitivo, el futuro de los ingresos del Departamento del Distrito Federal no aparece como muy promisorio.

No es de extrañarse así, que en los últimos años, se haya volcado la atención hacia las exacciones locales tradicionales como fuentes crecientes de ingresos.

G.8-7 EVOLUCION PART. IMPUESTOS FED. PESOS DE 1980



G.8-8 EVOLUCION PART. IMPUESTOS FED. COMO % DEL TOTAL RECAUDADO

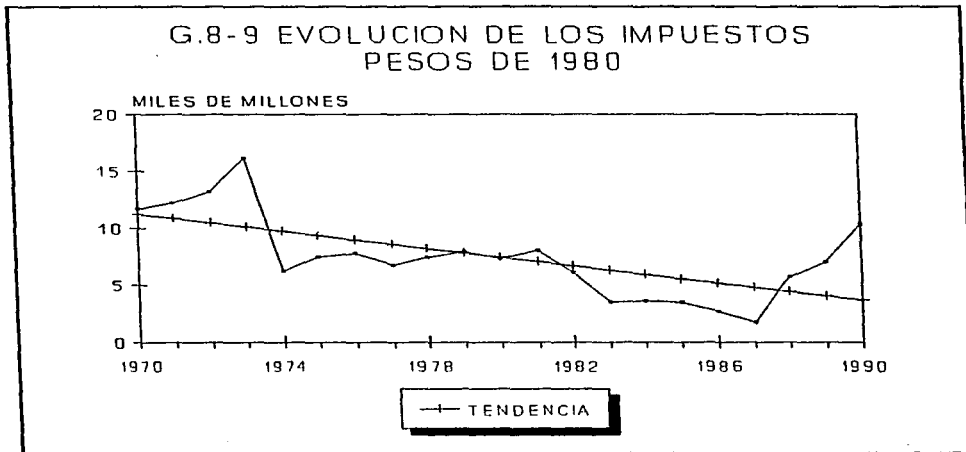


8.3 Los Impuestos

Hasta 1973, los impuestos conformaban el rubro que mayores ingresos aportaba al erario del Departamento del Distrito Federal. En 1971, tuvo una participación algo superior al 61% del total. Desde entonces, ésta comienza a descender hasta llegar a significar en 1987, un 4.8% de los ingresos. Ese año superó en importancia sólo al insignificante rubro de los Aprovechamientos que logró recaudar un magro 0.37% del total. Ver Cuadro 8.7.

¿Cuáles fueron las causas de este cambio tan radical en la estructura de los ingresos del Departamento del Distrito Federal? Parte de la respuesta, ya la hemos analizado como parte del desarrollo de las PIF. El cambio a la Ley de Coordinación Fiscal que dio participación al Departamento del Distrito Federal en otros impuestos además del mercantil, incrementó este rubro en forma exponencial. Por otra parte, desde 1970, los ingresos extraordinarios comienzan a crecer en forma desmesurada, restándole importancia a la participación de otros rubros.

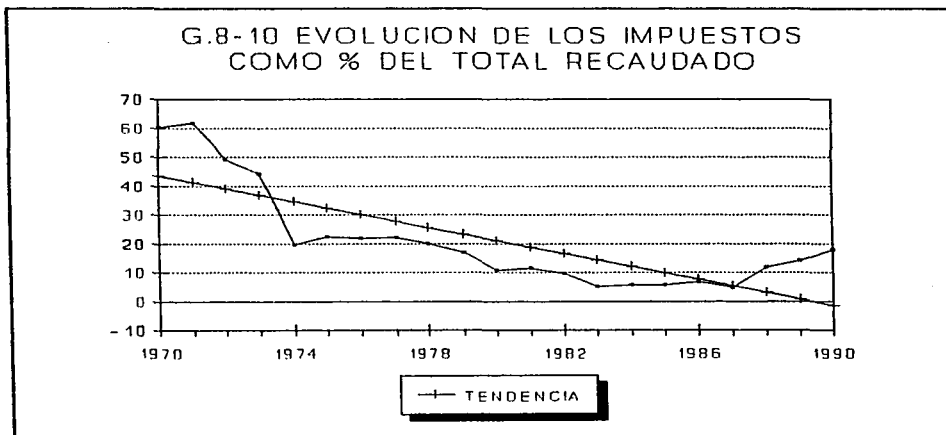
Lo anterior, sirve como explicación de sólo una parte del fenómeno porque todos los elementos contabilizados bajo el rubro de 'impuestos' protagonizaron una caída violenta en términos reales. Entre 1970 y 1988, disminuyeron sus montos recaudados en un 51.2% para 1989 y 1990 muestra una continua recuperación hasta casi alcanzar los niveles de 1970. Ver Cuadro 8.4 y Gráfica 8.9.



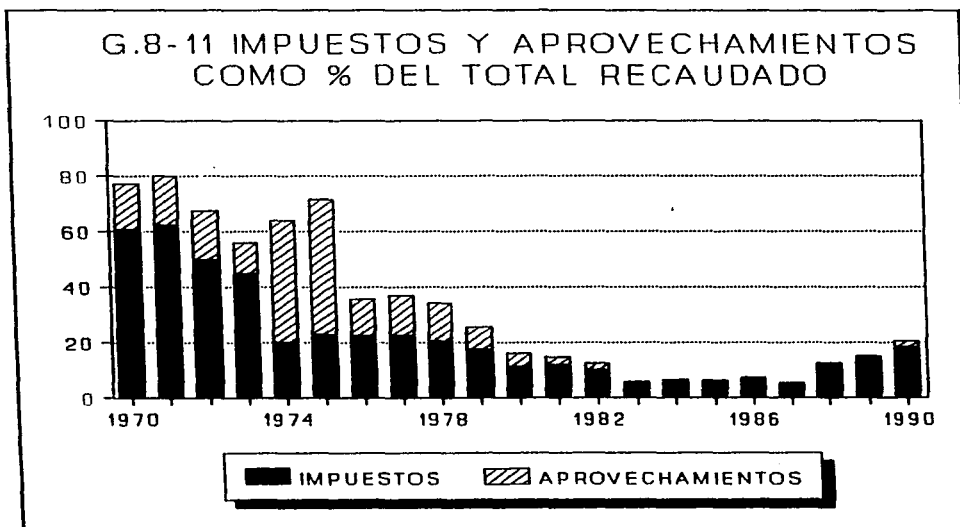
La reunión de estas circunstancias redujo lo que una vez fue el principal sustento de ingresos del Departamento del Distrito Federal a una tasa anualizada de -4.7%, esto hasta el año de 1988. Esto es, a menos de una 12 ava parte de lo que era en 1970.

Un factor importante en la caída de la recaudación de impuestos se da por el traslado, en 1974, de su participación en los impuestos mercantiles. Bajo la nueva ley, éstos pasan al rubro de aprovechamientos, los que ese año protagonizan un crecimiento explosivo. En términos reales crecen un 330% en sólo un año y su participación se eleva de 11.7 a un 44.2%. Mientras tanto, los impuestos, ven disminuida su participación en términos similares, de 44.3% a 19.6%. Ver Gráficas 8.10 y 8.11. De allí en adelante, hasta 1987, la estructura de los impuestos permanece similar. En 1980, su participación en el total de los recaudos giraba en torno a un 19%, pero a partir de entonces comienza un descenso casi inalterado, tendencia que se revierte hacia 1988, cuando se incrementa siete puntos porcentuales para ubicarla en 11.8%. Ver Cuadro 8.7.

El impuesto más relevante del conjunto es la exacción 'sobre bienes inmuebles', el impuesto predial. Entre 1974 y 1987, incidió en un 60% del total del recaudo por concepto de impuestos. El otro 40%, se repartió en más 18 impuestos diversos, cuya importancia fue muy relativa, quizás, con la salvedad del 'adicional del 15%' y el de 'traslados de bienes inmuebles'.



Durante el periodo de análisis de esta tesis se produjo un importante cambio en las estructuras del ingreso por vía de impuestos. Esto, pudiera no causar mayor sorpresa pues los fenómenos estructurales de este tipo se dan con cierta frecuencia. De hecho, más adelante veremos la prácticamente desaparición de los "Aprovechamientos", fenómeno claramente explicable dado su ínfimo rendimiento. El problema de fondo se presenta en la naturaleza de los elementos involucrados. Al hablar de 'los impuestos', incluimos al 'impuesto predial', tradicionalmente el impuesto local por excelencia y hasta hoy base de las finanzas locales en todo el mundo. Haber prácticamente descartado, por más de quince años, una fracción clave en las finanzas, debió implicar un cambio de enfoque de gran relevancia por parte de las autoridades hacendarias del Departamento del Distrito Federal. Tanto así, que en los últimos años, se ha protagonizado un 'regreso al impuesto predial', tanto en cuanto a su rendimiento, como en la esperanza en él puesta para un futuro desarrollo estabilizador de las finanzas.



8.3.1 El Impuesto Predial

En términos reales, el monto recaudado por concepto de impuestos prediales entre 1970 y 1988, disminuyó a una tasa anual del -7.3%. Al final del periodo el recaudo era poco menos de un 25% de su monto en 1970. Lo anterior refleja la pérdida de significación de este impuesto. Mientras en 1970, constituía poco más del 20% del total de los ingresos, hacia 1988 era sólo un 2.4%, ya para 1990 su participación había mejorado colocándose a un nivel de 6.21%. Ver Cuadro 8.8 y Gráficas 8.12 y 8.13.

CUADRO 8.8
DISTRITO FEDERAL:
EVALUACION DEL IMPUESTO PREDIAL.
(MILLONES)

	VALOR NOMINAL	RELACION IMPUESTOS	% TOTAL RECAUDADO	TASA INCR. AÑO ANT.	VALOR A PESOS 80	ESCALA
	(A)	(B)	(C)	(D)	(A)	(A)
1970	842.8	33.26	20.05	%	3895.08	1
1971	942.9	33.82	20.89	11.88	4139.90	1.06
1972	1035.5	32.75	16.12	9.82	4329.94	1.11
1973	1124.3	26.00	11.52	8.58	4196.11	1.08
1974	1237.8	59.86	11.77	10.10	3733.08	0.96
1975	1960.6	68.81	15.47	58.39	5135.01	1.32
1976	2424.1	70.38	15.46	23.64	5483.31	1.41
1977	2717.7	70.73	15.66	12.11	4767.66	1.22
1978	2844.3	57.22	11.48	4.66	4246.26	1.09
1979	3936.3	62.70	10.69	38.39	4971.55	1.28
1980	4102.3	55.96	6.01	4.22	4102.30	1.05
1981	5761.1	56.11	6.49	40.44	4504.60	1.16
1982	6061.0	48.98	4.73	5.21	2984.44	0.77
1983	10141(*)	71.01(*)	3.69(*)	22.02(*)	2474.40	0.64
1984	14222	60.65	3.41	14.09	2180.23	0.56
1985	22148	60.03	3.42	55.73	2073.05	0.53
1986	35633	60.40	4.10	60.89	1621.30	0.42
1987	52773	54.22	2.61	48.10	928.80	0.24
1988	99069	20.13	2.39	87.73	1149.20	0.30
1989	130619	18.05	2.56	31.85	1265.70	0.32
1990	478452	34.57	6.21	266.30	3569.25	0.92

NOTA: La columna (D) muestra la variación porcentual del impuesto predial respecto del año inmediato anterior.

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

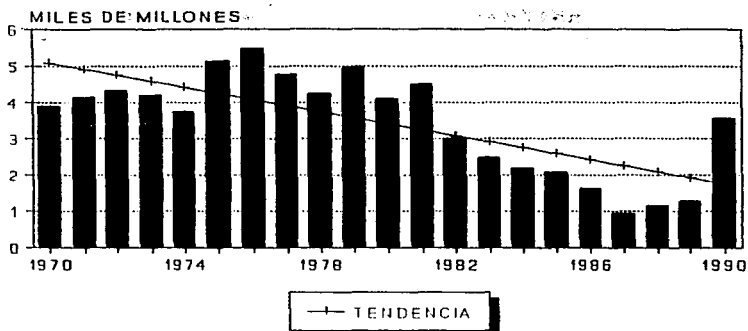
* CUENTA PUBLICA DEL D.D.F., DE 1970 A 1990.

* INDICADORES ECONOMICOS DEL BANCO DE MEXICO.

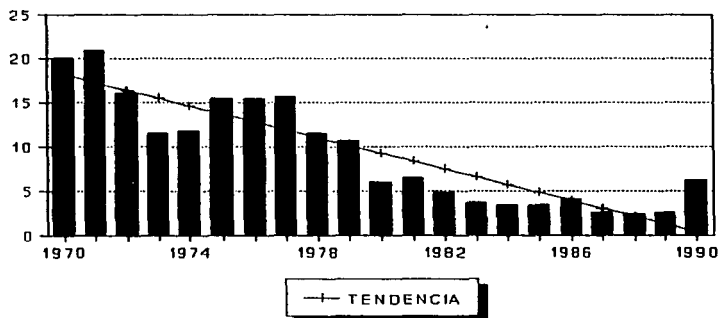
INDICE GENERAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR CD.

(*) ESTIMADO

G.8-12 EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL PESOS DE 1980



G.8-13 EVOLUCION DEL IMPUESTO PREDIAL COMO % DEL TOTAL RECAUDADO



CUADRO 8.9
VARIOS PAISES:
IMPUESTO PREDIAL
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL RECAUDADO

PAIS	1970 %	1979 %
Alemania	1.08	1.45
Australia	5.06	3.99
Dinamarca	3.18	2.82
Estados Unidos	11.99	9.29
Francia	2.66	2.75
Inglaterra	8.59	9.51
Irlanda	10.60	3.47
México	20.05	10.69

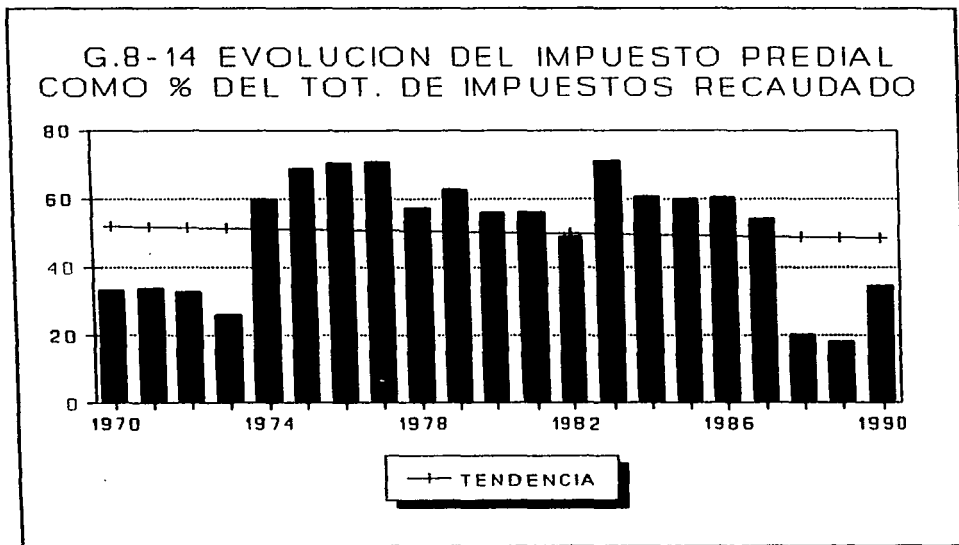
Fuentes: Cuadro 8.8 y OECD, 1983.

Las razones de esta fuerte disminución, son varias:
a) Problemas en la actualización de los avalúos, b) Problemas en el cobro de rezagos, c) Existencia de zonas no gravadas por problemas de tenencia y d) Una tendencia mundial a trasladar la base impositiva local, hacia una participación creciente en los impuestos centrales.

Henry Oldman, en su clásico libro sobre las finanzas del Departamento del Distrito Federal (Oldman, 1967), hace una apología del manejo de este impuesto en el Departamento del Distrito Federal. La actualización de avalúos y la fiscalización implicaban, ya en ese entonces, un potencial humano nada despreciable, circunstancia que pareciera prevalecer hasta principios de la década de los setenta. A partir de 1973, el importante flujo proveniente de las PIF, hace perder parte del interés que estos ingresos generaban. Las posteriores devaluaciones y su consecuente proceso inflacionario ejercieron su efecto degradador sobre los avalúos. Paralelamente, se inició el proceso de endeudamiento que implicó ingresos muy importantes durante un período bastante prolongado. Entre 1972 y 1987, como promedio, los ingresos extraordinarios significaron 19 puntos porcentuales más para los ingresos que el impuesto predial. Ver Gráfica 8.14. Una simple aplicación de retornos decrecientes implicaba que el arduo trabajo de actualización del impuesto predial -máxime en épocas de alta inflación- produciría escuálidas ganancias en relación a otro tipo de ingresos, menos engorrosos y más productivos.

Como vimos antes, esta situación erosionó su base en un alto grado. Hacia 1988, la total desaparición del impuesto predial, no hubiera causado trastorno alguno a las finanzas del Departamento del Distrito Federal. Un mínimo cambio en las tasas impositivas a exacciones locales como los Productos, hubiera podido sustituir con creces el raquitico 2.4% que significa el Predial.

En años posteriores al período que abarca este estudio, el recaudo del impuesto predial se incrementó substancialmente. Pero, permanece el cuestionamiento sobre su relevancia frente a la eficacia de los otros tipos de ingresos que hoy constituyen la hacienda local.



8.3.2 El impuesto predial como alternativa.

Una vez que los ingresos extraordinarios hubieron de ser restringidos a su mínima expresión y ante el bajo recaudo que el predial presentaba, todos los ojos se tornaron hacia él. Esta actitud ha sido consecuente con una cierta tendencia internacional, liderada por economistas de Estados Unidos, quienes ven en una efectiva administración de este impuesto, la piedra clave de las finanzas públicas locales (Ver Sonstelle, 1979; Hamilton, 1983; Lin, 1985; Wildasin, 1986).

Cabe aquí la pregunta, ¿Qué tan efectivo, sigue siendo este impuesto, frente a la alternativa de una creciente participación en los Impuestos Federales? El impuesto a los bienes raíces, al margen de tener una base bastante compleja de actualizar y por ende de fácil rezago, presenta otra serie de inconvenientes. A saber;

a) Es básicamente un impuesto doble. Por una parte, grava la tierra y por otra al capital allí invertido. Así, pasa a ser un impuesto ambiguo, en el sentido que una sobre imposición tiende a causar fuga de capitales, baja en la relación capital/tierra y por ende baja renta del suelo. De hecho, un aumento generalizado al impuesto a la propiedad es considerado como un impuesto generalizado al capital (Mieszkowski, 1972).

"..el incremento de los impuestos locales sobre el capital ocasiona una reducción en toda la economía, en los retornos netos del capital, igual al producto del incremento del impuesto, por unidad de capital inicialmente localizado en la jurisdicción" (Wildsain, 1987).

b) En el caso de gravámenes raíces sobre el comercio y la industria, pasa a ser fácilmente trasladable, a través de su efecto en los precios.

c) Un incremento en el impuesto a la propiedad es similar a un incremento en una tasa de descuento. Un suelo con bajos impuestos a la tierra, atrae mayor inversión de capital en base a un alto rendimiento presente a expensas de incrementos en los gravámenes futuros. La equidad intergeneracional se puede ver así seriamente afectada. Lo contrario, ha sido simulado experimentalmente (Oates, 1969). Gravámenes altos a la propiedad, pueden deprimir los precios de los bienes raíces.

d) Los impuestos a la propiedad despiertan serias dudas sobre su equidad. En general son vistos como regresivos. Cuando son aplicados a industrias y comercios se trasladan a los precios, convirtiéndose en impuestos al consumo. Cuando se aplican a los propietarios ocupantes, las absorben éstos, pero al ser el gasto en vivienda una función declinante del ingreso, -su elasticidad es menor que uno-, la proporción del impuesto sobre el ingreso

disminuye mientras éste aumenta. Cuando es aplicada a las viviendas en renta, simplemente se traslada a los inquilinos, mayoritariamente de menores ingresos.

Es importante aclarar que lo anterior, es sólo aplicable a la inversión sobre el suelo. El impuesto a la tierra, lo capitaliza el propietario o se traduce en un precio más bajo en el mercado. Estando la propiedad del suelo correlacionada con los altos ingresos, pasa a tener un carácter progresivo. De ahí la compleja mecánica de la renta del suelo urbano.

e) El impuesto a la propiedad es un promotor de la segregación espacial. La movilidad del capital, argumentada por los economistas americanos, es función de un factor de fricción. Este, puede ser bastante alto en sociedades con importantes niveles de concentración política y cultural. A mayor inmovilidad -y puede ésta ser considerable-, los gravámenes tienden a capitalizarse. Se genera así un círculo retroalimentado de gasto urbano, que acrecienta las diferencias espaciales.

El caso chileno, luego de la reforma municipal, es bastante ilustrativo. Los mayores ingresos municipales y sobre todo la adopción de una política financiera local competitiva, llevó a la contratación de especialistas en finanzas locales -"city-managers" al estilo estadounidense-. Estos iniciaron una carrera de obtención de recursos en la cual elevaron al máximo los impuestos territoriales. Obviamente, el retorno de éstos fue considerablemente más alto en las zonas de mayores ingresos personales, lo que se revirtió en un mayor gasto local, en zonas de por sí con gasto per cápita altos. La franca competencia espacial intra-urbana, alentó una mayor productividad en la aplicación del gasto, referido a los términos de las específicas preferencias locales. Como resultado, se produjo el enriquecimiento de la infraestructura de las zonas de altos ingresos más aún de lo que ya estaban. Hoy, las diferencias físicas internas en ciudades como Santiago, o la conurbación Valparaíso-Viña del Mar, son enormes.

En el caso del Departamento del Distrito Federal, si bien la inmovilidad del capital en la última década pudiera ser puesta en cuestión. El efecto segregador espacial de una aplicación selectiva del impuesto predial puede ser importante. Debemos tener en cuenta, que una de las características del DF es una relativa mayor homogeneidad socio-espacial respecto a otras capitales del continente. Esta se pudiera ver fácilmente alterada. Característica que bien vale la pena resguardar.

El impuesto predial, pareciera presentar más problemas que soluciones. La actual tendencia mundial, es hacer sólo uso de él en forma limitada (³). A futuro, no se puede esperar mucho de este

³-Cabe mencionar que curiosamente organismos como el Banco Mundial pareciera ver en los impuestos a los bienes raíces una opción válida de financiamiento local. Ver Dillinger, 1989, 1988a y 1988b.

tipo de gravámenes. Ciertamente no como espina dorsal de las finanzas locales. Incluso, en países como Estados Unidos, con un sistema muy amplio de finanzas locales y donde es posible identificar este gravamen con la calidad muy precisa de servicios, despierta serias dudas..

"Juzgado en términos de equidad y efectos económicos, los impuestos a los bienes raíces no pueden ser muy apreciados. Como fuente estatal de ingresos, no presentan mayor atracción, porque otros impuestos a la producción y de base más amplia han tenido ya un uso exitoso. Pero, para los gobiernos locales, el impuesto predial proporciona un ingreso amplio, predecible y ciertamente elástico" (Aronson, 1986).

8.4 Los Productos

Han sido las únicas exacciones locales que crecieron en términos reales. Los montos recaudados por este rubro en 1988, fueron en términos de moneda constante, más de nueve veces su monto en 1970 (*). De hecho, fue la fracción que más creció de todas las que conforman los ingresos del Departamento del Distrito Federal. Entre 1970 y 1988 se incrementó a una tasa del 13.5% anual. Ver Cuadro 8.10 y Gráfica 8.15 y 8.16.

Este índice se vio fuertemente condicionado por el alza en las tasas internas de interés que prevalecieron a partir de 1985. La incidencia de "Bienes y Valores", que tradicionalmente representaba entre un 30 y un 50% de los Productos, se elevó en 1988 a casi un 80%. El manejo de los capitales contables, permitió ingresos que entre 1985 y 1988 se incrementaron en un 572%. Esto es, a una tasa acumulada del 79% anual. Tan sólo en un año, 1985-86, casi se duplicaron los ingresos por este rubro. Posteriores bajas en las tasas internas, disminuyeron ostensiblemente los retornos de esta fracción.

Por otra parte, la "Renta de Bienes Inmuebles", ha venido perdiendo importancia en forma sistemática. La actualización de este rubro, no es siempre fácil dada las implicancias políticas que conlleva.

La participación de los Productos, ha sido generalmente la menos significativa de entre los ingresos. Circunstancias de tipo coyuntural financiero y la consistente disminución de los aprovechamientos, ocasionaron que su incidencia en el total se haya incrementado a un 13.15% del total hacia 1988, para 1989 y 1990 su participación fue de 22.86 y 18.7%. Ver Cuadro 8.7.

*- Durante el mismo lapso, los ingresos totales sólo se duplicaron.

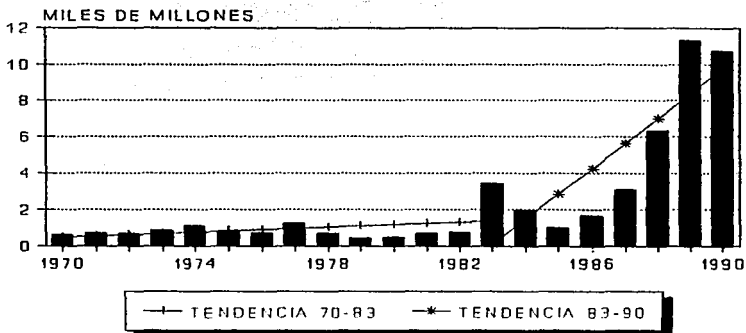
CUADRO 8.10
DISTRITO FEDERAL:
EVOLUCION DE LOS PRODUCTOS
(MILLONES)

	VALOR NOMINAL	VALOR EN \$80	ESCALA	% DE BIENES	CAPITALES Y VALORES %	% AÑO ANT. DEL TOTAL (A)
	(A)	(A)	(A)	(B)	(C)	(A)
1970	129	598	1	55.40	32.80	% A \$80
1971	155	679	1.14	36.90	52.70	13.52
1972	161	672	1.12	34.80	54.40	-1.01
1973	224	835	1.40	59.60	31.00	24.28
1974	367	1106	1.85	76.60	15.70	32.44
1975	295	773	1.29	79.40	8.74	-30.16
1976	309	700	1.17	65.40	16.80	-9.46
1977	701	1229	2.05	49.79	34.50	75.67
1978	461	688	1.15	33.60	52.20	-43.99
1979	323	408	0.68	75.80	S/D	-40.73
1980	469	469	0.78	55.15	27.80	14.96
1981	873	683	1.14	47.80	8.90	45.56
1982	1531	754	1.26	3.55	11.47	10.40
1983	14015	3420	5.72	S/D	S/D	353.73
1984	12402	1901	3.18	S/D	S/D	-44.40
1985	10573	990	1.65	S/D	67.52	-47.95
1986	36394	1656	2.77	S/D	S/D	67.33
1987	175068	3081	5.15	S/D	S/D	86.07
1988	544589	6317	10.56	S/D	79.07	105.03
1989	1167947	11317	18.92	S/D	61.52	79.15
1990	1441108	10751	17.97	S/D	64.96	-5.01

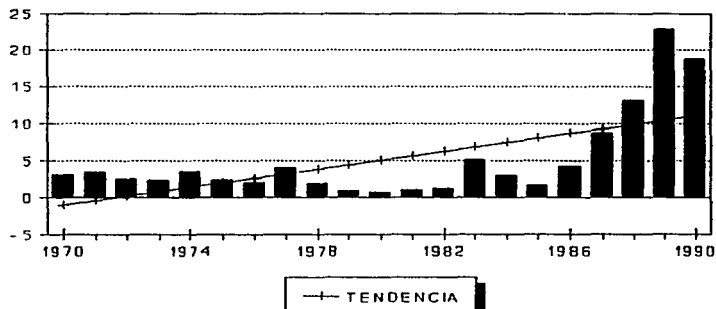
ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* IBID. CUADRO 8.3

G.8-15 EVOLUCION DE LOS PRODUCTOS PESOS DE 1980



G.8-16 EVOLUCION DE LOS PRODUCTOS COMO % DEL TOTAL RECAUDADO



8.5 Los Derechos

Han sido los ingresos más consistentes dada su relación con el consumo y la facilidad en su actualización. Los montos de sus recaudos en moneda de 1980, han permanecido virtualmente constantes. De hecho, es el ingreso que presenta una mayor correlación con el recaudo total. Ver Cuadro 8.11 y Gráfica 8.17.

Sus dos rubros más importantes, son los derechos por "servicios de agua" y "licencias de vehículos". Hasta 1988, sus recaudaciones no habían presentado mayores cambios. Así, se presentaba en estos dos rubros una clara posibilidad obtener mayores ingresos para el Departamento del Distrito Federal. Como ya se mencionó, los bajos cobros por los servicios del agua, implican fuertes subvenciones que no llegan precisamente a los sectores de menores ingresos. Por una parte, más del 30% de la población del Distrito Federal no cuenta con agua entubada. Por otra, la elasticidad del consumo de agua respecto a los ingresos es mayor que 1. El consumo de agua per cápita en los sectores socioeconómicos altos es muy superior a la media. Por último, dadas las condiciones geográficas específicas de la Ciudad de México, este elemento es muy caro. Un cobro diferenciado parecía evidente, como de hecho se aplicó en años posteriores al periodo de estudio de esta tesis.

El caso de los permisos vehiculares es más obvio. Si bien pasa a ser un impuesto al consumo que en general tiende a ser regresivo. En este caso específico, se presentan una serie de condiciones que le dan un carácter progresivo. Por una parte, esta íntimamente correlacionado con los ingresos. Afecta sólo al 40% de la población de mayores ingresos. Por otra, la limitación de su consumo, se tiende cada vez más a considerar como un bien social, dadas las grandes externalidades negativas que ocasiona. El constante problema de la contaminación ambiental y las fuertes inversiones que se han llevado a cabo en transporte público, indican que los derechos vehiculares irán en aumento.

La participación de los derechos en los ingresos totales, se ha mantenido constante, en la región del 6%. Pero, los cambios en sus dos rubros principales, hacen suponer un crecimiento de la incidencia en los años posteriores a este análisis. Ver, Gráfica 8.18.

CUADRO 8.11
DISTRITO FEDERAL:
EVOLUCION DE LOS DERECHOS
(MILLONES)

	VALOR NOMINAL MILLONES (A)	VALOR EN \$80 (A)	EN ESCALA (A)	AÑO ANT. SOBRE TOTAL A \$80 (B)	% PART. SERVICIO AGUA (C)	% PART. LICENCIAS (D)
1970	565	2613	1	%	27.20	17.70
1971	418	1833	0.70	-29.84	39.70	13.10
1972	653	2732	1.05	49.02	24.60	10.19
1973	624	2328	0.89	-14.77	44.00	8.20
1974	866	2610	1.00	12.11	37.20	9.82
1975	1046	2739	1.05	4.93	51.30	14.54
1976	1443	3265	1.25	19.20	42.10	17.78
1977	1395	2448	0.94	-25.02	44.69	17.52
1978	2214	3305	1.27	35.03	35.40	12.02
1979	2502	3160	1.21	-4.41	37.80	12.07
1980	3300	3300	1.26	4.45	28.70	7.30
1981	4737	3704	1.42	12.24	23.60	8.80
1982	8020	3949	1.51	6.62	16.60	7.63
1983	8825	2153	0.82	-45.48	S/D	S/D
1984	19533	2994	1.15	39.06	33.69	43.78
1985	24585	2301	0.88	-23.15	39.27	27.44
1986	61819	2813	1.08	22.23	31.85	36.70
1987	114716	2019	0.77	-28.22	28.64	38.79
1988	207461	2407	0.92	19.19	23.05	39.77
1989	292711	2836	1.09	17.86	23.95	42.99
1990	569165	4246	1.63	49.70	46.00	31.82

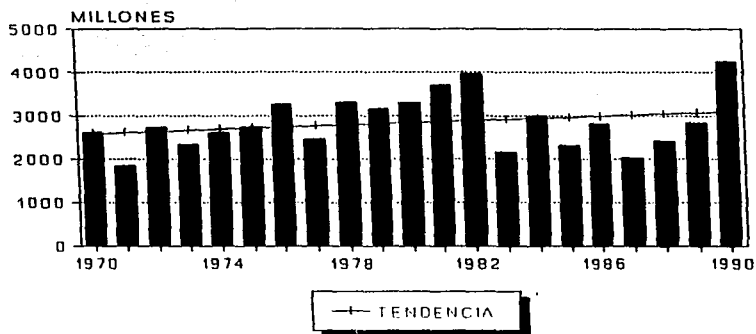
ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

* IBID. CUADRO 8.3

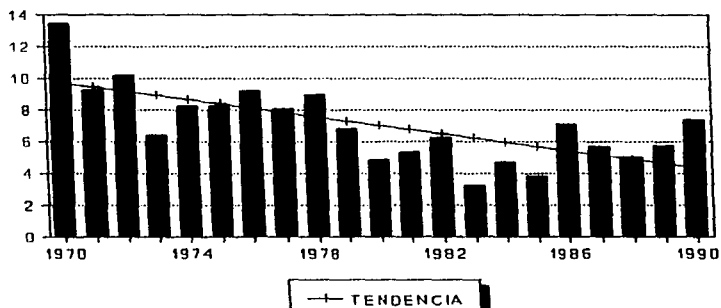
8.6 Los Aprovechamientos

Es un sector de los ingresos que tiende a desaparecer. El recaudo de 1988, en moneda constante, fue un 8% de su monto en 1970. Su incidencia, en ese año, fue de 17%, similar a la de los Derechos. Mientras éstos han mantenido su participación, los Aprovechamientos desde 1983 significan menos del 1% del total de los ingresos, con la única excepción del año de 1990 cuando logró una participación en el total recaudado de 2.59%. Ver Cuadro 8.12 y Gráfica 8.19.

G.8-17 EVOLUCION DE LOS DERECHOS PESOS DE 1980



G.8-18 EVOLUCION DE LOS DERECHOS COMO % DEL TOTAL RECAUDADO



Entre 1975 y 1976, se contabilizaron en los Aprovechamientos las participaciones en los impuestos federales. Esto, hizo subir su participación respecto al total recaudado, a casi un 50%. Cuando al año siguiente se contabilizaron por separado, regresó a su tendencia decreciente de participación. Ver Gráfica 8.20.

De alguna forma, los bajos recaudos de los Aprovechamientos, reflejan el aún bajo nivel de fiscalización que ejerce el Departamento del Distrito Federal sobre el cumplimiento de muchas de las normas y obligaciones. Es de suponer, que en un futuro cercano y a medida que los controles se ajusten, este rubro pudiera generar mayores ingresos.

CUADRO 8.12
DISTRITO FEDERAL:
EVOLUCION DE LOS APROVECHAMIENTOS
(MILLONES)

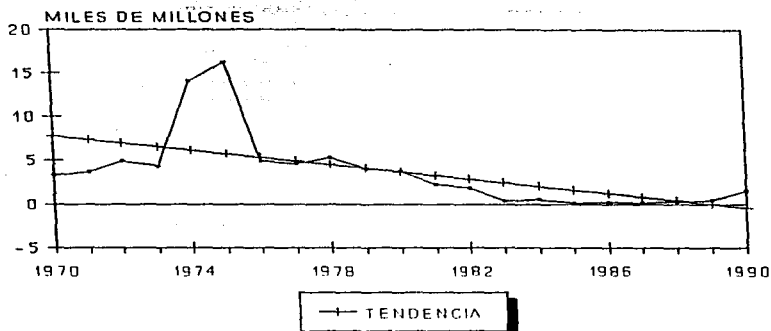
	VALOR NOMINAL	VALOR A \$80	ESCALA	A % AÑO ANTERIOR
	(A)	(A)	(A)	(A)
1970	710	3282	1	% A \$80
1971	826	3624	1.10	10.43
1972	1166	4876	1.49	34.52
1973	1146	4278	1.30	-12.27
1974	4659	14050	4.28	228.46
1975	6199	16235	4.95	15.56
1976	2163	4892	1.49	-69.87
1977	2599	4560	1.39	-6.79
1978	3542	5287	1.61	15.94
1979	3171	4006	1.22	-24.24
1980	3729	3729	1.14	-6.90
1981	2865	2240	0.68	-39.92
1982	3700	1822	0.56	-18.68
1983	1507	368	0.11	-79.82
1984	3448	529	0.16	43.75
1985	1771	166	0.05	-68.64
1986	4523	206	0.06	24.14
1987	7554	133	0.04	-35.39
1988	26686	310	0.09	132.84
1989	46419	450	0.14	45.30
1990	199842	1491	0.45	231.44

ELABORADO CON DATOS PROCEDENTES DE:

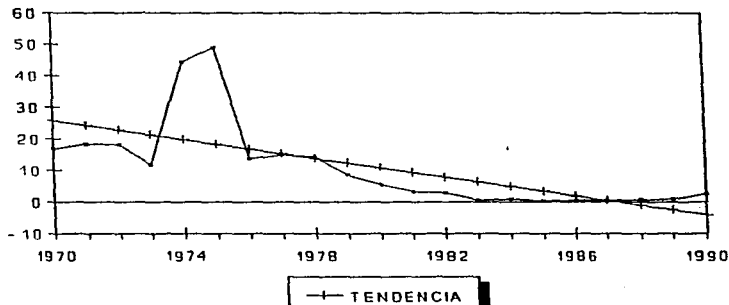
* CUENTAS PUBLICAS DEL D.D.F., 1970 A 1990.

* CUADRO 8.3

G.8-19 EVOL. DE LOS APROVECHAMIENTOS PESOS DE 1980



G.8-20 EVOL. DE LOS APROVECHAMIENTOS COMO % DEL TOTAL RECAUDADO



CONCLUSIONES

Como de alguna manera era de esperarse, las Finanzas Públicas del DDF, mostraron una fuerte dependencia respecto a la evolución de las finanzas federales. Este fenómeno se pudo apreciar a través de los veinte años que abarcó la tesis, durante los cuales se produjeron cambios en la política hacendaria mexicana de enorme importancia.

Este fenómeno se hizo más evidente a partir de 1980, cuando una serie de cambios importantes en las finanzas públicas de las instancias subcentrales se hicieron presentes en México. Estos modificaron preferentemente las estructuras de ingreso y el DDF no estuvo ajeno a los cambios. Aún cuando, en apariencia, las modificaciones alentadas desde el ejecutivo pudieron haber producido alteraciones significativas -como de hecho ha sucedido en la mayoría de las finanzas municipales- en el DDF la proporción del presupuesto, respecto al gasto total de la federación ha permanecido virtualmente inalterable.

Cabe así suponer, que la dependencia goza de una autonomía hacendaria extraordinariamente limitada en el área de ingreso. De hecho, la especial relación financiera que protagoniza el DDF con la federación, no ha permitido que los movimientos devolucionistas que han tenido lugar en los últimos años, hayan alterado significativamente las tendencias hacendarias históricas del DDF. Esta falta de autonomía pareciera evidenciarse en aquellos sectores de mayor relevancia. Por ejemplo el área de las participaciones en impuestos federales y en la contratación de deuda. Esta última, dada su magnitud -y de hecho su carácter de deuda externa- ha mostrado una tendencia que ha sido contrarrestada con la aportación de participaciones prácticamente en la misma proporción en que disminuía. Esta situación genera una gráfica excepcionalmente simétrica. Ver Gráfica 8-5.

La naturaleza de la relación hacendaria entre el DDF y el gobierno federal es relativamente fácil de tipificar. Se refleja en una constante porcentual del presupuesto de egresos del DDF respecto del Federal. Entre 1970 y 1990, la desviación estandar de esta participación fue de 0.78. Los años que más se alejaron de la media de 5.26% fueron 1985, con un 7.47% y 1987 con un 3.29%. Hacia 1990, luego de una serie de cambios dramáticos en el área de los ingresos, la participación se encontraba en un nivel del 5.69%, mismo nivel de lo que había sido su historial en los últimos veinte años. Ver Gráfica 5-2. Los pormenores de como se da en los hechos esta relación de resultados tan constantes, se pierde al interior de la operatividad hacendaria. Sólo nos es posible percatarnos de algunos resultados globales de lo que es la relación hacendaria DDF-Hacienda. El manejo cotidiano de esta relación cae en la fangosa área de los manejos políticos, sobre todo en los últimos años en que los gobiernos locales han visto despertado su apetito fiscal a la vista de ingresos crecientes. Por ejemplo, la

reestructuración de la deuda, significó en los hechos una erogación por parte de la federación mucho mayor de casi todo lo que se ha hecho hasta el momento en cuanto a mejoramiento y nivelación de los ingresos municipales. Más aún, al parecer, el DDF habría quedado con un remanente extra que le brindó una holgura hacendaria cuyos efectos pueden ser apreciados hasta hoy.

Esta dependencia hacendaria -que se suma a la política- del DDF respecto a la Federación, tiene un efecto importante en lo que debería ser una política hacendaria específica destinada a orientar el desarrollo del macro espacio de la Ciudad de México. Sobre este punto regresaré más adelante.

El segundo elemento que se hizo evidente en el desarrollo de las finanzas del DDF fue su pérdida creciente de la autonomía de ingresos. La proporción de ingresos provenientes de la Federación se vio incrementada en forma exponencial mientras los ingresos "tradicionales", como el impuesto predial perdieron importancia hasta quedar virtualmente anulados. Si en 1989 se hubiesen eliminado el impuesto predial y los aprovechamientos de los ingresos del DDF, la hacienda de la Ciudad de México no se hubiese percatado. Hacia 1990, se reinicia una recuperación del impuesto predial -sobre el que las instituciones financieras internacionales parecieran tener muchas esperanzas- pero ésta ha sido lenta y no es de esperarse que llegue a jugar un papel ni siquiera medianamente importante en el futuro próximo.

Esta situación era bastante predecible. La naturaleza compleja en cuanto a su recaudación, altamente regresiva y poco productiva de los impuestos locales así lo indicaban. Una evolución moderna de los sistemas de financiamiento público orienta hacia impuestos que hasta hace poco monopolizaban los gobiernos centrales. De no darse las circunstancias en las cuales exista un quid pro quo claro que permita una alza significativa de los impuestos locales -y bajo el riesgo de generar graves segregaciones socio espaciales- la única solución a la ya manida "crisis financiera de los gobiernos locales" no podía sino estar en una creciente participación en los ingresos federales.

En esta área, México ha mostrado un desempeño bastante notable en los últimos años. Las finanzas municipales se han visto altamente favorecidas con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La generación de Fondos -de Participación, Financiero Complementario, Fomento Municipal- han significado un crecimiento importante en los recursos con los que pueden hoy contar los gobiernos locales. (*) Además, las diferencias entre los niveles de

¹-El discurso oficial no admite la tesis de la mala calidad de los impuestos locales. Más aún supuestamente establece mecanismos como sería el Fondo de Fomento Municipal que alentaría el autofinanciamiento de los gobiernos locales al favorecer aquellos que mostrasen una recaudación mayor en el impuesto predial y los derechos de agua. Tradicionalmente estos gravámenes los financian los gobiernos locales.

ingresos intramunicipales ha disminuido considerablemente.

El DDF, ha participado desde un inicio en el SNCF e incluso a partir de 1991 participa en el Fondo de Fomento Municipal, lo que implicará erogaciones adicionales de parte del Gobierno Federal. Esto, no ha significado para el DDF lo mismo que para el resto de los municipios. Incluso se ha llegado a afirmar que dado el impacto que tiene la concentración del consumo en el área, la devolución del impuesto a la compraventa -ahora IVA- lo habría afectado. Las cifras globales no parecen demostrarlo, pero tampoco se ha logrado apreciar una mejoría notable al respecto.

Si la multi factorial "crisis fiscal de los gobiernos locales" pareciera ser un fenómeno mundial, la particular crisis del DDF pareciera estar centrada en un desequilibrio entre ingresos y gastos. Los gastos de capital, demandados por la infraestructura necesaria de una ciudad de población multimillonaria, sobrepasan con creces su capacidad de ingresos. El transporte y el suministro de agua, implican erogaciones imposibles de abordar en base a sus tradicionales medios de financiamientos. Esta situación no es particular a la Ciudad de México. Pareciera ser común a ciudades de alto crecimiento centralizado. En términos económicos, el DDF ha podido captar en forma proporcional la plusvalía generada por una economía de escala creciente. Así, hubo de financiar una serie de gastos de infraestructura, sin poder establecer canales de financiamiento que a su vez fuesen sobrellevados por aquellos agentes que obtienen mayores ganancias. En el caso específico del DDF, el problema adquirió proporciones macro al generarse niveles globales de ganancia que inclinaron a la sociedad a perpetuar una situación de crecimiento centralizado. Allí se fundan parte de las especiales relaciones financieras que tienen lugar entre la federación y la hacienda del DDF. Relaciones que tienen su expresión más evidente en todo el manejo de la deuda del DDF. El déficit provocado por obras como el metro, ha sido financiado por deuda pública externa. Esta, en términos absolutos no puede ser contraída por el DDF, entre otras razones porque no tendría medios como para hacerle frente en caso de una crisis devolutoria o ante un incremento importante del costo del dinero a nivel internacional. Cuando así ha llegado a suceder, ha sido la Federación quien ha salvado la situación absorbiendo la deuda. En circunstancias similares, cuando ciudades como Nueva York no ha estado en condiciones de cumplir sus compromisos, el Congreso se ha resistido hasta el último momento y los préstamos de emergencia han sido otorgados bajo condiciones muy especiales. (3) En el caso del DDF, pareciera que estamos frente a una situación en la que la praxis política y valores entendidos juegan un papel más relevante que lo que pudiese constituir una política hacendaria estructurada con instrumentos, metas y objetivos evaluables.

2- De hecho, los "bonos de deuda local" en EUA, constituyen una fracción importante del mercado de dinero, y la intervención federal es admitida sólo en casos de extrema necesidad social.

Ante un sistema de finanzas públicas en que priman los aspectos pragmáticos por sobre los conceptuales, y ante una virtual ausencia de políticas hacendarias definidas, la alternativa posible de análisis fue su caracterización de acuerdo al comportamiento observado. Aún cuando, se corriese el peligro de caer en contradicciones conceptuales, pues lo más probable era que éstas existieran de hecho.

La primera característica observada del sistema financiero del DDF, es la antes mencionada dependencia federal de los ingresos. El DDF no está en condiciones de establecer políticas de ingresos que transformen fundamentalmente sus niveles programados históricamente. Todas las argumentaciones en torno a que se estaría generando una "ciudad más cara" a través de una alza generalizada de los gravámenes locales, pareciera haberse movido en torno a límites mucho más estrechos de lo que se hubiese podido imaginar. Esto explica la ausencia de una intervención clara por parte del DDF en factores de crecimiento espacial fácilmente controlables vía impuestos mismos, que han degenerado en graves deseconomías para el conjunto de la población, siendo los problemas de contaminación los que con mayor dramatismo se presentan -literalmente- a los ojos de la ciudadanía.

Ante una situación tal, no es de extrañarse que enmarcadas por estrechos márgenes de determinación, las decisiones administrativas sean tomadas bajo esquemas bastante autocráticos. La participación ciudadana en el gobierno de la ciudad de México ha sido constitucionalmente cercenada. Así sucede en el plano político, y con mucha mayor razón en el administrativo financiero. La voz de la población está ausente de todas las decisiones que tengan repercusiones financieras importantes. Elementos básicos, como han sido los trazados del metro, se han manejado al margen de la discusión pública.

Este vertical sistema de gobierno, ha inducido a suponer que la posición del Regente estaría en condiciones de dictar líneas de acción que tendrían un impacto decisivo en el funcionamiento de la Ciudad. Lo anterior pareciera haber sido verdad en el pasado, quizás hasta la década de los 60's, pero sería muy venturoso afirmarlo hoy. El determinismo político-personal se encuentra altamente relativizado por factores de tipo presupuestal. Lo está en el área de los ingresos y también, aunque en menor medida, en el área del gasto. En términos concretos, no es posible establecer lineamientos distintivos en los gobiernos de uno u otro Regente. A través del periodo de estudio, aparece claramente una suerte de inercia hacendaria que inexorablemente llevaba las finanzas del DDF a una situación de crisis.

La rigidez decisional política, producto de un sistema altamente estructurado, no ha permitido que los esquemas hacendarios hayan sido utilizados en una planificación de largo plazo hacia una ciudad más habitable. De hecho, la hoy legendaria eficacia del gobierno de Uruchurtu, se adjudica a un tipo de gobierno centralizado y por ende eficiente. A lo largo de los años, el producto ha sido una ciudad disfuncional en lo interno pero de alguna forma funcional a nivel macroeconómico.

Al interior de lo que podría aparecer como una ciudad de crecimiento caótico, producto de un pragmatismo hacendario inmediatista, fue posible apreciar dos características funcionales relevantes. La primera de ellas fue la alta proporción que guardan los gastos de capital en relación a los gastos corrientes en las finanzas del DDF. Es sabido que una de las debilidades de las finanzas locales es la baja proporción de gastos de capital. Este fenómeno generalizado en los gobiernos locales, se revierte en el caso del DDF. Existen una serie de posibles explicaciones, que van desde el específico papel que juega la Ciudad de México dentro de la estructura nacional con el consecuente apoyo federal a la infraestructura, hasta la situación geográfica o el peculiar uso del suelo. De cualquier forma, es un fenómeno positivo para el desarrollo de la ciudad.

La segunda de ellas fue la de una cierta equidad socio-espacial comparativa. Los estudios socio-económicos que se han realizado para las 16 delegaciones del DF, no demuestran una polarización extrema de sectores según grupos económicos. Algo similar ocurre con los gastos delegacionales factibles de ser identificados en el espacio. Ciertamente, en la Ciudad de México no se dan los enorme desniveles de inversión que son fáciles de apreciar en otras capitales de Latinoamérica. ¿Hasta qué punto es el DF una ciudad menos segregada que otras capitales continentales? Es una pregunta que no podría ser contestada de manera concreta sin contar con estudios comparativos con los que hasta el momento no se cuenta. Pero, sí es posible afirmar que la fracción de los gastos del DDF que es posible ubicar espacialmente, tienden a ayudar a las delegaciones menos favorecidas. Situación que suele ser de caracteres inversos en otras capitales. Por otra parte, los pocos estudios con que se cuenta al respecto para la Ciudad de México indicarían una tendencia homogenizadora en los últimos años. Ambos elementos, dignos de consideración en un análisis del funcionamiento hacendario local.

Las principales disfuncionalidades detectadas en el funcionamiento hacendario del DDF pudieran resumirse en: a) Un sistema de recursos inadecuados. Los requerimientos, sobre todo a nivel de infraestructura, sobrepasan con creces la capacidad financiera derivada del actual sistema de ingresos. b) Una dispersión de funciones hacendarias que distrae una serie de recursos a servicios que ni son manejados eficientemente ni logran una calidad esperada. Dada la complejidad que ha desarrollado la ciudad, sería aconsejable delimitar las áreas de acción del DDF a aquellos sectores donde puede ser más eficiente. c) Una carrera administrativa menos politizada, sobre todo en las áreas hacendarias más sensibles. Esto permitiría llevar a cabo planes de acción estructurados a largo plazo en torno a objetivos precisos y eliminar una parte importante de la improvisación. El suministro de servicios, la seguridad pública, la calidad del medio ambiente, han mostrado un deterioro creciente en los últimos años. La hacienda tiene en sus manos una herramienta vital que racionalmente utilizada pudiese haber mitigado parte importante de los males que

aquejan hoy a la ciudad.

Es factible por lo tanto recomendar: a) **Una reestructuración de los ingresos que permita una autonomía sólida.** Esto, tanto en relación a las fuentes como a los niveles de los ingresos. Esta reestructuración no necesariamente debe ser producto del tradicional manejo de los gravámenes locales, pues como hemos visto, esto es poco factible dada la mala calidad de los impuestos locales. Una mayor participación en los impuestos federales pareciera no ser un mal camino, siempre y cuando se considere como un cambio estructural dentro de la repartición espacial de los ingresos públicos y no como un mero paliativo en tanto los gobiernos locales logran recobrar el paso perdido de sus ingresos tradicionales.

b) Es altamente recomendable la creación de un sistema administrativo metropolitano. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México comprende cada día más municipios conurbados, un manejo racional de los graves problemas que aquejan a la región debería ser abordado en forma coordinada por una sola instancia. Es un fenómeno propio a muchas de las grandes metrópolis. Tarde o temprano se habrá de llegar a él, por lo que el movilizar la voluntad política para lograrlo -y cuanto antes mejor- se presenta como una reforma altamente prioritaria.

c) Una determinación de las áreas factibles de ser abordadas con los recursos disponibles. No es sano para el normal desarrollo de la administración financiera adquirir compromisos por sobre los recursos propios. Esto lleva irremisiblemente a situaciones de crisis -verdaderas o formales- que distraen la atención de otros problemas que pueden llegar a ser tanto o más urgentes y que sí son factibles de abordar. Toda la complejidad que ha significado para el Departamento del Distrito Federal la construcción del metro y su financiamiento -muy por encima de capacidad real ha desviado la atención sobre la utilización del suelo o los impactos ecológicos de la localización industrial. Estas últimas esferas propias a su desempeño y factibles de coordinar eficientemente.

d) La creación de un aparato técnico administrativo eficiente marginado de la contingencia política y capaz de generar mecanismos que ayuden al control en la generación macro espacial. La hacienda pública local es una herramienta extraordinariamente poderosa. Si en el pasado no pareciera haber sido utilizada en todo su potencial como determinante en la generación del espacio urbano, hoy debería ser utilizada como elemento central en las soluciones a los graves problemas ecológicos, viales y de servicios. Cuando ha existido la voluntad política, la hacienda ha jugado un papel bastante exitoso en la búsqueda de soluciones. Un buen ejemplo fue toda la labor de reconstrucción de los sismos de 1985 en el centro de la ciudad. Una política ágil, innovadora y que una visión a largo plazo lo puede lograr.

En términos generales el manejo financiero del Departamento ha sido aceptable. Sus problemas pasados y con toda seguridad los futuros, radican en su base fiscal. Los recursos propios del Departamento, no guardan relación con las necesidades de la Ciudad. Ni siquiera, una optimización de la actual estructura de ingresos propios, puede asegurar un flujo de dinero apropiado. Los requerimientos en inversiones de capital, se incrementan a una tasa mucho mayor que la base fiscal, en los procesos de modernización y metropolización.

Pareciera ser, que un sistema de financiamiento sano y flexible del gobierno local, debería fundamentarse en sistemas tributarios diferentes a los tradicionales. Con una participación mayor en los impuestos más flexibles de la hacienda, hoy monopolizados por la Federación. Sólo así, se podrá contar con recursos dinámicos que respondan a las crecientes necesidades de las ciudades modernas.

INDICE DE GRAFICAS

Capítulo 5

Gráfica 5.1	DF y Fed. Evolución de los egresos	83
Gráfica 5.2	DDF, presupuesto como % del presupuesto Fed.	84
Gráfica 5.3	DDF, presupuesto	89
Gráfica 5.4	DDF, presupuesto y tendencias	90
Gráfica 5.5	DDF, gasto según tipo	94
Gráfica 5.6	Regresión del gasto per cápita del DF y Fed.	95
Gráfica 5.7	DDF, gasto corriente, tendencias	99
Gráfica 5.8	DDF, gasto de capital	101
Gráfica 5.9	DF, gasto per cápita	103
Gráfica 5.10	Federación, gasto per cápita	105
Gráfica 5.11	Tasa de cambio, G.P.C. y PIB	106

Capítulo 6

Gráfica 6.1	Asignación delegacional total	116
Gráfica 6.2	Tasas de crec. de la asignación deleg.	116
Gráfica 6.3	Asignación deleg. como % del presupuesto total	117
Gráfica 6.4	A. Obregón, Asignación presupuestal y población	125
Gráfica 6.5	Azcapotzalco Asignación pres. y población	127
Gráfica 6.6	B. Juárez, Asignación pres. y población	129
Gráfica 6.7	Coyoacán, Asignación presupuestal y población	131
Gráfica 6.8	Cuajimalpa, Asignación pres. y población	133
Gráfica 6.9	Cuahtémoc, Asignación pres. y población	135
Gráfica 6.10	Gustavo A. Madero, Asignación pres. y pob.	137
Gráfica 6.11	Iztacalco, Asignación pres. y población	139
Gráfica 6.12	Iztapalapa, Asignación pres. y población	141
Gráfica 6.13	Magdalena Contreras, Asignación pres. y pob.	143
Gráfica 6.14	M. Hidalgo, Asignación pres. y población	145
Gráfica 6.15	Milpa Alta, Asignación pres. y población	147
Gráfica 6.16	Tlahuac, Asignación pres. y población	149
Gráfica 6.17	Tlalpan, Asignación pres. y población	151
Gráfica 6.18	V. Carranza, Asignación pres. y población	153
Gráfica 6.19	Xochimilco, Asignación pres. y población	155

Capítulo 7

Gráfica 7.1	DF, deuda pública a pesos de 1980	167
Gráfica 7.2	DF, deuda pública como % de la deuda federal	167
Gráfica 7.3	Federación, deuda pública a pesos de 1980	168
Gráfica 7.4	DF y Fed., Tasa de crec. de la deuda a \$ de 80	168
Gráfica 7.5	DF, deuda como porcentaje del total recaudado	173
Gráfica 7.6A	DF, deuda pública a pesos de 1980	174
Gráfica 7.6B	Federación, deuda pública a pesos de 1980	174
Gráfica 7.7	DF, servicio de la deuda a pesos de 1980	178
Gráfica 7.8	DF, servicio de la deuda como % del ser. fed.	178
Gráfica 7.9	Servicio del DF como % del presupuesto fed.	179

Capítulo 8

Gráfica 8.1	DF, aprovechamientos y PIF a pesos de 1980	195
Gráfica 8.2	DF, evolución de los ingresos recaudados	202
Gráfica 8.3	Ingr. extraord. y PIF como % de los ingr. tot.	202
Gráfica 8.4	Ingr. extraord. y PIF, % de participación en el total de ambos	203
Gráfica 8.5	Evolución de los ingr. extraord. a \$ de 1980	206
Gráfica 8.6	Evolución de los ingr. extraord. como % del total recaudado	206
Gráfica 8.7	Evolución de la part. en imp. fed. a \$ de 1980	209
Gráfica 8.8	Evolución de la part. en imp. fed. como % del total recaudado	209
Gráfica 8.9	Evolución de los impuestos, pesos de 1980	210
Gráfica 8.10	Evolución de los impuestos como % del total recaudado	211
Gráfica 8.11	Impuestos y aprovechamientos como porcentaje del total recaudado	212
Gráfica 8.12	Evolución del impuesto predial, pesos de 1980	214
Gráfica 8.13	Evolución del impuesto predial como porcentaje del total recaudado	214
Gráfica 8.14	Evolución del impuesto predial como porcentaje del total de impuestos recaudados	216
Gráfica 8.15	Evolución de los productos, pesos de 1980	221
Gráfica 8.16	Evolución de los productos como porcentaje del total recaudado	221
Gráfica 8.17	Evolución de los derechos, a pesos de 1980	224
Gráfica 8.18	Evolución de los derechos como porcentaje del total recaudado	224
Gráfica 8.19	Evolución de los aprovechamientos, a \$ de 80	226
Gráfica 8.20	Evolución de los aprovechamientos como porcentaje del total recaudado	226

INDICE DE CUADROS

	Pg.
Capítulo 1	
Cuadro 1.1 Participación del gasto público en el PIB	14
 Capítulo 4	
Cuadro 4.1 Distrito Federal, Delegaciones, Area	58
Cuadro 4.2 El área urbana del Distrito Federal	58
Cuadro 4.3 Uso del suelo en la Zona Metropolitana-Ciudad de México	59
Cuadro 4.4 Distrito Federal: Población Total, 1524-1990 y tasa de crecimiento	63
Cuadro 4.5 Zona Metropolitana-Ciudad de México: Población y tasa de crecimiento, 1950-1990	63
Cuadro 4.6 Distrito Federal y Zona Conurbada: Tasas de Crecimiento Anual para la Población	64
Cuadro 4.7 Distrito Federal: Población por Delegaciones, distribución porcentual respecto al total y tasa de crecimiento 1970-1980	64
Cuadro 4.8 Distrito Federal: Densidad espacial	65
Cuadro 4.9 Zona Metropolitana-Ciudad de México: Densidad Espacial	65
Cuadro 4.10 Distrito Federal: Densidades por Delegación	66
Cuadro 4.11 Distrito Federal: Población Censal	67
Cuadro 4.12 Distrito Federal: Población calculada por el Colegio de México (COLMEX)	68
Cuadro 4.13 Distrito Federal: Tasas de crecimiento poblacional en los Periodos de 1970 a 1980 y de 1980 a 1990	69
 Capítulo 5	
Cuadro 5.1 Distrito Federal: Presupuesto como porcentaje del Presupuesto Federal	81
Cuadro 5.2 Distrito Federal y Federación: presupuesto, tasa de crecimiento en valores constantes	82
Cuadro 5.3 Federación y Distrito Federal, gasto público en el Distrito Federal	86
Cuadro 5.4 Gasto público federal en el DF por sectores	87
Cuadro 5.5 Gasto e ingresos per Cápita, Municipios y Delegaciones Seleccionadas	88
Cuadro 5.6 Distrito federal y Federación: Egresos aprobados	91
Cuadro 5.7 DF y Federación: presupuesto de egresos	92
Cuadro 5.8 DF: gasto de capital y gasto corriente	97
Cuadro 5.9 Departamneto del Distriot Federal y Federación: porcentajes del gasto corriente y de capital	98
Cuadro 5.10 Fedaración: población y gasto per cápita	104
Cuadro 5.11 DF: población y gasto per cápita	108
Cuadro 5.12 Distrito Federal: déficit presupuestal	109
Cuadro 5.13 Distrito Federal: Gasto capital, corriente y déficit financiero real	110

Capítulo 6

Cuadro 6.1	Presupuesto de egresos delegacional	118
Cuadro 6.2	Presupuesto de egresos delegacional a \$ de 1980	119
Cuadro 6.3	Presupuesto de egresos delegacional, asignación porcentual respecto del total	120
Cuadro 6.4	DF: Asignación total delegacional según pres.	122
Cuadro 6.5	DF: Asignación media per cápita	123
Cuadro 6.6	Alvaro Obregón, Asignación media per cápita en la Delegación	124
Cuadro 6.7	Azcapotzalco, Asig. media per cápita en la Del.	126
Cuadro 6.8	B. Juárez, Asig. media per cápita en la Deleg.	128
Cuadro 6.9	Coyoacán, Asig. media per cápita en la Deleg.	130
Cuadro 6.10	Cuajimalpa, Asig. media per cápita en la Deleg.	132
Cuadro 6.11	Cuahtémoc, Asig. media per cápita en la Deleg.	134
Cuadro 6.12	G.A. madero, Asig. media per cápita en la Deleg.	136
Cuadro 6.13	Iztacalco, Asig. media per cápita en la Deleg.	138
Cuadro 6.14	Iztapalapa, Asig. media per cápita en la Deleg.	140
Cuadro 6.15	M. Contreras, Asig. media per cápita en la Del.	142
Cuadro 6.16	M. Hidalgo, Asig. media per cápita en la Deleg.	144
Cuadro 6.17	Milpa Alta, Asig. media per cápita en la Deleg.	146
Cuadro 6.18	Tlahuac, Asig. media per cápita en la Deleg.	148
Cuadro 6.19	Tlalpan, Asig. media per cápita en la Deleg.	150
Cuadro 6.20	V. Carranza, Asig. media per cápita en la Del.	152
Cuadro 6.21	Xochimilco, Asig. media per cápita en la Deleg.	154

Capítulo 7

Cuadro 7.1	DF: deuda pública a pesos de 1980	165
Cuadro 7.2	DF y Federación: deuda pública	166
Cuadro 7.3	DF y Federación: tasa de crec. de la deuda	170
Cuadro 7.4	DF: deuda como % de lo recaudado y lo ejercido	171
Cuadro 7.5	DF: deuda pública incremento anual como porcentaje de lo recaudado y lo ejercido	172
Cuadro 7.6	DF y Fed: Servicio de la deuda a pesos de 1980	176
Cuadro 7.7	DF y Federación: Servicio de la deuda	177

Capítulo 8

Cuadro 8.1	Países seleccionados: ingresos de los gobiernos locales como % del total de los ingresos pub.	187
Cuadro 8.2	México: carga fical per cápita por entidad	192
Cuadro 8.3	DF: ingresos, evolución según fracciones	199
Cuadro 8.4	DF: ingresos, evolución según fracc. a \$ de 80	200
Cuadro 8.5	DF: partición de impuestos federales e ingresos extraordinarios en el total recaudado	201
Cuadro 8.6	DF: evolución de los ingresos extraordinarios	204
Cuadro 8.7	DF: ingresos según fracciones en términos porcentuales con respecto al total recaudado	205
Cuadro 8.8	DF: evaluación del impuesto predial	213
Cuadro 8.9	Varios países: impuesto predial	215
Cuadro 8.10	DF: evolución de los productos	220
Cuadro 8.11	DF: evolución de los derechos	223
Cuadro 8.12	DF: evolución de los aprovechamientos	225

INDICE ONOMASTICO

-A-

ACIR, 162
Adams, R., 27, 32
Alderfer, H., 23
Alemania Federal, 14, 24, 41, 48, 185
Alquier, 21
Alvaro Obregon, delegación, 124
Anderson, R., 75, 160, 162
Aprovechamientos, 194
Aprovechamientos, 223
Argentina 48
Aronson, J., 219
Autonomía Hacendaria, 62, 227
Autonomías locales, 24
Azcapotztlco, delegación, 126

-B-

B. Aires, Población 1900, 60
Bahl, R., 162
Banco de México, 77
Banco Mundial, 163
BANOBRAS, 180, 182
Bator, F., 10
Beckman, M., 36
Benito Juárez, delegación, densidad poblacional 128
Benito Juárez, gasto delegación, 128
Benito Juárez, delegación DF, 88
Berglas, E., 75
Bern, P., 41
Berry, B., 35, 66
Bienes de consumo colectivo, 20
Bienes públicos, 8, 29
Borja, 93
Borwun, 62
Brasil 48
Bricall, J., 24, 27, 28, 35, 160, 188
Buchanan, J. M., 11, 13, 40, 49, 157
Burguess, E. W., 62
Burhead, J., 46

-C-

Canadá, participación deuda local, 160
Canadá, ingresos locales, 185
Capacidad de pago, 33
Castells Manuel, 3, 20
Cisneros, A., 51
City Bank, 180
Clark, C., 9, 66
coeficiente de dispersión, 123
Colombia, 24

Conchalí, comuna de Santiago, 88
Condicionantes del presupuesto, 31
Connolly, P., 40, 50, 66, 85, 191
Convenio de Rehabilitación Financiera, 181
Convenios de Coordinación Fiscal, 195
Convenios Unicos de Coordinación, 190
COPEVI, 66
Costos y beneficios relativos, 36
Costos sociales y Beneficio económico, 36
Coyoacán, gasto delegación, 130
Crecimiento económico y tributación, 10
Cuajimalpa, delagación DF, 88
Cuajimalpa de Morelos, gasto delegación, 132
Cuauhtémoc, gasto delegación, 134
Cuenta Pública, "Glosario de Términos", 106
Cuentas Públicas del DDF, 77, 93, 164, 173, 197
Chile, ingresos locales, 185
Chile, 14

-D-

DDF, Funciones de la Tesorería, 55
DDF, Funciones catastrales, 56
DDF, Subsecretaría de fiscalización, 56
DDF, Procuraduría fiscal, 57
DDF, Subsecretaría de Administración financiera, 56
DDF, Contraloría general, 57
De la Madrid, M., 78
Déficit, significación, 193
Déficit presupuestal, DDF, 107
Déficit financiero, DDF, 106
Déficit, 15
Déficit de capital, DDF, 107
Déficit, financiamiento, 80
Derechos, 194, 222
Derycke, P., 160
Determinantes del gasto, 41
Deuda, reestructuración, Protocolos, 182
Deuda, reestructuración 180-182
Deuda, servicio 175-180
Deuda, manejo, 182
Deuda monto, 164
Deuda pública, DDF, 157
Deuda y presupuesto, DDF 183-184
DF, patrón de crecimiento, 65
DF, dinámica de crecimiento, 62
DF, tasas de crecimiento poblacional, 68
DF, distribución de la población, 62
DF, atribuciones hacendarias, 54
DF, distribución poblacional en las Delegaciones, 67
DF, estructura política, 51
Dillinger W., 218
División social del trabajo, 20
Dorfman, R., 12
Douglas, P., 10
Due, J. L., 8, 30
Durbin-Watson, estadístico, 80

-E-

Echeverría, Luis, 77, 85, 89
Edgeworth, F., 34
Egresos, comportamiento DDF, 78
Einstein, 18
Eleazar, D.J. 48
Endeudamiento local, característica, 162
Endeudamiento local, limitaciones, 161
Endeudamiento local, características, 160
Equidad socio-espacial, 231
Equidad y gasto, 87
Equidad intergeneracional, 162, 217
Esfera administrativa 43
Esfera económica 44
Esfera política 45
España, 24, 26
Estados Unidos, 14, 42, 48
Estados Unidos, bonos de deuda local, 229
Estados Unidos, deuda local 160
Estados Unidos, ingresos locales 185
Europa, 24
Eurostat, 28

-F-

Fane, G., 75
Federalismo 48
Finanzas locales, 24
Finanzas Públicas, Categorización, 8
Fischer, 27
Flecher, D., 41
Fondo de Fomento Municipal, 228
Fondo General de Participaciones, 195
Francia, participación deuda local, 160
Francia, 24, 48
Francia, ingresos locales, 185
Freud, 18

-G-

Garza, G., 40, 50, 62, 66, 68, 84, 85, 101, 191
Gasto Corriente, DDF, 93-99
Gasto per cápita, 101
Gasto delegacional, evolución, 121
Gasto delegacional, tipología, 153-156
Gasto, distribución, 87
Gasto delegacional, 115
Gasto, crisis del, 111
Gasto capital, DDF, 93-99
Gastos ordinarios, DDF, 112
Gastos locales, evolución, 111
Gastos de inversión, 112
Groves, H., 49
Gustavo A. Madero, gasto delegación, 136

-H-

Hamilton, B., 217
Hamilton, A., 157
Havey, D., 3
Hicks, U. 49
Hidalgo, delegación DF, 88
Hume, D., 157

-I-

ICA, 180
Iglesias, P., 23, 26, 38, 45, 62
Impuesto predial 213-219
Impuestos locales, crisis, 113
Impuestos locales, estructura, 112-113
Impuestos locales, 210
Impuestos, tipos, 194
INEGI, 77
Inglaterra, 24, 41
Ingresos extraordinarios, 193
Ingresos, dependencia federal, 230
Ingresos, fuentes, 189
Ingresos, DDF, 185-189
Ingresos extraordinarios, 203
Ingresos, DDF, 198
Inmman, R., 76
Interpretación teórica del gasto, 70
inversión, federal en el DF, 84
Inversión, 100
Italia, ingresos locales, 185
Italia, 185
Iztacalco, gasto delegación, 138
Iztapalapa, gasto delegación, 140

-J-

Johnson P., 18

-K-

Kamemoto, Y., 75
Keynes, J., 21, 41, 71
Kops, ., 27

-L-

La equidad espacial, 39
Lagrove, J., 41
Lefevre H., 21
Ley de Coordinación Fiscal, SHCP, 196
Ley orgánica del DDF, 56, 57
Leyes de Coordinación Fiscal, 189
Lin, C., 217
Lojkine, J. 20, 21, 93
López Portillo, J., 77, 89

-M-

MacLure, C., 75
Magdalena Contreras, gasto delegación, 142
Malthus, T., 157
Margolis, J., 11
Marx, 18, 19, 20
Mazzola, U., 29
Mera, K., 35
Método de beneficio, 33
México, 14, 48
México, ingresos locales, 185
Mieszkowski, P., 217
Miguel Hidalgo, gasto delegación, 144
Milpa Alta, gasto delegación, 146
Mill, J., 34
Mills, E., 35, 38, 39
Monetaristas, 12
Moreno Toscano, 60
Movilidad laboral
Musgrave, R., 9, 10, 11, 30, 33, 41, 43, 157, 162, 179

-N-

Necesidades sociales, 30
Necesidades Preferentes 30, 31
Nueva York, 113

-O-

O'Connor, J., 3, 19, 20
Oates, W., 217
Oldman, H., 49
Optimización del sistema hacendario, 11

-P-

Participaciones en Impuestos Federales, 195, 208
PEMEX, 78
Perceval, 21
Pigou, A.C., 34
Pirenne, H., 23
Pírez, P., 102
Política hacendaria, 49
Política fiscal sana, 16
Prest, A.R., 49
Preteceille, E., 21
Productividad y fiscalización hacendaria, 12
Productos, 194, 219
Propiedad privada, 20
Providencia, comuna de Santiago, 88
Prud'homme, R., 190

-Q-

QTSP, programa, 79

-R-

Reino Unido, ingresos locales, 185
Reino Unido, participación deuda local, 160
Retchkiman, B., 23, 35, 49
RFA, ingresos locales, 185
Richardson, H., 35, 37
Rio de Janeiro, Población 1900, 60
Rolph, E., 49
Ros, 83
Rothenberg, J., 37
Ruprah, 70
Ruvalcava, 87, 117, 124

-S-

Sánchez- Albornoz, 60
Santiago de Chile, 88
Sax, E., 32
Scott, A., 37, 40, 47
Scheingart, M., 59
Segregación espacial, 218
Self, P., 12
Shumpeter, J. 14, 49
Sistema de Coordinación Fiscal, 228
Smith Adam, 157
Sonstlie, 217
Steiner, P., 12
Stiglitz, E., 75
Sudra, T. 62

-T-

T, prueba estadística, 80
Tamaño óptimo de los gob. locales 35
Teibout, C., 11, 40, 194
Telord, 101
Thisse, F., 72
Tláhuac, gasto delegación, 148
Tlalpan, gasto delegación, 150
Tomic, B., 24
Topalov, C., 21, 93
Tuck-Primdahl, M., 44

-U-

Unikel, S., 57, 60
Unión Soviética, 24
Universidad de Chile, 88
Uruchurtu, 164, 165

-V-

Valparaiso, 218
Venezuela 48
Venustiano Carranza, gasto delegación, 151
Viña del Mar, 218
viti de marco, A., 29

-W-

Wallerestain, I., 23
Washington, 113
Weber, M., 23
Wicksell, K., 15, 29, 33
Wildsain, D. E., 72, 73, 76, 217

-X-

Xochimilco, gasto delegación, 152

-Z-

Zimmerman, H., 72
Zona Metropolitana-Ciudad de México, 6, 50, 57, 59, 61, 101
Zona Metropolitana-Ciudad de México, DENSIDAD POBLACIONAL, 66
Zodrow, G. R., 72
Zoller, 72

BIBLIOGRAFIA

- ACCARDO, Francesco, *La Finanza delle Regioni, Bancaria*, Febraio (1975), pp. 173-102.
- ADAMS, R.F., *On the variation in the Consumption of Public Services*, en 'The review of Economics and Statistics' Harvard, (1965).
- ALDERFER, H. , *Local government in developing countries* (N.Y., McGraw-Hill). (1964)
- ALQUIER, F. , *Contribution a l'etude de la renta foncière sur les terrains urbains. "Espaces et sociétés" No 2*, Paris Anthropol. (1979)
- ARONSON, J. RICARD Y SCHWARZ, Eli, ed., *Management Policies in Government Finance*, International City Management Association, Washington, (1981).
- BAINS, Malcolm , *Management reform in English local government*. Centre for Research on Federal Financial Relation, The Australian National University, Canberra, Research Monograph No. 24. (1978)
- BALBONI, Enzo, *Problemi attuali del governo locale negli Stati Uniti d'America*, en P. Biscaretti di Ruffia, ed. (1977).
- BALBONTIN, I. , *Los diversos enfoques de la participación al interior del régimen* (Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, CED). (1982)
- BANCO MUNDIAL, *Panorama de las Finanzas Publicas Locales* , Vol. 12, No. 7, Agosto/Sept. (1988)
- BATOR, F.M., *On Capital Productivity, Input Allocation and Growth* , en 'Quarterly Journal of Economics', vol 71, No. 1, Feb. (1957).
- BECKMMAN, M. *City Hierarchies and the Distribution of City Size*, en 'Economic development and Cultural Change', Vol. 6, (3). ed. (1977).
- BENNET , R.J., *The Geography of Public Finance*, Methuen, New York -London, (1980).
- BENNET , R.j. *The Geography of Public Finance*, Methuen, London. (1980)

- BERN, Philippe , Les aspects financiers de la regionalisation en France, en Les aspects financiers de la regionalisation en Europe, Notes (1974)
- BERRY, B.J. et. al, Urban Population densities, Geographical Review, Vol. LIII, No. 2, jul. 1963, pp.389-405.
- BERRY, B.J. & E.F.Harton, Geographical perspectives in urban system , Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, (1970).
- BERRY, B.J.L., City Size Distribution and Economic Development., en Economic Development and Cultural Change 573-87. Etudes Documentaires, num. 4088-4089 y 4010.
- BIEHL, D. , Allemagne, en McDOUGALL, Donald (Pres.) Rapport du groupe de reflexion sur le role des finances publiques dans l'integration europeenne. Vol. II Contributions individuelles et documents de travail. Commission des Communautés Europeennes.(1977)
- BISCARETTI DI RUFFIA, paolo, ed., Problemi attuali del governo locale in alcuni Stati occidentali, Giufre Editore, Milano, (1977).
- BYRNE, Tony ,Local Government in Britain. Everyone's Guide to how it all Works, Penguin Books, Middlesex.(1981)
- BOENINGER, E. Concepto, objetivos y oportunidades de participación (SANTIAGO, CED). Serie Economie et finances n. B.13. Bruxelles.(1982)
- BOLLENS, John C., Special District Governments in the United States, Greenwood Press Publishers, Westport, Connecticut, 1957 (2a. edicion, 1978).
- BRAUDEL, F. El mediterráneo y el mundo mediterráneo, FCE, Madrid, (1976).
- BRICALL, Josep maria, Castells, Antoni, Sicart y Ferran., Estados Autonómicos y Finanzas Públicas. Competencias y Financiación del Sector Público en Países condiferentes niveles de gobierno: una perspectiva económica, Biblioteca Prat de la Riba, Espana,(1984).
- BROWN, J. C., Pattern of Intra-Urban Settlement in Mexico City. An examination of the Turner Theory, Cornell University: Latin America Studies program Dissertation Series, No. 40, August (1972).

- BUCHANAN, James M., y FLOWERS, Marilyn R., *The Public Finances*, Richard D. Irwin, Homewood (Illinois), (1975).
- BUCHANAN, J.M. *The public finance* Irwin Inc Usa (1970)
- BUCHANAN, J. M., *Federal Expenditure and State Functions, y Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, US Government Printing Office, (1957)
- BUCHANAN, J.M., *Public Finance and Public Choice*, en 'National Tax Journal', vol. 28 (Dec. 1975), pp. 383-94.
- BUGLIONE, E.-PIERANTONI, I., *I Rapporti Finanziari tra Stato e Regioni* Franco Angeli Editore, Milano, 1980.
- BURKHEAD, J. y Miner, J. en *Public Expenditure*, Aldine, Atherton Inc. NY, 1971, mencionado en Retchkiman (1975)
- CANESSA, J., *Visión geopolítica de la regionalización Chilena* (Santiago, Comisión Nacional de Reforma Administrativa, CONARA). (1979)
- CARAMES VIEITEZ, Luis , *Una experiencia de coopeacion intermunicipal las 'Communautes urbaines en Francia'* Hacienda Publica Espanola, no. 74, pp. 99-113. (1982)
- CARLI, Massimo, *Legislación estatal y regiones Documentación Administrativa*, julio-septiembre (1981), pp. 199-210.
- CAUAS, J. , *Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública* (Santiago, Ministerio de Hacienda). Administrativa, Julio-septiembre 1981, pp.199-210. (1976)
- CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL, INSTITUTO DE PLANIFICACION URBANA, CIDU-IPU , *Simpósio nacional: Apoyo al desarrollo local desde los puntos de vista institucional, técnico, financiero en el contexto jurídico del municipio chileno* (Santiago, CIDU-IPU). (1976)
- CISNEROS SOSA A., (1983) *LOS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL*, en revista 'IZTAPALAPA' Año 4, No.9 Junio-Diciembre México.
- CLARK, C. *Public Finance and the value of money*, en 'Economic Journal', vol. 55, No. 220, pgs. 371-389, dec. (1945).
- CLARK, C. *Urban Population Density*, Journal of the Royal Statistical Society, Series A, CXIV, No. 4, (1951), pp.490-496;

- CLARK, D.H., Fiscal Need and Revenue Equalization Grants, Canadian Tax Foudation and Institute of Intergovernmental relation, Toronto, (1969).
- COLOSIO MURIETA, D. El fenómeno de la concentración económica en la Ciudad de México y sus efectos en la perspectiva del desarrollo urbano , Ponencia presenta al 'Coloquio Visión 2000, Ciudad de México' DF (1983).
- COLOSIO, D. Notas Preliminares, sobre finanzas de los servicios Públicos México (1982).
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENES, Direction Generale Institutions Financieres et Fiscalite, Inventaire des impots, Edition (1979).
- CONARA , Política ministerial y proyectos sectoriales (Santiago, CONARA).
-(1978), La reforma administrativa integral chilena y el proceso de regionalización (Santiago)(1976)
- CONARA.- , Participación del sector privado en el desarrollo nacional, trabajo presentado al I Seminario Internacional,(1979)
- CONARA (Santiago, CONSEIL DE L'EUROPE (1979), Dispositions Constitutionnelles Et Legislatives relatives a l'Organisation du Gouvernement Regional. Serie Documentaire, Document o. 1. Republique Federale d'Allemagne. Strasbourg.
- CONNOLLY, P., Crecimiento Urbano, densidad de población y mercado inmobiliario , en revista AZCAPOTZALCO, Vol.9, No.25 Sept-Dic. (1988). Mencionados en Connolly (1977).
- CONNOLLY, P., El Financiamiento de la Capital, Revista Iztapalapa, Año 4, No 9 , Junio-Diciembre, (1983), UAM-A, México, 1983.
- COPEVI, Estudio de densidades habitacionales y revisión de la zonificación secundaria, México, Copevi, (1977),
- CONSEIL DE L'EUROPE , Structures locales et regionales dans les pays membres du Conseil de l'Europe, France, Strasbourg.(1980)
- CONSEIL DE L'EUROPE , Structures locales et regionales dans les pays membres du Conseil de l'Europe: Republique Federale d'Allemagne. Strasbourg.(1981)

- CONSEIL DE L'EUROPE , Structures Locales et Regionales dans les Pays Membres du Conseil de l'Europe: Royaume Uni, Strasbourg. (1982)
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Informes de la gestión financiera del sector público (Santiago, Contraloría General de la República), varios años.
- CUMPLIDO, F. , La estructura institucional del modelo de descentralización (Santiago, CED).(1982)
- CHATEAU, J. , Geopolítica y regionalización: Algunas relaciones (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO).(1978)
- DE CASTRO, S. , Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública (Santiago, Ministerio de Hacienda).(1978)
- DE LUIS, Felix y Del Arco, Luis, La distribución de los Impuestos en una Hacienda federal, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, (1978).
- DE LUIS, Felix y Del ARCO, Luis, La distribución de los Impuestos en una Hacienda federal, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DELOME, Alain, La Reforme de la fiscalité locale 1959-1980 Notes et Etudes Documentaires, 14 abril (1981). La documentation Francaise.
- DETTON, Herve , L'administration regionale et locale de la France, Que sais-je no. 598 P.U.F. (1968)
- DORFMAN, R., ed. Measuring Benefits of Governments., Washington D.C. The Brooking Institution, (1965).
- DOUGLAS, P., The Theory of Wages, The Macmillan Co. N.Y. (1943)
- DOWNING, Paul B., y DILORENZO, Thomas J., User Charges and Special Districts, en J.R. Aronson y E. Schwarz, ed. (1981).
- DUE, J.L. y Fiedlaender, A.F., Government Finances, Richard D. Irwin Inc. Ill. USA. (1981).
- EDGEWORTH, F.Y., Papers Relating to Political Economy, Macmillan, Londres, (1925).
- ELAZAR, D.J. International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 5, N.Y., (1968).

- EUROSTAT , General Government Accounts and Statistics
1970-1977. (1978)
- EVANS, Robert Hh., Regional or County Government: Italy en
D.C. Rowat, ed. (1980).
- FERNANDEZ RICHARD, J. , Régimen jurídico de la
Administración Municipal (Santiago, Editorial
Jurídica).(1981)
- FERNANDEZ, S. , Estado y municipio, discurso
pronunciado con motivo del II Congreso Nacionalo de
Alcaldes (Santiago, Ministerio de hacienda).(1980)
- FERRARI, Pierre, Les aspects financiers de la
régionalisation en Italie Notes et Etudes
Documentaires, num. 4088-90, (1974) pp. 57-69.
- FERREIRO, L.A. Introducción a la Técnica de Presupuesto por
Programa, México (1976).
- FESTON , M.H. The Theory of Public Goods. McMillan USA
(1968).
- FONT RIAS, J.M., Orígenes del Régimen municipal en Cataluña, en
Anuario de Historia del Derecho Español, vol. XVI-XVII.
- FLECHER, Dominique y Henrri FORTH Les Finances
Locales, locales, Masson.(1977)
- FLISFISCH, A. , Notas sobre la participación comunal
(Santiago, CED.). (1982)
- FLORES ZAVALA E. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas los
Impuestos por USA. México (1971).
- FOLIN, M. Public Interprice works, Social Fixed Capital.
U.S.A. (1979).
- FRIEDLAND R. Polit. Conflict. Urb. Estruc. and Fiscal Crisis.
U.S.A. (1977).
- FRIEDMAN, M. , Capitalismo y libertad (Madrid, Rialp).(1966)
- GAJARDO, M. , Educación chilena y régimen militar:
Itinerario de cambios, serie Documentos de trabajo
núm. 138 (Santiago, FLACSO).(1982)

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (ed), **La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española**, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.(1980)
- GARDNER, Wayland D., **Government Finance; National, State and Local**, Prentice-Hall, Englewoods Cliffs, New Jersey, (1978).
- GARZA, G., **El Proceso de Industrialización ne la Ciudad de México** Tesis Doctoral, División de Estudios de Posgrado, UNAM, México, (1983).
- GARZA,G. **Comp. ATLAS DE LA CIUDAD DE MEXICO**, DDF, El colegio de México, Méx. DF (1987).
- GERLOFF & N. **Tratado de Finanzas**. El Ateneo. ARG. (1961).
- GOLD, Steve D., **Federal Aid and State Finances** National Tax Journal, September (1982), pp. 373-381.
- GOLD, Steve D., **Recent Developments in State Finances**, National Tax Journal , March (1983), pp. 1-29.
- GONZALEZ, A. , **La regionalización chilena un proceso histórico** , CONARA).(1979)
- GOTTUZZO, L. ,**Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública** ,(Santiago, Ministerio de Hacienda).(1973)
- GRAHAM, John F. , **Equalization and Canadian Federalism** Public Finance, 2-(1982), pp. 246-262.
- GREVET, P. **Besoins Populaires et Financement Public**. Sociales FRN. (1976).
- GROSRICHARD, Francois , **Une revolution tranquille**, Forum, Conseil de l'Europe, 2-1982.(1982 a)
- GROSRICHARD, Francois ,**Deux projets de loi organisent de la repartition des competences entre l'estat, les regions, les departements et les communes** Le Monde, 17 junio (1982).
- GROVES, H. **Finanzas Públicas**. México (1965)
- GUPTA, S.P. **Economies of Escale in Local Government Service** Research Studie ENG. (1968).

- HARRIS, C. Lowell, Financing Local Government: Observations Based on United States Experience en R.L. Mathews, ed. (1974).
- HAYES, J. en Provincial and Local Taxation in Canada en R.L. Mathews, ed. (1977).
- HERBER, Bernard P., Revenue SRevenue Sharing and Fiscal Equalisation in Canada and the United States, en R.L. Mathews, ed.(1974).
- HERRERA, F. Reunión sobre Finaciamento Municipal en Latinoamerica, U.S.A. (1966).
- HEPWORTH, N. P., The Finance of Local Government (5a. Edición revisada), George Allen and Unwin, London.(1979)
- HERRERO MADARIAGA, Juan, La hacienda de las regiones italianas con estatuto ordinario ,Revista de Estudios Regionales, enero-julio (1982), pp. 1980.
- HICKS, U. Hacienda Pública. SPN. (1960).
- HICKS, U. Public Finances, NY, (1948).
- HIRSCH, W.Z. Expend. Implications of Metro Growth & Consolidati. USA (1959).
- HUMES, S., MARTIN, E. . The structure of local governments throughout the world (La Haya, Martinus Nijhoff).(1961)
- HUNTER, J.S.H. Inter-State Fiscal Equalisation in the Federal Republic of Germany and Comparisons with Australia and Canada, Australian Economic Papers, June (1973) pp. 42-56.
- HUNTER, J.S.H. Intergovernmental Fiscal Adjustment in Australia: A Review of Recent Developments in the Light of Experience in Canada and West Germany Finanzarchiv, 3-(1980), pp. 424-442.
- INSEE Statistiques et Indicateurs des régions francaises, Annexe au projet de loi de Finances pour 1982, Colletions de l'I.N.S.E.E. serie R, No. 48-49.(1982)
- IGLESIAS, P. La Política Financiera Pública del DF, 1970-1983, en Revista A, Vol. VI, No.15, mayo-agosto, UAM-A, México, (1985).

- IGLESIAS, P.(comp.),La problemática urbana del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF, (1980).
- IGLESIAS, P. La Teoría de la renta del suelo, UAM-A, Mex. (1987).
- IGLESIAS, P. El desarrollo del Europa Occidental durante el largo siglo XVI. mimeo, (1983).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, INE , Compendio Estadístico, 1978 (Santiago, INE).(1978)
- INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1987, Mex. (1990).
- JOHNSON, P. Tiempos Modernos, Ed. Javier Vergara, Bs.Ars. Argentina, (1988).
- KNOTT, Jack H. Stabilization Policy, Grants in-Aid, and the Federal system in Western Germany en OATES, Wallece E. (Ed.)., The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington Books, Lexington, Massachusetts.(1977)
- LA FOREST, G.V., The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution, Canadian Tax Foundation, Toronto. (1981).
- LAGROYE, Jacques and WRIGHT, Vincent , Local Government in Britain and France. Problems and Prospects, The New Local Government. Serie No. 18 George Allen and Unwin, London. (1979)
- LAGROYE, Jacques and Vincent WRIGHT, , Local Government in Britain and France, The New Local Government Series No. 18, Allen and Unwin, London.(1979)
- LAYFIELD, Frank (Chairman of thhe Committee of Enquiry), Local Government Finance, H.M.S.O., London. (1976)
- Ley Orgánica del DDF ,Ed. Porrúa, S.A. México (1989).
- LINSKY, A.S.Some Generalisation Concerning Primate Cities, en 'Annals of the Association of American Geographers', 55, 506-13, (1965).
- LOKJINE, J. El Marxismo, El Estado y la Cuestión Urbana, SXXI, Mex. (1981).

- LORD RADCLIFFE-MAUD and WOOD, Bruce , English Local Government Reformed, Oxford University Press.(1978)
- MACDOUGALL, Sir Donald, ed., Rapport du groupe de reflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne, Commission des Communautés Europeennes, Bruxelles. (1977).
- MARGOLIS, J., The Public Economy of Urban Communities. (1965).
- MARGOLIS, J., The Annalysis of Public Output. (1970).
- MARKUSEN, A. Class and urban Social Expenditure: A Marxist Theory. Oxford U.P. N.Y. USA. (1978).
- MARSHALL, J. , El gasto público en Chile: 1969-1979, en Colección Estudios CIEPLAN (Santiago, CIEPLAN), julio.(1981)
- MARTINEZ, G. , El municipio chileno: Un sistema político cerrado, en Cuadernos de Desarrollo Urbano (Santiago, CIDU), núm. 10.(1967)
- MASCIN, H. Los Gastos Públicos, tratado de Finanzas, El Ateneo. ARG. (1961).
- MATHEWS, Russell L., Fiscal federalism: retrospect and prospect, The Australian National University, Canberra, (1974).
- MATHEWS, Russell L., Fiscal federalism: retrospect and prospect, The Australian National University, Canberra, (1974), (A).
- MATHEWS, Russell L., Fiscal Equalisation in en Federal System, The Australian National University, Canberra, (1974). (B)
- MATHEWS, Russell L., Fiscal Equalisation Models, en R.L. Mathews, (1974).
- MATHEWS, Russell L., State and Local Taxation, Australian national University Press, Canberra, (1977).
- MAZZOLA, U. I datti scientifici delle finanza publica, Roma (1988).
- MAXWELL, J en, The State and Local Government Tax Structure in the United States en R.L. Mathews, ed. (1977).

- MAXWELL, James en, y ARONSON, J. Richard, **Financing State and Local Governments**, The Brookings Institution, Washington, (1977).
- MERA, K., **On Urban Agglomeration and Economic Efficiency**, en **Economic Development and Cultural Change**, 21, (1973).
- MILL, J. S. **Principles of Political Economy**, W.J. Ashley, Londres (1921).
- MILLS, E. **Urban Economics**, Scott, Foresman and Co. London, (1972).
- MILLS, E.S. y de Ferranti, D.M., **Market Choice and optimum City Size**, en 'American Economic Review', papers, 61, 340-5, (1971).
- MINISTERIO DE HACIENDA , **Traspaso de los Servicios Públicos a las Municipalidades** (manual de consulta) (Santiago, Ministerio de Hacienda).(1980)
- MONTERO, E. , **Discurso con motivo de los Congresos Regionales de Alcaldes**, en Ministerio de Hacienda: (1980)
- MOR Gianfranco , **Problema attuali del governo locale nella Republica Tedesca**, en BISCARETTI Editore, Milano.(1977)
- MOREAU, Jacques , **Administration regionale, locale et municipale**, Dalloz, Paris.(1980)
- MORENO TOSCANO, A. **Cambios en los patrones de urbanización en México**, 1810-1910, mimeo, (1971).
- MOYOA, E. **Comentario a la Ley de Hac. del DDF. 1984. México** (1984).
- MUNOZ MACHADO, Santiago, **La distribución de las competencias económicas en Canada**, en E. García de Enterría, ed. (1980).
- MUSGRAVE, R.A., Peggy B., **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill Kogakusha, (1980).
- MUSGRAVE, R.A. **Public Finance**. Mc.Graw-Hill NY. USA (1959).
- MUSGRAVE, R.A., **Teoría de la Hacienda Pública**, Ed. Aguilar, España, (1969).
- MUSGRAVE, R.A., **Fiscal Systems**, New Haven, Conn, Yale, (1969).

- MYRDAL, G. , *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (México, Fondo de Cultura Económica). (1959)
- NETZER, D. *The property Tax an Alternative in Urban Development.* USA (1965).
- NETZER, D. *Federal State and Local Finance in a Metro Context* John Hopkins P. USA (1968).
- NETZER, D. *Economics and Urban Problems: Diagnoses & Prescrip.* Basic Books. USA (1970).
- O'CONNOR, J. *The Fiscal Crriis of The States.* N.Y. St. Martin USA (1975).
- O'CONNOR, J. *Elementos Cientificos e Ideologicos en la Teoria Economica Politica Gubernamental.* FCE México (1977).
- OATES, W. *The effects of Property Taxes & Local Public Expenditure* (1969).
- OATES, Wallace E., ed., *Financing the New Federalism, The* Johns Hopkins University Press. Baltimore, (1975).
- OATES, Wallace E., ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism,* Lexington Books, Lexington (Mass.), (1977).
- OGEA MARTINEZ OROZCO, Modesto, *La autonomía de las regiones italianas: aspectos constitucionales y financiero,* Madrid, (1977).
- OLDMAN & AARON *Assesment-Sales ratios under the Boston Proper.* Tax USA (1965).
- OLDMAN, HENRY, R. *Finincig Urban Development in México City.* Cambridge Press USA (1967).
- ORTEGA ALVAREZ, Luis, *La división de competencias económicas en los Estados Unidos,* en E. García de Enterría, ed. (1980).
- ORTEGA ALVAREZ, Luis, *El reparto de competencias económicas entre Estado y regiones en Italia,* en E. García de Enterría, ed. (1980).
- ROTHENBERG, J. *'Reading inUrban Economics',* Collier Macmillan Publ. London, U.K. (1972).

- PALMA , E. , Antecedentes empíricos preliminares acerca de la descentralización y la reforma del municipio chileno Santiago, CED).(1982)
- PAREJO ALONSO, Luciano (1980), Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal.
- PARK, R. E. y Burgess Ernest W. The City, The University of Chicago Press, USA (1970).
- PERCEVAL, F. L'Analyse contemporaine de la rente foncière et mecanisme fondamentaux du marché foncière democratique. "Economie et politique" No 210, Paris. Ed. Sociales. (1979)
- PERLO, M. Algunas consideraciones sobre el Problema final de la Ciudad de México. México (1980).
- PERLOFF, NATHAN Revenue Sharing and the City. Horkins Press. USA. (1968).
- PHILIPPONNEAU, Michel , Decentralisation et Regionalisation, Calmann-Lévy, Paris. (1981)
- PIER, G. R. El gobierno del Distrito Federal y su Evolucion Historica. México (1957).
- PIGOU, A.C. A study of public finance, Macmillan, Londres, (1951).
- PIRENNE, H. Las ciudades de la Edad media, Alianza Editorial, (1985).
- PLUNKETT, T. J. The Government of Metropolitan Areas. Canada: Ontario, en D.C. Rowat, ed. (1980).
- POMMEREHNE, Werner W. Quantitative Aspects of Federalism: en Study of Six countries en W.E. Oates, ed. (1977).
- POMMEREHNE, Werner W , Quantitative Aspects of Federalism: A study of Six Countries, en OATES, Wallace E. (Ed.), The Political Economy of fiscal Federalism, Lexington Books.(1977)
- POZO, H. , La situación actual del municipio chileno Santiago, SUR-FLACSO).(1981)
- PREST, A.R., Public Finances en 'Theory and Prectice' , Weindenfeld and Nicholson, Londres, (1960).
- PRYOR, F..L.Public Expenditure in Comunist & Capitalist Nation ENG. (1968).

- QUESNEL-QUELLET, Louise, The Government of Metropolitan Areas. Canada Quebec en D.C. Rowat, ed.(1980)**
- RACZYNSKI, D. , Economía regional, empleo y Migraciones, serie Notas técnicas núm. 17 (Santiago, CIEPLAN). (1979)**
- RATCHFORD, B.V. The Constitutional Bases of Public Expenditure in Canada, en A.J. Robinson y James Cutt, eds. (1973).**
- REISCHAUER, Robert D., General Revenue Shharing, - The Program's Incentives en W.E. Oates, ed. (1975).**
- REISCHAUER, Robert D., Government Diversity: Bane of the Grants Strategy in the United State, en W.E. Oates, ed.(1977).**
- RETKHKIMAN, B. Aspectos Estructurales de la Economía Mexicana. UNAM. MEX. (1975).**
- RETKHKIMAN, B. Política Fiscal Mexicana. Ins. in. Eco. UNAM. MEX. (1979).**
- RETKHKIMAN, B. Introduccion al estudio de la Eco. Pub. UNAM. MEX. (1977).**
- RICHARDSON, H. W., El mito de la Ciudad Grande y Mala. Una crítica sobre las dimensiones óptimas de la Ciudad., Centro de Investigación de las Ciencias Sociales, Universidad de Kent, Canterbury U.K. (1976).**
- RICHARDSON, H. W., The Economic of Urban Size, Saxon House, Lexiton Books, U.K. (1974).**
- RIOFRIO, E. Teoría Presupuestal Municipal y Aplicación al mundo Hispánico. Imp. Municipal ECU. (1958).**
- ROBINSON, en J. y CUTT, James, eds., Public Finance in Canada. Methuen, Toronto, (1973).**
- ROMERO K., URQUI La excensión Fiscal en el DF como Instr, de Atracción industrial DDF. MEX. (1952).**
- ROLPH, E. R. y Break, G.F. Public Finnaces, The Ronald Press Co., NY, (1961).**
- ROTHENBERG, J., The Annalysis of Public Output, N.Y., Columbia University Press. Mencionado en Retchkiman (1975).**

- ROWAT, Donald C., ed., **International Handbook on Local Government Reorganization**, Aldwych Press, London, (1980).
- SANCHEZ-ALBORNOZ, N., **La Población de América Latina**, Alianza Editorial, Madrid, (1977).
- SHALLER, G. **Public Expenditure Decisions in the Urban Community** Johns Hopkins USA. (1963).
- SCHTEINGART, M., **CRECIEMITNO URBANO Y TENENCIA DE LA TIERRA. EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICIO**, en 'Revista de Planificación' VBo. XV, No. 60, Dic. (1981).
- SCHTEIGARRT, M., **LA INCOPRORACION DE LA TIERRA RURAL DE PROPIEDAD SOCIAL A LA LLOGICA DEL DESARROLLO URBANO CAPITALISTA. EL CASO DE MEXICO** ponencia presenta al XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad Interamericana de Planificación, Morelia, Mich. México, Oct. (1982).
- SCHUMMPETER, J. **Die Kreise des Steuerstaates, Zeitfragen aus der Gebeite der Zociologie**, Austria, (1918).
- SHUMPETER, J. **Der Freise dem Steuerstaaten der Soziologie, Der Kreise der Steuerstaaten, Zeit fragen au dem Begeite der Sosiologie** , Graz, Austria, (1918).
- SAX, E., **Grundlegung der theoretischen Staatswissenschaft**, en Nueu Folge, vol 4, (1925)-25.
- SCOTT, A. **The Economic of Goals of Federal Finace**, en 'Public Finance', No.3, (1964).
- SCOTT, A. **The Economic Goals of Federal Finance**, 'Public Finance', No. 3, . Mencionado en **MANUAL DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL II** Antecedentes Históricos.(1964)
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Ed. Porrúa, (1989), México.
- SELF, P. **Administrative Teories and Politics**, Open Univ. George Allen & Unwin Ltd. U.K. (1977).
- SIEDENTOPF, Heinrich , **West Germany**, en ROWAT, Donald C. (Ed.), **International Handbook on Local Government Reorganization. Contemporary Developments**. Aldwych Press, London. (1980)

- SIMEON, Richard **Fiscal Federalism in Canada, en Review Essay Canadian Tax Journal, January-February (1982), pp. 41-51.**
- SPAHN, Bernd P. , **The Pattern of State and Local Taxation in the Federal Republic of Germany, (1977)**
- STEINER, P.O., **Public expenditure budgeting, The Brookings Institution, Washington D.C. (1969).**
- STEWART, J. **Management in Local government. Charles Knight (1981).**
- SUAREZ F., L. **Evolución histórica de la Hermandades Castellanas, en 'Cuadernos de Historia de Espana', vol. XVI**
- SUDRA, T. L. y Turner, John F.C. **Housing Conditions and Priorities of the low Income Sectors of Population. Case Studies of families in Metropolitan Mexico City, Mex. (1973) Mimeo.**
- TAGLE, J. , **Subsidio habitacional y política de vivienda, serie Notas técnicas núm. 51 (Santiago, CIEPLAN).(1982)**
- TESORERIA GENERAL DE LA REPUBLICA, **Informes financieros del Tesoro Público (Santiago, Tesorería General de la República), varios años.**
- TENNANT, Paul, **Regional or County Government. Canada: British Columbia, en D.C. Rowat, ed. (1980). Canada Year Book, Statistic Canada, Ottawa, 1981. Consolidated Government Finance 1976, Statistics Canada, Ottawa, Provincial Government Finance 1976, Statistics Canada, Ottawa, (1979).**
- TIEBOUT, C. M., **An Economic Theory of Fiscal Decentralization, en 'Public Finances: Needs, Sources and Utilization', Princeton University Press, (1961).**
- TIEBOUT, C. M., **A pure theory of Local Expenditure, en 'Journal of Political Economy', pags. 416-424, Oct. (1956).**
- TEITZ, M.B. **Toward a Teory of Urban Public Facility. Reg. Science as (1968).**
- TOMIC, B. y González, R. **Municipios y Estado: Dimensiones de una relación clave, OIT, Programa regional del Empleo para América Latina y el CARIBE, PRELAC, Chile, (1983).**

- TRIVELLI, P. , Análisis de la estructura financiera del municipio chileno (Santiago, CIDU).(1970)
- TUCK-PRIMDAHL, M.,Hacia la reforma Fiscal en América Latina en 'Horizontes Urbanos', Vol. 14, No.4, Banco Mundial, Mayo (1990).
- UNIKEL S., L. y De La Pena, R. Consideraciones sobre la concentración económica de México en Asentamientos Humanos , Vol 1 México (1976), pg. 68 .
- UNIKEL S., L. El Desarrollo Urbano de México , El colegio de México, México, (1976).
- URMENETA, R. , El plan de Empleo Mínimo en Chile, serie Monografías sobre empleo-13 (Santiago, PREALC). (1979)
- VARAS, C.; MORENO, C. , Crecimiento real del gasto y Tendencias de la inversión municipal (Santiago, Departamento de Administración, Universidad de Chile).(1982)
- VAZQUEZ A.F. Presupuesto por Programa para el Sector Pub. de México. (1971).
- VEGA, H. , Caracterización de la estructura de ingresos y gastos municipales (Santiago).(1967)
- VITI de MARCO, A., Il carattere teorico dell' economia finanziaria, Roma (1888).
- WAGENER, Frido West Germany; en Survey, en ROWAT, Donal C. (Ed.), International Handbook on Local Government Reorganization, Contemporary Developments, Aldwych Press. London.(1980)
- WALLERSTEIN, I. El moderno sistema mundial S.XXI, Mex. (1979)
- WARD, P., Una comparación entre colonias paracaidistas y ciudades perdidas de la ciudad de México,mimeo. (1978).
- WEBER, M. La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Ediciones Península, España, (1979).
- WICKSELL, K. Finanztheoretische Untersuchungen und das Steurwesen Schweden, Jena, Alemania, (1896).

- WILDSAIN, D. E. Tiebout-Lindahl equilibrium Sin publicar (1984)
- WILDSAIN, D. E. Urban public finance New York, Harwood Academic Publishers.(1986)
- WILDSAIN, D. E. Espatial variation of the marginal utility of income and unequal treatment of equals, "Journal of Urban Economics", 13:147-164.(1986a)
- WILDSAIN, D. E. Interjurisdictional capital mobility: fiscal externality and a corrective subsidy "Journal of Urban Economics". (1987)
- WILLIAMS, A. The optimal provision of Public Goods. USA (1966).
- WILLIAMS, A. Public Finance & Budgetary Policy. Allen & Unwin USA (1962).
- ZECHENI, Laurent , A l'Assemblée Nationale: le debat sur les transferts de competences, Le Monde, 1,2,3, y 4 decembre 1982.(1982)
- ZIMMERMAN, Joseph F., The Government of Metropolitan Areas. United States, en D.C. Rowat, ed. (1980).
- ZIMMERMANN, H. , Studies in Comparative Federalism: West Germany, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington.(1981)
- ZURZO RUIZ-AYUCAR, Juan, El reparto de competencias financieras en U.S. en, La Hacienda Regional, Ed. Derecho Financiero, Madrid, (1977).