

**PAGINACION VARIA**

62  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**EL IMPACTO DEL GASTO PUBLICO EN LA EVOLUCION  
RECIENTE DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA DE MEXICO.  
UN ESTUDIO DE CASO: DISTRITO FEDERAL.  
PERIODO 1983 - 1993**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A  
JAIME MARTINEZ ORTIZ**



MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON  
FALLA DE COPIA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

Este trabajo se lo ofrezco al Creador, por permitir la conjunción de los elementos humanos, materiales y financieros, sin El todo esfuerzo hubiera resultado vano y pasajero.

A mi esposa, con quien he compartido éxitos y fracasos. Su espíritu de laboriosidad y paciencia me ayudó desde las fases iniciales hasta la terminación del trabajo. Mi admiración, respeto y todo mi amor a la ayuda idónea que Dios puso en mi camino.

A Roxana y Lupita, dos pequeñas que también forman parte de mi vida; una dedicatoria especial para ellas que son una promesa en la familia.

A mi madre, que con su sencillez y calor maternal depositó su fe en mí, como único varón, para honrar su nombre y sobre todo coronar sus esfuerzos invertidos en las diferentes etapas escolares. Gracias a Dios por darme una madre incansable, comprensiva y tenaz.

A mi abuelito, por el cariño y afecto transmitido en mi niñez.

A mi hermana Ma. Eugenia, por demostrarme que con dedicación y esfuerzo se pueden concretar los sueños e ilusiones de la infancia.

A la familia Alonso Martínez, por su hospitalidad y estímulo.

A mis suegros Anastacio Falcón Rodríguez (q.e.p.d.) y Bertha García Angeles por su humildad y calor fraternal.

## INDICE

### PAGINA

AGRADECIMIENTOS .....	1
INTRODUCCION .....	111
CAPITULO I FINANZAS PUBLICAS DEL GOBIERNO FEDERAL ....	1
1.1. Marco conceptual de las finanzas públicas de la Federación: aspectos básicos .....	3
1.1.1. El papel de la política fiscal en las rela- ciones intergubernamentales .....	11
1.1.2. Relaciones entre la política fiscal y la estructura económica. El caso del Distrito Federal .....	14
1.2. Enfoque teórico y práctico del gasto público en México .....	16
1.2.1. Gasto público, acumulación del capital y crecimiento del PIB .....	25
1.2.2. Los planes y programas instrumentados en el contexto de la recesión económica: PIRE, PND Y PSE .....	29
1.2.3. De la administración de la crisis hacia la recuperación económica .....	32
CAPITULO II FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL ...	40
2.1. Fuente de ingresos .....	42
2.1.1. Ingresos propios .....	43
2.1.2. Participaciones en impuestos federales ...	47
2.1.3. Transferencias del gobierno federal .....	51
2.1.4. Ingresos derivados de endeudamiento .....	52

PAGINA

2.2. Análisis de la política de financiamiento del gasto público de la Ciudad de México .....	53
2.2.1. Ingresos ordinarios .....	55
2.2.2. Ingresos ajenos .....	63
2.3. Estructura programática-financiera: conformación y destino de las erogaciones .....	65
2.3.1. Apertura programática .....	68
2.3.2. Programas prioritarios .....	71
2.4. Análisis del comportamiento del gasto .....	73
2.4.1. Gasto programable .....	75
2.4.2. Gasto no programable .....	77

<b>CAPITULO III IMPACTO DEL GASTO PUBLICO EN LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL DISTRITO FEDERAL. PERIODO 1983-1993 .....</b>	<b>81</b>
3.1. Papel del gasto público y sus efectos en la econo- mía de la Ciudad de México y área conurbada ....	82
3.2. Política de gasto, actividad económica, población y ocupación .....	86
3.2.1. Actividad económica sectorial .....	87
3.2.2. Estructura del PIB regional .....	92
3.2.3. Población y niveles de ocupación .....	94
3.3. Elementos estructurales de la economía de la ZMCM	102
3.3.1. Economías y deseconomías externas y econo- mías de escala .....	104
3.3.2. Participación del sector informal en la economía urbana .....	105

<b>CAPITULO IV ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL ....</b>	<b>108</b>
4.1. Resultados financieros de gestión gubernamental ..	109
4.2. El gasto público como instrumento redistributivo	125
4.3. El papel político de las finanzas públicas .....	133
4.3.1. Una cuestión controvertida: ¿ En quién recae el déficit ? .....	134
4.3.2. El gasto del Distrito Federal como amortiguador de los desequilibrios regionales ..	137
4.4. Retos y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Federal .....	140
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO ESTADISTICO .....</b>	<b>151</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y HEMEROGRAFICAS .....</b>	<b>164</b>

## AGRADECIMIENTOS

La presente investigación es resultado de un constante esfuerzo durante más de un año. Lo anterior se palpa por el volumen del material bibliográfico y hemerográfico que procura ajustarse al planteamiento propio y específico de la idea que origina el proyecto.

El tránsito por las aulas de la comunidad universitaria brinda la oportunidad única e irrepetible de arribar a formas superiores de conocimiento en todas las áreas. En el caso de la ciencia económica, el aprendizaje sólo es posible si coexiste una relación estrecha entre teoría y práctica, y sobre todo una actitud reflexiva en torno a los grandes paradigmas de la economía.

Quiero dejar constancia de mi infinita gratitud a todas las personas que directa o indirectamente colaboraron en la realización del trabajo. Especial mención merece Andrés Blancas Neria, director de la tesis, con quien tuve la fortuna de compartir algunas horas de estudio en los salones del SUA. Su franca y decidida vocación al examen de la estructura económica dejó profunda huella en mi formación académica.

También deseo manifestar mi reconocimiento a todos los profesores de la Facultad de Economía, por la transmisión de sus experiencias en esta parcela del conocimiento humano; mucho le debemos a ellos en nuestro tiempo de estudiantes. La elaboración del trabajo ha sido una tarea difícil pero alentadora al encontrar personas interesadas en la materia.

Quiero expresar mi deuda a las Mtras. Marcela Astudillo Moya y Gloria Gonzalez Salazar del Iiec y a los profesores Luis Esteban Mancilla López y Jesús Sánchez Arciniega de la F.E. por sus comentarios críticos y sugerencias al manuscrito. Sus consejos y estímulo contribuyeron a mejorar el contenido de la investigación.

En el plano institucional agradezco el apoyo que me brindó el Lic. Gaspar Rodríguez Alarcón, titular de la Dirección General de Programación y Presupuesto del DDF, por su generosidad al facilitarme valiosa información estadística.

El Lic. Miguel Soriano Carrasco leyó el guión original del proyecto, haciendome observaciones estimulantes que fueron muy útiles en las fases finales de la redacción. Le estoy particularmente agradecido por su cooperación al brindarme el tiempo y los recursos para la culminación de la obra. De igual manera agradezco al Ing. Francisco Javier Chapol Cadena su precioso tiempo en la elaboración del material gráfico.

Justo es reconocer que el trabajo presenta fallas y errores, algunos de ellos por una inadecuada interpretación de los hechos económicos, por lo que asumo toda la responsabilidad en la articulación y exposición de las ideas.



## INTRODUCCION

En los últimos años se ha producido un número considerable de investigaciones sobre la evolución de la economía mexicana ligadas a determinados problemas como la deuda externa, la acumulación del capital, la orientación mono-exportadora de la agricultura, la falta de competitividad del sector externo en los mercados mundiales y la petrodependencia, como ejemplo de los más interesantes.

El estudio de las finanzas públicas adquiere vital relevancia por la forma en que se interrelacionan con el resto de la economía.

Desde esta perspectiva se aborda la política de gasto público como condicionante de la actividad económica, por ello se argumenta que aún en periodos de crisis desempeña un papel determinante.

La idea directriz que sustenta el trabajo de investigación se vincula al dinamismo del gasto público por el impacto directo que ejerce sobre la economía, y en la medida que se amplía o sufre pequeñas reducciones, producto del comportamiento de variables internas y externas como la demanda diferenciada de algunos grupos sociales, el nivel de inflación, tasas de interés, remuneraciones al trabajo, etc., impulsa los principales núcleos urbanos sobre una precaria situación del medio rural.

De esta manera se eligió como estudio de caso al Distrito Federal por su peso económico y político (sede de los poderes de la Federación y gran centro fabril y manufacturero del país) y particularmente porque es el núcleo más representativo del modelo de subdesarrollo capitalista en latinoamérica.

El periodo de estudio comprende dos ciclos presidenciales, el primero de 1983 a 1988 que inaugura la etapa del desarrollo austero. Al gobierno de Miguel De la Madrid se le ha considerado como el "sexenio de crecimiento cero"; el segundo subperiodo incluye la actual administración (1989-1994), que a base de constantes ajustes en la esfera financiera y productiva sentó las condiciones para la recuperación y la estabilidad.

El presidente Carlos Salinas de Gortari inició su gestión con profundas reformas al aparato productivo con la finalidad de revertir la recesión y el estancamiento económico que heredó del gobierno anterior. En este contexto, el manejo de políticas de corte neoliberal caracterizan las medidas aplicadas durante los cinco años de gestión gubernamental, lo que significa que se busca concluir el proceso de "reordenación económica" y "cambio estructural".

En la práctica estos proyectos se traducen en la desincorporación, venta, transferencia o fusión de empresas a cargo del Estado a efecto de cumplir puntualmente con el pago de la deuda externa.

Respecto a los programas de reactivación económica instrumentados por el Ejecutivo, debe subrayarse que éstos pretenden insertarse en la estructura económica internacional, específicamente a la de Estados Unidos. Sobre este aspecto destacan las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá, Estados Unidos y México. De la aprobación y ejecución de este acuerdo dependerá la recuperación gradual de la economía en los próximos años.

La importancia del tema radica en que a pesar del redimensionamiento del sector público, el Estado, en sus diferentes niveles -federal, estatal y municipal- debe asumir

y reafirmar su papel de rector del desarrollo por medio de un ejercicio cuidadoso del gasto, que condicione los principios privados de rentabilidad al mejoramiento del nivel de vida de la población.

El tema propuesto analiza aspectos generales sobre la evolución de la economía mexicana en el periodo 1983-1993, los factores que influyeron en la recuperación y los beneficiarios de la política de gasto público implementada por el gobierno federal y concretamente por el gobierno de la ciudad de México. El hilo conductor del trabajo se ubica en la búsqueda de los nexos que vinculan la acción gubernamental, vía gasto público, con la actividad global.

La concepción de la investigación parte de una pregunta vertebral: ¿ Quienes son los beneficiarios de la política de gasto público? La respuesta provisional que guía la exposición se explica en los siguientes términos.

El Estado, desde que planea y ejecuta las erogaciones en sus diferentes programas contribuye, implícitamente, a la formación y reproducción del capital privado, situación que beneficia en primer término a los grupos empresariales nacionales y extranjeros, pasando a segundo plano aquellos grupos de la población que tienen escasas posibilidades de participación en los mercados formales de trabajo.

históricamente se observan progresivos aumentos del gasto público derivado de una más amplia consideración de las necesidades colectivas (infraestructura urbana, seguridad pública, salud, educación, etc.). Este ritmo expansivo del gasto se interrumpió por el marco restrictivo de la política fiscal de 1982, como consecuencia de una reducción combinada en la inversión, el empleo y la producción.

Como tal, el gobierno consideró oportuno efectuar ajustes dolorosos a la economía para iniciar otra etapa en el horizonte económico. Los objetivos principales fueron: iniciar el ansiado saneamiento financiero del sector público y sentar las bases para la recuperación productiva.

La desproporción entre el ritmo en que se expanden y diversifican los gastos, asociados a bajos niveles de recaudación tributaria, provocó la llamada "crisis fiscal del Estado" entre 1982 y 1987, cuyo síntoma inequívoco es el desequilibrio financiero (déficit público).

Los años 1988-1991 constituyeron una etapa donde el actual programa económico mostró que con cambios graduales en el sector público es posible arribar a superávits que pueden armonizar la interacción entre la gestión gubernamental y la actividad empresarial.

En el trasfondo este esquema modificó la política de gasto público en el corto y mediano plazo. La conducción del proyecto económico emprendido desde la crisis de 1982 ha tenido como principales líneas de acción: 1) La redifinición de las funciones gubernamentales basadas en la disciplina fiscal, las constantes reformas al sistema impositivo con la finalidad de no alterar el proceso de acumulación del capital privado, y el programa de desregulación y privatización de las empresas paraestatales, 2) La racionalización financiera, cambiaria y de la política de subsidios, 3) La liberalización comercial y la promoción de la inversión extranjera y 4) La búsqueda de mejores definiciones de interrelación económica entre gobierno y grupos empresariales.

En el caso de la ciudad de México se observa que los incentivos a la inversión privada, las grandes obras de infraestructura y equipamiento urbano, y la cobertura de la

demanda interna son algunos aspectos que muestran los beneficios del gasto público al capital privado.

Las hipótesis que delimitan y conforman el contenido del trabajo son:

a) El desarrollo de la economía está asociada a la dinámica del gasto público, aún en situaciones de paro y estancamiento, este gasto genera efectos multiplicadores que refuerza la estructura productiva y condiciona la evolución de los principales núcleos urbanos y en particular de la ciudad de México.

b) A pesar de que la "crisis fiscal del Estado" caracterizó al periodo 1982-1987, la reestructuración de la deuda externa se tradujo en una reducción del gasto no programable y en un aumento del gasto social, producto de una política económica para la recuperación y la estabilidad, que se manifestó en el logro de un superávit entre 1988 y 1991.

La investigación se auxilia de algunas ideas de Keynes, sobre todo se utilizan aquellas que dan sustento a la participación activa del Estado para compensar las fluctuaciones de la inversión privada, vía gasto público; otro concepto Keynesiano vigente en las decisiones gubernamentales es el que se refiere al gasto prodéficit.

Un aspecto que merece particular reflexión es aquel relacionado con el descenso del gasto que provoca caídas abruptas de la economía y conducen a la depresión. Por ello se sostiene que la actividad económica es impulsada por la política económica deliberada, en particular por la política fiscal, que asume el Estado al fomentar en condiciones de incertidumbre la demanda gubernamental y privada hacia los sectores productivos.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos: I Finanzas públicas del gobierno federal y de las entidades federativas, II Finanzas públicas del Distrito Federal, III Impacto del gasto público en la estructura económica del Distrito Federal. Periodo 1983-1993 y IV Algunas consideraciones sobre la política de gasto público del Distrito Federal.

El capítulo I inicia con el estudio sobre aspectos básicos del marco conceptual de las finanzas públicas de la Federación; para el análisis de la problemática del tema se aborda el papel de la política fiscal en las relaciones intergubernamentales y su nexa con la estructura económica dominante. La segunda parte contiene el enfoque teórico y práctico del gasto público en México. En el plano teórico se utiliza el marco formulado por John M. Keynes, en la parte práctica se plantean algunas características sobresalientes de la política económica reciente, concretamente se reseñan los planes y programas instrumentados en plena recesión: PIRE, PND Y PSE. En la parte final del capítulo se revisa, sintéticamente, los cambios efectuados a la economía y los primeros pasos hacia la recuperación.

El capítulo II contiene la exposición de las finanzas públicas del Distrito Federal. Se explora, en primer término, la fuente de ingresos de la entidad, posteriormente se hace un análisis de la política de financiamiento del gasto público a través de los ingresos ordinarios y ajenos. El siguiente apartado tiene la finalidad de exponer la estructura programática-financiera del Distrito Federal, desde que se planea el financiamiento del gasto hasta la ejecución de las acciones propias del gobierno local. Para resaltar el comportamiento de las erogaciones se incluye el examen de dos conceptos clave de las finanzas públicas: gasto programable y no programable.

El capítulo III aborda el estudio de la estructura económica del Distrito Federal, donde se busca demostrar la asociación entre gasto público y la recuperación económica desde una perspectiva regional. Los puntos principales que se esbozan son: 1) El papel del gasto público y sus efectos en la economía de la ciudad de México y área conurbada, 2) La política de gasto y su interrelación con la actividad económica, la población y la ocupación. Estos dos puntos resaltan la magnitud y la mayor productividad de los recursos utilizados en la ciudad, y 3) Elementos estructurales de la economía de la ZMCM, que comprende el estudio de los alcances y límites del desarrollo urbano.

Por último, el capítulo IV intenta plasmar las ideas expuestas en los capítulos precedentes con la intención de evaluar la gestión gubernamental entre 1983 y 1993, y sobre todo determinar las repercusiones de la formación socio-económica de la ciudad de México y zona metropolitana en el ámbito regional y nacional. Los apartados del capítulo son: 1) Resultados financieros de gestión gubernamental, 2) El gasto público como instrumento redistributivo, 3) El papel político de las finanzas públicas y 4) Retos y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Federal.

Al final de la exposición aparecen los aspectos más importantes que sintetizan los resultados de la investigación: las conclusiones.

Con objeto de ilustrar el discurso de las ideas se incluye un anexo estadístico como material de apoyo.

**CAPITULO I**  
**FINANZAS PUBLICAS DEL GOBIERNO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES**  
**FEDERATIVAS.**



## I FINANZAS PUBLICAS DEL GOBIERNO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

En los últimos años el estudio de las finanzas públicas de México se ha acrecentado notablemente, sobre todo por la forma en que el gobierno federal distribuye los recursos captados a través del sistema tributario, pero especial interés merece el análisis de las transferencias a los estados y su impacto a nivel municipal. 1/

México adoptó como sistema de gobierno el federalismo, el cual requiere división de competencias para la toma de decisiones en materia de gastos e ingresos públicos.

La constitución de 1917 no delimitó las respectivas competencias impositivas de cada una de las esferas gubernamentales, lo que dió lugar al surgimiento de una compleja red de gravámenes con resultados negativos para el crecimiento de las actividades productivas del país. Durante varias décadas, las autoridades en turno tomaron diversas medidas con el objetivo de uniformar y armonizar la estructura fiscal para estimular el desarrollo comercial e industrial.

---

1/ A raíz de la crisis de 1982, las autoridades gubernamentales han puesto especial atención a la política fiscal para superar el panorama de estancamiento productivo observado en la década de los 80's, toda vez que los diagnósticos oficiales apuntan a modernizar el tamaño del Estado en el marco de la globalización. Véase Alvarez Bejar, Alejandro y Mendoza Pichardo, Gabriel, México 1988-1991, ¿ Un ajuste económico exitoso?. Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. 5.

1.1. Marco conceptual de las finanzas públicas de la federación: aspectos básicos.

Uno de los asuntos fundamentales de esta disciplina, conocida tradicionalmente como finanzas públicas, radica en la definición del objeto de la misma. En su carácter de ciencia limítrofe "se encarga de la asignación de recursos económicos, por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y la riqueza a través de la política tributaria, y de la estabilidad económica, vía política presupuestal y de deuda". 2/ Incluye la interrelación entre las diferentes entidades que conforman la administración pública federal y las autoridades locales de un país.

En consecuencia, el sujeto esencial de las finanzas públicas reside en el suministro de bienes y servicios públicos y colectivos que los individuos no pueden adquirir en pequeños lotes, como la defensa, la salud y educación, y la forma en que se financian estas actividades.

El objetivo básico de la política fiscal "consiste en descubrir qué principios rigen el volumen y la distribución de los recursos y gastos estatales y la distribución de la carga impositiva entre diferentes clases económicas". 3/

---

2/ Retchkiman, Benjamín, Introducción al estudio de la economía pública. Textos Universitarios, UNAM, México, 1977, p. 13 y Urquidí, Víctor L., "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina" en Assael, Héctor, Ensayos de política fiscal, Lecturas del Trimestre Económico núm. 2. FCE, México, 1985, pp. 46-47.

3/ O'Connor, James, La crisis Fiscal del Estado. Ediciones Península, Barcelona, 1981, p. 22.

Los gastos del gobierno federal afectan la estructura de la producción y el consumo. El gasto público que se financia a través de impuestos y empréstitos también afecta la distribución de la riqueza. En la actualidad el gobierno no se limita a satisfacer las necesidades comunitarias que el mercado no puede suministrar realmente; tiene mucha importancia por su capacidad para regular e intervenir en la actividad económica. 4/

De acuerdo al marco institucional de las relaciones intergubernamentales, el gobierno federal se divide en gobierno central y local. El gobierno central está comprendido por el gobierno federal, el Distrito Federal y los organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales; a su vez el gobierno local está compuesto por los gobiernos estatales y los gobiernos municipales (cuadro 1).

El conjunto de las instituciones que integran la organización política y administrativa del Estado, mejor conocido como sector público, está integrado por la Administración Pública Federal y la Administración Pública Paraestatal. 5/

En la primera se agrupan la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, que en esencia conforman los poderes de la Federación. La segunda está integrada por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos del Sector.

---

4/ Chapoy Bonifaz, Beatriz, *El régimen financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973, pp. 25-27.

5/ Espinosa Cerda, Rubén, *Heterogeneidad de la legislación fiscal de los estados en México y su impacto en los ingresos efectivos ordinarios*. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. 26.

CUADRO I  
ESTRUCTURA DEL GOBIERNO GENERAL EN MEXICO

	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	ESTRUCTURA JURIDICA	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
GOBIERNO GENERAL	UNION FEDERAL	Organos Centralizados	Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, El Poder Ejecutivo está formado por el Presidente de la República, la Procuraduría General de la República y los Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Fomento, Comercio y Crédito Público, Programación y Promoción, Contratación General de la Federación, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportación, Comercio y Fomento Industrial, Energía, Minas e Hidrocarburos, Fomento y Desarrollo Urbano, Ciencia, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Asesoría Agraria, Pesca y Turismo.
		Organos Desconcentrados	Comisión de Gobierno y Administración, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Comité de Promoción de Servicio Social, Comité de Asesoría Agraria, Comité Nacional de Seguridad Agraria y Agropecuarias.
		Organos Descentralizados	Comisión de Fomento Mista, Centro de Investigaciones Sobre Recursos Hídricos, Centro de Investigaciones Agrarias, Procuraduría Federal del Consumidor, Colegio de Postgraduados, Centro de Investigaciones en Gestión Agrícola.
	DISTRITO FEDERAL	Fondo y Fideicomiso	Fondo de Desarrollo y Fomento de la Industria (FONDI) Gobiernos y Fomento, Fideicomiso de Bienes Comarciales, Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Metropolitana, Fondo de Apoyo al Programa Primario para Fomento de Ejees, Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
		Organos Centralizados	Jefatura, Oficina Mayor, Direcciones, Procuraduría del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del D.F., etc.
		Organos Desconcentrados	Instituto Mexicano de Promoción y Centro Nacional de Productividad (INAPRO), Comisión de Fomento Mista, Comisión de Recursos de Materiales Muebles, Consejo Nacional de Turismo, Colegio Nacional de la Industria Automotriz (CINA), Juntas Locales de Camión, Fomento Agrícola, etc., etc.
		Organos Desconcentrados	Comité de Asesoría del Valle de México, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Instituto Nacional de Agricultura y Ganadería (INAG), Instituto Politécnico Nacional, Universidades Nacionales (UNAM), Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL), etc.
	ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS, TERRITORIOS DE LA UNION FEDERAL DEL MEXICO	Instituciones sin Fines de Lucro	Comité Olímpico Mexicano, Confederación Deportiva Mexicana, Comités Nacionales de Ciencias e Industrias, Academia de Artes, A. T., Centro de Estudios de la Población Mexicana, Centro de Investigación y Docencia Académicas (CINVA), Colegio de México, A. T., Colegio Nacional, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), etc.
		Organos Centralizados de cada Gobierno de Estado	Secretarías, Subsecretarías, Direcciones, Departamentos, Oficinas, etc.
		Organos Desconcentrados	Juntas Locales, Comités Agrarios, etc.
GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO ESTATALES	Organos Centralizados de cada Gobierno de Estado	Agrocerías, Subsecretarías, Direcciones, Departamentos, Oficinas, etc.
GOBIERNO SOCIAL	GOBIERNO MUNICIPALES	Organos Centralizados de cada Gobierno Municipal	Universidades y Centros de Estudios Superiores (Escuelas Nacionales, etc.), establecimientos médicos de asistencia social.
	ASOCIACION SOCIAL	Instituciones de Seguridad Social	Profrontera Municipal, Tesorería, Secretaría, etc.
			Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

La legislación en materia impositiva señala para cada país cuáles son las actividades gravadas con impuestos. 6/ Las más importantes son: ingreso, producción, ventas, importaciones y exportaciones. Los ingresos del sector público tienen su origen en dos fuentes principales:

- a) Las recaudaciones realizadas por el sistema federal y
- b) Los ingresos obtenidos por el sector paraestatal.

A las recaudaciones fiscales se les denomina ingresos fiscales de la Federación y se clasifican en ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Los ingresos del sector paraestatal constituyen los ingresos propios de organismos y empresas.

Los ingresos tributarios se pueden desglosar en directos e indirectos. Los primeros se derivan de las contribuciones que por ley realizan los contribuyentes, estos impuestos gravan el ingreso personal, por ejemplo el ISR, las licencias de conductor; en cambio los impuestos indirectos inciden en el gasto del individuo, por ejemplo el consumo de cerveza, un dercho aduanero, el IVA, etc.

La importancia de los principios impositivos para efectos de análisis económico, radica en el efecto que producen en la demanda y oferta de bienes y servicios. En términos generales, los impuestos directos suelen ser progresivos y los impuestos indirectos regresivos. 7/

---

6/ Contribuciones de dinero o especie que el gobierno cobra por ley a los particulares, con objeto de sostener los gastos gubernamentales y los servicios que proporciona a la sociedad.

7/ Seldon, Arthur y Pennance, F.G. (Recops.), Diccionario de Economía. Ed. Orbis, S.A., España, 1983, pp. 263-264.

En el cuadro 2 se puede observar el origen de los ingresos fiscales de la Federación. Estos ingresos proceden de la ejecución de las leyes de ingresos correspondientes a cada uno de los componentes del sector público que son programados para recibirse en un periodo determinado, normalmente de un año. Tanto la Federación como el Departamento del Distrito Federal, los estados y municipios establecen en su respectiva ley de ingresos el financiamiento de las actividades del gobierno a través de recursos ordinarios y ajenos. 8/

Otro aspecto básico de las finanzas públicas se refiere a la estructura del presupuesto y el gasto público. El presupuesto de egresos de la Federación es el documento que contiene la proyección de gastos del sector público para un año. Este presupuesto se divide en ramos de gasto o secciones del presupuesto que señalan los gastos de los poderes Legislativo y Judicial y todas las Unidades Administrativas como Secretarías de Estado en que se ha dividido el Poder Ejecutivo.

Los resultados de gestión gubernamental se expresan en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, donde se exponen las asignaciones originales del presupuesto, las modificaciones, ya sean ampliaciones o reducciones -producto de nuevos requerimientos para satisfacer las necesidades crecientes de la población- y el gasto ejercido, durante un periodo fiscal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública son documentos indispensables para el estudio de las finanzas públicas de México. El primero formula el proyecto o plan de gastos y el segundo contiene los resultados del ejercicio.

---

8/ Los ingresos ordinarios provienen de los impuestos, productos, aprovechamientos, etc., mientras que los ajenos se derivan de empréstitos, expropiaciones, etc.

CUADRO 2  
FUENTE DE INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

INGRESOS TOTALES	Ingresos Personales (Meto de Operaciones Compensadas)	Gobierno Federal	Ingresos Tributarios	Impuesto sobre la Renta	Sociedades Mercantiles Personas Físicas Otro	
				Impuestos Especiales	Impuesto al Valor Agregado Producción y Servicios	Casinos Otro
				Impuesto al Comercio Exterior	Importaciones Exportaciones	
				Otros Ingresos Tributarios	Admisión de Lodges Autos Heros Tenencia Otro	
			Ingresos no Tributarios	Productos Derechos Apropiaciones Otro		
			FINES			
		Organismos y Empresas Controladas Preespectivamente	OTROS			
	Ingresos del Sector Fuera de Presupuesto (Meto de Operaciones Compensadas)	Sistema de Transporte Colectivo Departamento de Distrito Federal	Venta de Bienes y Servicios Transferencias Otro			

FUENTE: SFP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

El gasto presupuestal es el total de las erogaciones que durante un año efectúa el sector público, sin considerar deducción alguna, es decir todo tipo de gasto, ya sea programable o no programable, tanto del gobierno federal como de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (cuadro 3).

La otra clasificación del presupuesto que divide las erogaciones en programable y no programable resulta de mucha importancia para determinar el comportamiento del sector público en la economía.

El gasto programable es el que tiene efectos directos en la actividad económica y social del país, afecta la producción de bienes y servicios, su distribución y la generación de empleos a través de los distintos niveles de gasto en inversión pública y gastos de consumo.

En tanto el gasto no programable incluye erogaciones por servicio de la deuda, intereses, comisiones, adeudos de ejercicios fiscales anteriores; también se consideran las aportaciones a estados y municipios. A su vez el gasto programable se subdivide en gasto corriente y gasto de inversión o gasto de capital.

El gasto corriente comprende el pago de servicios personales, materiales y servicios generales. El gasto de inversión agrupa los gastos destinados a la construcción de obras públicas. 9/

De la comparación contable entre ingresos y egresos resulta una diferencia que tiene varios significados. Nos referimos al concepto de déficit.

---

9/ Peña Cuevas, Arturo, Finanzas Públicas e Inflación en México. 1982-1990. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 1992, pp. 38-60.



CUADRO 3  
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO

GASTOS TOTALES (Neto de Operaciones Contingencias)	Gastos Presupuestales	Gobierno Federal	<p>Cuentas del Gobierno Federal</p> <p>Costos Corrientes</p> <p>Costos de Capital</p>	<p>Costos del Gobierno Federal</p> <p>Pago de Intereses</p> <p>Participaciones a Entidades Federativas</p> <p>AMFAS Corrientes</p> <p>Transferencias Corrientes</p> <p>Intereses Pasivos</p> <p>Acréditos</p> <p>Obras Públicas</p> <p>AMFAS de Capital</p> <p>Transferencias de Capital</p>	<p>Servicios Personales</p> <p>Adquisiciones</p> <p>Otros</p>
		<p>Comisiones y Sueldos Extra de Presupuesto (Neto de Variación en Cuentas Ajustas)</p> <p>GASTOS DE OPERACION</p> <p>GASTOS DE CAPITAL</p>	<p>PEREZ</p> <p>OTROS</p> <p>Deudas y Salarios</p> <p>Pago de Intereses</p> <p>Otros</p>	<p>Costos de Operación</p> <p>Impuestos</p> <p>Costos de Capital</p> <p>Deudas y Salarios</p> <p>Pago de Intereses</p> <p>Otros</p>	

FIGURA 179. Cuenta de la Entidad Pública Federal, varios años y el Papel del Sector Público en la Economía Mexicana, 1992.

En sus diferentes modalidades, los más usuales son: déficit primario, déficit presupuestal, déficit operacional y déficit financiero. 10/

1.1.1. El papel de la política fiscal en las relaciones intergubernamentales.

Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales constituyen una parte importante en el estudio de las finanzas públicas y son reflejo, por lo tanto, de la organización política, las disposiciones constitucionales, el grado de descentralización y el nivel de desarrollo económico existente en cada país. 11/

El Estado Federal se rige por un orden jurídico supremo: la Constitución que crea a su vez dos órdenes jurídicos, el de la Federación y el de los estados quienes podrán expedir sus propias leyes dentro de sus ámbitos de competencia, sin más límites que los señalados por la Constitución Federal.

El federalismo significa división de poderes -ejecutivo, legislativo y judicial- cuyas unidades territoriales llamadas estados cuentan con autonomía política y financiera.

---

10/ Este término se empezó a utilizar después de la crisis económica de 1982 y aparece con regularidad en los informes de gestión gubernamental. Véase "Glosario para el proceso de planeación". SPP, 1986, p. 61.

11/ Las finanzas públicas de México se caracterizan por su debilidad o insuficiencia de recursos para atender el financiamiento del desarrollo. Véase Ramírez Brun, J. Ricardo y Salazar Bueno, Feliciano, "Obstáculos al financiamiento del desarrollo en México, 1940-1986" en el Economista Mexicano, núm. 3/4, Colegio Nacional de Economistas, A.C., 1987, p. 73.

Bajo el esquema federal están definidas las atribuciones en materia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal, que configuran el perfil del federalismo en nuestros días, correspondiendo las de mayor complejidad al gobierno federal y las de menor dificultad administrativa al gobierno estatal, así como las que les son concurrentes.

La interrelación de la actividad económica con la actividad recaudatoria determina las relaciones intergubernamentales, que tienen como propósito fundamental fortalecer la estructura fiscal y financiera de los gobiernos estatales y municipales a través del sistema de participaciones, que son los recursos que obtienen los gobiernos locales como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales.

La Constitución de 1857, así como la de 1917 no establecieron una distribución justa de las fuentes tributarias, propias para el gobierno federal y propias para los estados sino que adoptaron un sistema de concurrencia tributario de la Federación y los estados en la mayor parte de las fuentes de ingreso. 12/

Todos los intentos de solución al problema de la doble imposición se han realizado por medio de reuniones y convenciones nacionales de funcionarios o causantes y la expedición de ordenamientos legales.

---

12/ Martínez Almazán, Raúl, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, pp. 17-23.

El sistema de concurrencia fiscal ha permitido la armonización entre el fisco federal y estatal; la cooperación y la ayuda mutua en los tres niveles de gobierno se institucionalizó a través de los convenios de coordinación.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 sustituyó a la de 1953, este ordenamiento optó por un sistema de relaciones impositivas basadas en la imposición única a cargo de la Federación y una distribución más equitativa de las participaciones a los estados y municipios. 13/

Sin embargo se puede observar que durante varias décadas, en materia de coordinación fiscal, la tendencia ha sido la misma: los gobiernos estatales han renunciado a recaudar impuestos que antes se consideraban locales a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtienen en el ámbito federal. De esta manera las autoridades federales centralizaron la recaudación y administración de los impuestos más productivos, desde el punto de vista del importe recaudado, mientras que el estatal únicamente obtiene una participación.

La distribución de las participaciones se hace en función del lugar donde se obtienen los impuestos, por lo que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las de mayor desarrollo económico. Para 1987, seis entidades absorbieron el 59.3% -Distrito Federal, Jalisco, estado de México, Nuevo León, Tabasco y Veracruz- mientras que los 26 estados restantes recibieron 40.7%. 14/.

---

13/ "Evolución de la Integración del Fondo General de Participaciones" en INDETEC núm 74, enero-febrero de 1992, pp. 73-74.

14/ Astudillo Moya, Marcela, "Las Participaciones a los estados: clave de la coordinación fiscal en México" en Investigación Económica núm 192, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio de 1990, pp. 231-232.

### 1.1.2. Relaciones entre la política fiscal y la estructura económica. El caso del Distrito Federal.

Como se destacó anteriormente, el ámbito de la política fiscal no sólo comprende la política tributaria, incluye la política de ingresos por los bienes y servicios que presta el sector público, la política crediticia y la política de gasto público. 15/

Indiscutiblemente que el campo de las finanzas públicas es demasiado extenso, tan sólo el estudio del gasto público constituye una tarea ardua que puede conducir a laberintos inimaginables.

Sin el afán de abordar aspectos teóricos, es un hecho que la función básica del Estado -aún con su naturaleza contradictoria- consiste en utilizar la política fiscal como instrumento de política económica y social, que tiene la finalidad de atenuar los movimientos cíclicos de la economía, mantener un elevado nivel de ocupación, promover la redistribución del ingreso nacional, corregir desajustes en determinadas variables que influyen sobre la producción (tasas de interés, remuneraciones al trabajo, tipo de cambio, etc.).

El hecho mismo de abordar la cuestión del gasto público implica delimitar la problemática fiscal, así como los factores exógenos al proceso económico que llevan al Estado a justificar determinados niveles de erogaciones para mantener la existencia de la libre empresa.

---

15/ Gil Díaz, Francisco, "Algunos aspectos relevantes sobre el marco de la política fiscal en México" en Gonzalez M., Héctor E. (comp.). El sistema económico mexicano. Un análisis sobre su situación. Premia Editora de Libros, S.A., México, 1983, p. 158.

El escenario de la economía del Estado se desprende de la estructura económica imperante y la forma en que las distintas unidades económicas se insertan en la misma, lo que significa que las finanzas públicas forman parte de la estructura económica.

En los medios burocráticos es muy común la creencia de que el Estado se encarga de operaciones de carácter financiero (flujos monetarios), la realidad es que sólo se consideran algunas variables que afectan la producción de bienes y servicios como el nivel de precios a una fecha determinada (inflación), los salarios y los gravámenes al capital (recaudación).

El Distrito Federal, como componente del sector público, se encarga también de la asignación de recursos entre las diferentes alternativas posibles para satisfacer la demanda de servicios en infraestructura, obras públicas, etc.

El campo de acción del Estado como agente tiene que ver con las transacciones económicas al interior del aparato productivo.

La inserción del Estado en la estructura económica se explica por el papel que desempeña como promotor del desarrollo, recordemos que en el pasado reciente el Estado administró cerca del 30% del PIB.

En retrospectiva, el desenvolvimiento económico del país se realizó siempre de la mano del Estado, con las características propias de cada periodo histórico (Desarrollo Estabilizador, Desarrollo Compartido, Alianza para la Producción, Cambio Estructural y Liberalismo Económico).

Por lo que resulta inconcebible e ilógico que la economía mexicana prescindiera de la participación del Estado en el futuro. 16/

## 1.2. Enfoque teórico y práctico del gasto público en México.

Una de las inquietudes, que implícita o explícitamente se encuentran en este trabajo es la que se refiere al impacto del gasto público en la estructura económica nacional, en particular de la ciudad de México.

Una interrogante que busca establecer una línea determinada en la recopilación de la información estadística que evidencie esta cuestión se refiere a ¿cuál es el papel del gasto público en la formación social mexicana, en especial el impacto que ejerce esta variable en la acumulación del capital ?

La respuesta se puede obtener de los diversos sistemas de conocimiento -teorías económicas- que se refieren al funcionamiento de las economías capitalistas.

Las corrientes teóricas aludidas son: la Economía Política Clásica, la Crítica de la Economía Política (Carlos Marx), la Teoría Neoclásica y la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero de John M. Keynes.

---

16/ A pesar del redimensionamiento del Estado, en la actualidad reviste vital importancia su presencia en el proceso de acumulación del capital ya sea interfiriendo o modificando las reglas del juego económico entre productores y consumidores. Véase Foxley, Alejandro, et. al., *Las desigualdades económicas y la participación del Estado*. FCE, México, 1980, p. 9.

La teoría de Keynes se considera básicamente como una teoría del gasto público porque logró dar una explicación coherente a las ineficiencias del "principio del mercado" a través de su Teoría General, con un enfoque novedoso e introspectivo de la realidad: el papel de la política fiscal y su importancia para salvaguardar el sistema dominante. 17/

Para Keynes el gasto público reviste tanta importancia que la ciencia económica se dirigió a estudiar, no sólo las unidades económicas desde un punto de vista de la empresa (microeconomía) sino también los agregados globales, dando lugar a la macroeconomía (empleo, producción, consumo, ahorro e inversión). El significado de la teoría del gasto, por la función que desempeña la inversión en el desarrollo económico, se explica en los siguientes términos.

En un periodo determinado las llamadas economías industriales no necesariamente están en equilibrio o tienden al pleno empleo -desperdicio de recursos- por la falta de inversión productiva dada la injusta distribución del ingreso y el consumo para mantener un alto nivel de ocupación. El punto de partida de Keynes es el principio de la demanda efectiva la cual se define como el punto donde a determinado nivel de empleo los empresarios obtienen el máximo de beneficios esperados, de tal forma que la demanda total de la economía se iguala con la oferta total.

La demanda total está representada por los ingresos esperados de la venta de la producción resultante de diversas cantidades de empleo; el precio de la demanda total aumenta a medida que aumenta la cantidad de empleo y viceversa. 18/

17/ Retchkiman, Benjamín, Política fiscal mexicana (Reflexiones). UNAM, México, 1979, p. 86.

18/ Véase el artículo de Kaldor, Nicolás, "La economía Keynesiana cincuenta años después" en Investigación Económica núm. 181. Facultad de Economía, UNAM, julio-septiembre de 1981, p. 19.



La oferta total representa las cantidades mínimas de rendimientos requeridos para inducir diferentes cantidades de empleo. El punto donde se intersecan ambas funciones es el punto de la demanda efectiva, el volumen total de la producción (demanda total) está integrado por la producción de bienes de consumo y la producción de bienes de inversión; la renta total (ingresos totales) se expresan en la siguiente ecuación:  $Y = C + I$ , ingreso igual al consumo más la inversión. 19/

Keynes privilegia la inversión por ser más inestable que el consumo. La inversión es la suma de gastos realizados en fábricas, maquinaria y bienes de producción. El aliciente para la inversión depende de la eficiencia marginal del capital y del tipo de interés - que es la retribución que se paga por el uso del dinero-. La eficiencia marginal del capital -lucratividad de la inversión- es el rendimiento más elevado sobre el costo previsto para producir una unidad más de algún bien de capital. 20/

En general, el costo de producción se relaciona con el tipo de interés, por lo que habrá inversión en tanto que el mismo no exceda al tipo de rendimiento esperado.

El tipo de interés depende a su vez de la situación de la preferencia de liquidez (demanda de dinero especulativo) y la cantidad de dinero (oferta de dinero). Cuando la preferencia de liquidez se debilita por la especulación, descenderá el tipo de interés y cuando ocurre lo contrario, se elevará.

---

19/ Dillard, Dudley, La teoría económica de John Maynard Keynes. Ed. Aguilar, Madrid, 1980, p. 68.

20/ Ibid., pp. 137-138.

La preferencia de liquidez se eleva y desciende por las decisiones de los factores productivos con respecto al futuro económico y político; así, el tipo de interés depende de factores psicológicos y factores objetivos; es un precio que fluctúa de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda de dinero, por ello es crucial que las autoridades monetarias sean bastante fuertes y puedan adoptar durante las depresiones una política monetaria fácil que permita descender el tipo de interés para no desalentar la inversión productiva. 21/

Los aumentos de la inversión da lugar a aumentos de la renta y de una mayor renta surge una demanda mayor de consumo lo cual conduce a otros aumentos de renta. En tiempos de depresión, cuando la inversión privada se rezaga, la inversión del Estado en obras públicas incrementará la renta nacional, no sólo en la cantidad de erogaciones públicas, sino en algún múltiplo del mismo. A esto se le conoce como "multiplicador de la inversión". La eficiencia marginal del capital puede descender tanto en la depresión que ninguna reducción de los tipos de interés inducirá la inversión privada.

Al respecto Keynes propone la dirección estatal de la inversión total, con el fin de compensar las inevitables fluctuaciones de la inversión privada. Aquí se desprende la teoría del gasto público de Keynes, quien consideraba la política fiscal como el arma más importante contra el paro y la recesión. 22/

---

21/ Ibid., p. 47

22/ Ibid., pp. 105-108.

Cuando la inversión privada es insuficiente para impactar el nivel de empleo, la carga principal recae sobre el gasto público destinado a cubrir la disparidad existente entre la renta y el consumo. La teoría del multiplicador supone que los efectos generadores de renta del nuevo gasto continuarán tan sólo en tanto persista el gasto, actuando con algún retardo temporal.

En cuanto al financiamiento del gasto, Keynes afirma que el mayor estímulo para el empleo tendrá lugar cuando un programa de construcción financiado con empréstitos remplace a un programa de ayuda pública que se paga con imposición. 23/

Para que un programa de inversión pública tenga, por tanto, efectos expansivos importantes debe estar financiado por créditos más que por impuestos. Esta especie de gasto cubierto con préstamos se llama popularmente "gasto prodéficit", aunque lo correcto es "gasto creador de riqueza". 24/

La expresión gasto prodéficit significa, que el gobierno gasta más de lo que recauda, originando un desequilibrio presupuestal, y que aparentemente habrá de quebrantar al gobierno o al sistema económico, aspecto que es falso. Un individuo, una empresa privada o un gobierno pueden gastar más de lo que reciben, pero el sistema en su conjunto no puede realizar erogaciones superiores a sus ingresos. Por consiguiente, si el gobierno gasta más dinero del que recauda del público en forma de impuestos, tiene que existir una adición neta de la renta en dinero disponible para el gasto por el público, lo que significa una adición neta a la demanda efectiva.

---

23/ Ibid., p. 111.

24/ Ibid., p. 112.

Quando hay paro y desempleo, este aumento en la demanda efectiva se traduce en más empleo y en la creación de riqueza (renta nacional real).

Para quienes defienden el gasto con fondos de préstamos o gastos prodéficit en periodos de depresión, es perfectamente compatible defender presupuestos equilibrados en los periodos de auge. La finalidad del gasto prodéficit es crear una utilización de los recursos económicos o más allá del punto del empleo total no hay necesidad de más gasto prodéficit. La teoría de Keynes aspira al empleo total sin inflación ni deflacción, por ello se vale de la expansión monetaria a través del gasto creador de renta que se destina a aumentar tanto la inversión como el consumo, política apropiada en los años de depresión. Los impuestos altos y la reducción de la deuda son los instrumentos fiscales para prevenir la inflación en los años de auge.

Acerca de la expansión monetaria, a través de la emisión de dinero nuevo, Keynes dice que el aumento en la cantidad de dinero lleva implícita una elevación del nivel de precios con consecuencias negativas para la economía. El impacto inicial de un aumento en la cantidad de dinero es disminuir el tipo de interés porque incrementa la cantidad de dinero disponible para la preferencia por la liquidez.

Un descenso del tipo de interés tiende a aumentar la demanda efectiva vía inversión, lo que su vez lleva asociada una elevación de la renta, del empleo y la producción, y cuando estos agregados aumentan, los precios también comienzan a subir por el aumento del costo de la mano de obra. Las variaciones de la cantidad de dinero no afectan directamente a los precios porque éstos se determinan básicamente por los costos de producción. Cuando el volumen de la producción varía, también varían los costos de producción y los precios se ajustan a los costos de producción.

La política de gasto público en el periodo 1977-1982 siguió los lineamientos de la teoría de Keynes en cuanto a una mayor intervención estatal en la economía y particularmente al carácter expansivo del gasto.

Con la crisis de 1982 culminaron los gobiernos que adoptaron políticas económicas de inspiración Keynesiana, resurgiendo con mucha fuerza la corriente neoliberal, que en el corto plazo logró modificar el aparato de gestión y regulación estatal para sustituirlo por un sistema de mercado que combina elementos de economía social con políticas de "laissez-faire, laissez-passer" (dejar hacer, dejar pasar).

El primer gobierno que acepta esta postura y que en la práctica se aferró a los principios del neoliberalismo fue el sexenio de Miguel De la Madrid. Las decisiones de gasto público implementadas en diferentes áreas afectaron, en forma negativa, los renglones de alimentación, vivienda y salud, principalmente de las clases menos favorecidas por el sistema concentrador de la riqueza.

A partir de 1983, la ortodoxia monetarista hizo su aparición en la economía mexicana, causando verdaderos estragos a los sectores más pobres por sus recomendaciones de política económica en el sentido de "achicar" al Estado intervencionista y reducir el déficit público vía desincorporación de empresas públicas importantes (desmantelamiento del sector paraestatal). 25/

---

25/ Véase el interesante enfoque crítico de los antecedentes de la política económica del actual régimen en Martínez Cisneros, Jose de Jesús, "El proyecto Económico Salinista (un camino en cuestión)" en Análisis Económico núm 18/19, UAM/Azcapotzalco, México, septiembre-diciembre de 1991, pp. 15-16.

Ante este panorama "la reestructuración iniciada en México en 1983 constituye un esfuerzo por contrarrestar la crisis histórica y abrir otro estadio de expansión económica, basada en las formas intensivas de reproducción del capital. La modernización de México está profundamente vinculada a procesos mundiales equivalentes que la delimitan, condicionan y reorientan por efecto de la internacionalización de la vida económica y social. La reestructuración mexicana se produce en el contexto de una profunda crisis social que concluyó por abarcar al propio Estado y su sistema político, acelerando el agotamiento de sus instituciones, que desde fines de los sesenta habían comenzado a chocar contra los requerimientos de la acumulación del capital". 26/

Los efectos de la reducción en el ingreso y gasto público se resintieron inmediatamente en la economía con la puesta en marcha del programa de "cambio estructural", que contempló una serie de medidas tendientes a reducir el déficit fiscal como proporción del PIB. En este sentido, para disminuir los efectos del gasto público en el déficit se introdujeron recortes graduales a esta variable, además de que se liberaron los precios del sector privado y se adoptó el criterio de indexación para elevar los precios de los bienes y servicios del sector público.

El peso se devaluó para fortalecer las exportaciones y reducir las importaciones; mientras que los salarios fueron castigados drásticamente a través de aumentos que no rebasaron los incrementos de los precios.

---

26/ Rivera Ríos, Miguel A., "El desenvolvimiento de la reestructuración capitalista en México, 1983-1989" en Investigación Económica núm 200, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio de 1992, p. 9.

La idea implícita de este proyecto económico está sustentada por los promotores de la modernización que se identifican con los principios de "eficiencia capitalista y equilibrio presupuestario que fueron aplicados con éxito para romper el ciclo inflación-devaluación por el cual se manifestaba el agotamiento del desarrollo extensivo, a fines de los años cincuentas". 27/

En la práctica, el diagnóstico oficial buscó atacar los desajustes financieros del sector gubernamental, resultado de desequilibrios en la estructura productiva, convirtiendo en objetivo principal combatir la crisis de 1982 por medio de la reducción del déficit público que representaba 17.6% del PIB en ese año.

La corrección de este desequilibrio se fundó en dos vertientes: 1) Reducir el gasto y 2) Aumentar los ingresos.

Los efectos de ésta política se resumen en lo siguiente. En un contexto interno y externo desfavorable, ya era insostenible un gasto elevado 28/ y era indispensable reducirlo, lo que provocó un receso productivo, que si bien es cierto presenta resultados macroeconómicos positivos en cuanto al descenso del déficit e inflación, se convirtió en un factor de desequilibrio económico, es decir, la baja constante de gasto tanto en inversión como en sueldos y salarios, deterioró la planta productiva y la demanda; ese deterioro se tradujo en la imposibilidad de elevar los ingresos públicos, que están estrechamente relacionados con el nivel del producto, como se verá a continuación.

27/ Ibid., p. 10.

28/ El grueso del déficit financiero del sector público fue provocado por la elevación de la tasa de interés interna y por el aumento del tipo de cambio y no por la política de gasto público. Véase Alcides Lasa, José, "Una nota sobre el concepto de déficit real del sector público: el caso de México" en Investigación Económica núm 178, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1986, pp. 287-295.

### 1.2.1. Gasto público, acumulación del capital y crecimiento del PIB.

El Estado visto como ente económico siempre ha desempeñado un papel destacado en el proceso de acumulación del capital, que se inicia desde la década de los treinta hasta nuestros días, con breves interrupciones cíclicas propias del capitalismo como el descenso de los beneficios que propicia contracción del crédito, crisis fiscal y externa. 29/

Esta situación desemboca, por lo general en una crisis generalizada como la de 1976 y 1983. La acumulación se ha realizado gracias a la explotación del factor trabajo con el concurso y aprobación del Estado, aunque en ocasiones éste ha buscado frenar la voracidad de los grupos empresariales en su afán de violar las condiciones laborales.

Un instrumento que permitió la libre acumulación fue el sacrificio fiscal a favor de una incipiente industrialización. La lógica de este fenómeno se deriva de la consolidación de la clase empresarial - grupos privados con gran poder para decidir el destino de las inversiones en las diferentes esferas- así como la ingerencia en eventuales caídas de la producción por descapitalización como por ejemplo en tiempo de elecciones presidenciales, en función del perfil ideológico de los candidatos.

---

29/ Al deterioro de las finanzas públicas en torno a las cuales se creó el mito del déficit entre 1983 y 1988, se le identifica como "crisis fiscal del Estado". Véase O'Connor, James, op. cit., pp. 28-30 y Hernández Fuentes, Estela Aurora, Financiamiento del déficit público en México 1970-1982. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1985, pp 28-29.



Así tenemos que la crisis de esos años se generaron en la esfera económica, agudizándose por una férrea lucha política entre el capital privado y el capital estatal. 30/

Otro elemento que facilitó la acumulación del capital fue a través de la inversión pública y en particular la intervención del Estado en áreas donde la inversión privada era deficiente.

El Estado ha respondido, históricamente, a acelerar el desarrollo creando mecanismos e instituciones a partir de las exigencias del aparato productivo y de las demandas de algunos grupos sociales, por lo cual el resultado final es un aumento notable del gasto público como proporción del PIB.

De 1925 a 1982 la participación del gasto público en el PIB pasó de 5.6% al 58.5%, lo que demuestra que el gasto público ha conducido el resto de la economía. 31/

Los egresos públicos en los años veinte se orientaron a la administración y la defensa, para fines de la década de los setentas los principales renglones del gasto fueron de apoyo a la producción y al bienestar social. 32/

---

30/ Concepto ambiguo si se toma en cuenta la complementariedad entre el Estado y los grupos privados - sector o sectores hegemónicos- en el sistema capitalista, pues se entiende que la misma existencia del Estado es por su importancia como reproductor de la libre empresa. Véase Retchkiman, Benjamín, Finanzas Públicas. Texto del SUA, Facultad de Economía, UNAM, 1984, pp. 6-7.

31/ Brailovsky, Vladimiro, et. al., La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982-1988. Facultad de Economía, UNAM, 1989, p. 38.

32/ Ayala, José L. y Aroche, Fidel, "El papel del sector público en la dinámica de largo plazo del desarrollo económico mexicano, un enfoque de interpretación y periodización" en Investigación Económica núm 178, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1986, p. 131.

La inversión pública se constituyó en uno de los principales componentes del gasto que reflejó la necesidad de intervención del Estado en la industria, infraestructura y bienestar social. Las características de este tipo de inversiones son la baja rentabilidad, el largo tiempo de maduración, los altos costos iniciales y el elevado grado de incertidumbre para lo cual se requiere una estructura impositiva flexible que permita distraer recursos del gran capital.

Sin embargo, a lo largo del periodo 1925-1982 se puede observar que si bien los ingresos del gobierno dependen básicamente del nivel de actividad, la estructura impositiva fue incapaz de proveer los recursos necesarios para el financiamiento de obras públicas, todo ello como consecuencia de las rigideces del sistema tributario. 33/

La postura fiscal del gobierno federal sobre el manejo del gasto público en bienes y servicios -si incluir el pago de intereses- por lo general se encuentra asociada al crecimiento del PIB. Las depresiones registradas en la economía mexicana durante 1971, 1976-1977 y 1982-1983 se hayan vinculadas a decrementos reales del gasto público, lo que indica que las fluctuaciones de esta variable parecen actuar como señales para el sector privado respecto a la marcha de la actividad económica.

El gasto público, al actuar sobre las expectativas de crecimiento, inducen o inhiben el gasto privado en consumo e inversión. Un mayor gasto implica, en apariencia un mayor déficit gubernamental, que se traduce en un mayor superávit o en un menor déficit para el resto de los sectores institucionales de la economía.

---

33/ *Ibidem.*, pp. 132-135.

Expresado en otras palabras, lo que para el Estado es déficit para el sector empresarial significa mayores ingresos y ganancias disponibles que no necesariamente se traducen en inversión productiva.

El dinamismo de la economía, por lo general, se asocia al papel desempeñado por el gasto público por su capacidad para dirigir las tareas del crecimiento. Los indicadores básicos que muestran este crecimiento son el Producto Interno Bruto (PIB) y el empleo. En este sentido la teoría del gasto y su efecto multiplicador demuestra su validez aún en periodos de auge y recesión, por lo que se puede establecer que existe una relación directa entre gasto público y crecimiento real del PIB.

La evolución del PIB en el largo plazo es insuficiente para explicar las características del crecimiento, pero en primera instancia lo puede ilustrar.

CUADRO 4  
EVOLUCION DEL PIB  
1983-1993

AÑO	%
1983	-4.1
1984	3.6
1985	2.6
1986	-3.7
1987	1.7
1988	1.2
1989	3.3
1990	4.4
1991	3.6
1992	2.7
1993 e/	3.0

e/ estimación.

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, varios años y Presidencia de la República, "Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1993", 10 de noviembre de 1992.

### 1.2.2. Los planes y programas instrumentados en el contexto de la recesión económica: PIRE, PND y PSE.

La configuración de la crisis de la economía mexicana entre 1981 y 1982 tuvo como trasfondo el desequilibrio interno y cambiario, consecuencia de los elevados niveles de endeudamiento público. En esos momentos el futuro del país dependía de la forma en que se resolviera el problema económico fundamental, es decir, la solución al problema de la deuda externa y su carga financiera (amortización y pago de intereses).

Esta crisis determinó un grave retroceso económico y social, impactando en forma negativa los ingresos gubernamentales, así como otros rubros de la economía en un marco de inflación inercial. 34/

A esta situación se sumaron los efectos de otros problemas de carácter estructural como la desigual distribución del ingreso nacional y el crecimiento desproporcionado de las zonas y estados que conforman el territorio mexicano. El periodo 1978-1981 tuvo como elemento característico un crecimiento de la producción como consecuencia de una política expansiva del gasto público tanto corriente como de inversión que se sustentó en el aumento de exportaciones petroleras.

---

34/ La inflación es el indicador más notorio del comportamiento errático de la economía en sus componentes básicos: producción, distribución, consumo y relaciones económicas con el exterior. En México este fenómeno tiene importantes elementos especulativos y psicológicos que producen incrementos en los precios de los bienes y servicios. Véase Ramírez Brun, J. Ricardo, *La política económica en México 1982-1988. La transición de la ortodoxia a la heterodoxia*, UNAM, México, 1989, p. 15.

En este lapso se contrataron enormes cantidades de recursos con el sistema monetario internacional (Banco Mundial, BID, FMI) lo que provocó una gran dependencia al endeudamiento externo. El ritmo de crecimiento del PIB durante 1978-1981 fue superior al 8.5%. 35/

A fines del segundo semestre de 1981, la actividad económica descendió por el impacto de la recesión mundial. En 1982 se manifestó el aspecto externo de la crisis: la falta de liquidez del sistema financiero. Esta crisis de pagos se produjo por el agotamiento de las reservas y la salida masiva de capitales lo que propició que para diciembre de 1982 el gobierno anunciara un programa de ajuste ortodoxo denominado Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). 36/

Este programa auspiciado por el Fondo Monetario Internacional, tuvo como sustento ideológico la austeridad fiscal. Para mayo de 1983 se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que tenía una visión de largo plazo para reestructurar la economía. Las metas del PND fueron: reordenar la economía y emprender el cambio estructural. 37/

Las acciones de este plan se supeditaron a reducir el déficit público, disminuir el déficit del sector externo y controlar la inflación. En el año de 1987 las políticas de ajuste a la economía y las finanzas públicas no habían logrado las metas propuestas. La austeridad y el sacrificio social de 1983 a 1985 agravaron más la situación.

---

35/ Ros, Jaime, "Economía y política macroeconómica durante el auge" en El auge petrolero: de la euforia al desencanto. UNAM, México, 1987, p. 14.

36/ Calzada Falcón, Fernando y Gonzalez T., Enrique, "Peor los remedios que la enfermedad" en Economía Informa num. 111, Facultad de Economía, UNAM, diciembre de 1983, p. 11.

37/ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1983, p. 114.

Al inicio de 1986 la economía aún era dependiente de los ingresos petroleros y a los ingresos por endeudamiento externo.

El comportamiento creciente de la deuda externa obligó al gobierno a negociar con la banca internacional para reestructurar su monto y solicitar créditos adicionales. A fines de 1987 la deuda ascendió a 108 mil millones de dólares, con un monto de intereses que representaron más de la quinta parte del PIB, mientras que el déficit presupuestal se ubicó en 18%. La inflación registrada en ese año llegó a 160% lo que puso en tela de juicio la política económica diseñada en el periodo 1983-1988. 38/ Pese al llamado "cambio estructural" y "reordenación económica" la inflación, de la que se dijo anteriormente tiene profundas raíces subjetivas, siguió su curso ascendente.

CUADRO 5  
EVOLUCION INFLACIONARIA  
1982-1993

AÑO	%
1982	98.9
1983	80.8
1984	59.2
1985	63.7
1986	105.7
1987	159.2
1988	51.7
1989	19.7
1990	29.9
1991	18.8
1992	11.2
1993 e/	7.0

e/ estimación

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, varios años y Presidencia de la República, "Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1993", 10 de noviembre de 1992.

38/ Gonzalez Tiburcio, Enrique, "La política económica y el proceso inflacionario: 1982-1987" en Investigación Económica núm. 187, Facultad de Economía, UNAM, enero-marzo de 1989, pp. 198 y 215.

Ya casi en la recta final del sexenio se anunció el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que buscaba llevar los índices de inflación anual de 160% a 30% para diciembre de 1988. La estrategia del pacto se fundamentó en la concertación entre los agentes que intervienen en el proceso económico, o sean los sectores público, privado y social. Este programa de choque antiinflacionario buscó combinar el congelamiento de los precios, salarios y el tipo de cambio. 39/

### 1.2.3. De la administración de la crisis hacia la recuperación económica.

La crisis de 1983 fue el parteaguas del intervencionismo estatal en la economía, a partir de ese año se produjeron severos cambios en la estructura económica.

El Estado decidió desincorporar, fusionar y vender a los sectores social y privado empresas que ya no se consideraban estratégicas (TELMEX, líneas aéreas, empresas del ramo manufacturero y la siderurgia, etc.).

Cabe preguntarse ¿ acaso cumplieron su papel en la acumulación del capital o en realidad éstas eran la causa del déficit fiscal, lo cual frenaba un desarrollo armónico y equilibrado de los factores productivos ?

---

39/ Márquez Ayala, David, "Política económica del PSE" en Perfil de La Jornada, 10 de febrero de 1988, p. I.

Lo que resulta claro es que la clase capitalista nacional y trasnacional impugnó este modelo de desarrollo, influida por el renacimiento del pensamiento neoliberal encabezado por el gobierno de Margaret Thatcher en Inglaterra. De hecho el gobierno se declaró a favor del liberalismo económico en su vertiente social. 40/

En los distintos planes gubernamentales (PND, Criterios Generales de Política Económica, programas sectoriales, etc.) se ha reiterado la intención de proteger y elevar las condiciones de bienestar de la población.

En la realidad los postulados de Miguel De la Madrid sobre la sociedad igualitaria sólo quedaron en el papel; la continuidad de la estrategia de "cambio estructural" continuó en el presente sexenio con el desmantelamiento de empresas a cargo del Estado (véase cuadro 6), con el objetivo de alcanzar las metas macrofinancieras en el corto plazo, pasando a segundo término la creación de empleos y la promoción del bienestar social. 41/

---

40/ El discurso gubernamental, en diversos foros públicos y privados, declaró que la economía social de mercado "es el sistema económico que al igual que el liberal, respeta en lo fundamental las fuerzas del mercado, es decir, la libre iniciativa de los particulares en materia económica, la fijación de todos los precios por las leyes de la oferta y la demanda, la libre competencia y la libertad de comercio en el ámbito nacional e internacional, sólo restringiendo y limitando todo eso por consideraciones de justicia y equidad, en beneficio de los sectores de población menos fuertes y más necesitados. La economía social de mercado es, pues, un liberalismo atenuado". Véase Casar, Ma. Amparo, "Los empresarios y la administración de De la Madrid; ¿Estrategia compartida ?." en Tello, Carlos (Coord.), México: informe sobre la crisis (1982-1986). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1989, p. 71.

41/ Báez, Francisco y Gonzalez Tiburcio, Enrique, "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo" en Tello, Carlos, op. cit., p. 446.



CUADRO 6

DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES  
1983-1992

AÑO	ENTIDADES AL INICIO DEL PERIODO 1_/	REDUCCION NETA EN EL PERIODO			ENTIDADES AL CIERRE DEL PERIODO		
		TOTAL	DESINCORPORACIONES CONCLUIDAS	CREACION 2_/	TOTAL	EN PROCESO DE DESIN- CORPORACION	VIGENTES
1983	1,155	65	75	10	1,090	32	1,058
1984	1,090	46	64	18	1,044	7	1,037
1985	1,044	89	96	7	955	23	932
1986	955	148	155	7	807	75	732
1987	807	146	161	15	661	49	612
1988	661	43	45	2	618	204	414
1989	618	69	76	7	549	170	370
1990	549	131	139	8	418	138	280
1991	418	90	95	5	328	87	241
1992 3_/	328	44	52	8	284	63	221

1/ No incluye filiales bancarias ni empresas sujetas a legislación extranjera.

2/ Incluye la reinstalación de 5 empresas en 1989 y 2 en 1992.

3/ Para este año las cifras comprenden del 1° de enero al 30 de septiembre.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992. Anexo Estadístico.

Paradójicamente las autoridades consideraron que el exceso de gasto había sido una de las causas que desataron la espiral inflacionaria, de tal forma que fue necesario reducirlo a su mínima expresión; esto provocó una profunda recesión productiva, que dificultó la recaudación de los ingresos públicos.

La concepción y ejecución de la política económica actual está gobernada por el dogma de la reducción del déficit en las finanzas públicas. La idea central que sostiene este dogma consiste en que los contribuyentes deben conocer previamente el destino de sus impuestos. Uno de los autores que ha incursionado en el estudio de las finanzas sanas es Friedrich Hayek.

Las premisas de este economista se fundamentan en el procedimiento de decisión de los individuos que conduzcan a racionalizar el gasto público, derivado de una comparación individual de ventajas y costos antes de realizar las contribuciones. Para Hayek, el déficit presupuestal es consecuencia de un "Estado obeso" que efectúa erogaciones por encima de sus recursos provocando la inflación. 42/

Como corolario de lo anterior, el neoliberalismo consideró que los graves problemas de México en 1976 fueron consecuencia de la participación del Estado en las actividades económicas, en particular causados por los grandes déficits presupuestales.

Esta perspectiva volvió a aparecer en el escenario nacional después de 1982, lo que motivó que en 1989 se profundizaran las medidas para reducir la inflación y el déficit público.

---

42/ Guillén Romo, Héctor, "El dogma de las finanzas sanas en México" en Investigación Económica núm. 200, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio de 1992, pp. 33-35.

Así para el siguiente sexenio (1989-1994) el gobierno se propuso "sanear" las finanzas públicas y concluir el proceso de "cambio estructural" de la economía a través de aumentos progresivos de los ingresos y un control estricto de los gastos. Las medidas de política económica que caracterizan al gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pueden resumir en:

- Amplia apertura comercial.
- Continuidad en la privatización de empresas estatales.
- Reforma fiscal.
- Liberalización financiera y
- Liberalización de la inversión extranjera.

Llama la atención de que el diagnóstico oficial sobre el crecimiento de la economía se haya centrado en el sector externo, para lo cual el programa de apertura comercial, vía Tratado de Libre Comercio (TLC), trata de erradicar la época del proteccionismo para obligar a la industria a volverse competitiva con la introducción de bienes de capital modernos; por otro lado el proceso de privatización, que se extendió a todos los sectores, se consideró la columna de la reforma estructural, a tal grado que se prevé que la participación del sector paraestatal en el PIB pase de 16% a sólo 5% cuando finalice la administración salinista, lo que significa que el Estado únicamente debe atender áreas "prioritarias" para inducir el desarrollo económico como petróleo y electricidad.

Paralelamente la reforma fiscal pretendió corregir las distorsiones provocadas por la inflación y mejorar la competitividad exterior del país.

Durante 1989 y 1990 esta reforma alcanzó sus momentos estelares modificando la base impositiva y sus respectivas tasas, así se concretó la reducción del impuesto al ingreso global de las sociedades de 40% a 36%, se estableció el

Impuesto al Activo de las Empresas del 2% y la exención de pagos de ciertos sectores para evitar la elusión y evasión fiscal, al mismo tiempo que se buscó con esta medida fomentar la reinversión de los beneficios.

Otro componente de la reforma estructural lo constituyó la desregulación financiera que tuvo como objeto promover el ahorro interno; también destacó sobre este aspecto la desregulación de las actividades económicas mediante la participación creciente del sector privado en la producción de bienes y servicios. Las áreas más afectadas en la reciente era privatizadora fueron los transportes, comunicaciones, petroquímica y pesca.

Los resultados macroeconómicos de esta política son elocuentes, pues el déficit financiero del sector público alcanzó 3.8% en 1990, mientras que en 1987 era de 10% del PIB, como consecuencia de la reducción de los intereses de la deuda interna, la presión impositiva y la disminución de los gastos presupuestales y una disminución de los intereses de la deuda externa. De esta manera las autoridades consideraron que el eje de las finanzas sanas fue el proceso de privatización de empresas paraestatales. 43/

En torno a los desequilibrios contables y financieros se formó el mito del déficit, como enfáticamente lo señala Héctor Guillén Romo, atrás quedaron las premisas Keynesianas, ahora interesa equilibrar el ingreso y gasto público a cualquier costo. En los círculos gubernamentales privó el modelo de acumulación privada por el tributo, imponiendo como elemento central la austeridad presupuestal.

---

43/ Guillén Romo, Héctor, *ibid.*, pp. 36-40.

Otros autores como Alain Parguez y Robert Eisner <sup>44/</sup> se han dedicado a la tarea de demostrar que la teoría de los déficit es falsa y perniciosa para el desarrollo de la sociedad, porque las políticas de austeridad inflan los pagos de intereses y contraen la inversión productiva que genera efectos multiplicadores en la creación de riqueza.

Para estos autores el Estado está sometido al principio de la demanda efectiva, porque es una especie de empresa que controla gran parte de los recursos de la sociedad, como infraestructura, inversiones en capital humano, salud, educación, etc. Sin embargo el éxito del proyecto modernizador salinista tiene aspectos criticables como los altos costos sociales provocados por el ajuste económico. Por ello incluyó en sus planes de corto y mediano plazo el PRONASOL, que pretende restaurar las ínfimas condiciones de vida material de los grupos más afectados por ésta política.

Un indicador que muestra la otra cara de la modernización económica fue la disminución de los salarios mínimos en más de 50% durante 1983-1992, lo que afectó directamente el consumo de la población urbana y campesina, lo que significó que la dieta de los mexicanos incluyera menos alimentos básicos después de la puesta en marcha de la política neoliberal.

En el ámbito gubernamental también dichas políticas obligaron a recortar los gastos sociales -educación y salud- y sobre todo la inversión pública que pasó de 10.1% del PIB en 1980 a sólo 4.3% en 1989. A la década de los ochentas se le conoce como el periodo de "crecimiento cero" por el contraste entre lo que se planeó y lo que ocurrió realmente: un crecimiento económico global nulo, con una tasa de inflación de 60% y una devaluación que llegó a 90% anual.

---

<sup>44/</sup> Ibid., p. 41.

El costo del ajuste en la estructura económica se caracterizó en cambios cualitativos que configuraron un rostro proempresarial del gobierno, es claro que una de las metas más ambiciosas del sexenio: crecer para pagar, se realizó a costa de la pobreza y marginalidad de grupos mayoritarios de la población con escasas posibilidades de participación en los mercados formales de trabajo, tanto de las áreas rurales como en los centros metropolitanos.

Al final de la década de los ochentas el empresariado nacional cuestionaba la utilización del gasto como estimulante de la economía, por lo que el gobierno decidió implementar "programas de productividad" en el sector público a fin de no alterar el esquema de crecimiento.

Siempre se ha pensado que el gasto público es causa de la inflación, lo que resulta correcto parcialmente si éste se utiliza únicamente en la esfera financiera y no en la real.

**CAPITULO II**  
**FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.**

## II FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

Para comprender la trascendencia de la actividad económica del Distrito Federal es menester cuantificar su participación en el PIB y su aportación al desarrollo del país. De igual manera es necesario aproximarse a un balance entre los ingresos y los egresos y analizar la manera en que éstos se han utilizado, sobre todo como indicadores de la forma en que se han prestado los servicios públicos y se ha promovido el bienestar de la sociedad, concibiendo ambas funciones como objetivos fundamentales de la actividad gubernamental. 45/

El Distrito Federal se encuentra entre los primeros lugares en cuanto a la distribución de los ingresos y gastos, le siguen los estados de México, Nuevo León, Veracruz, Jalisco y Tabasco, proceso que se asocia a los sectores más productivos y a las altas tasas demográficas.

Las cifras demuestran que existe una relación proporcional entre concentración de la población y las actividades económicas industriales que permiten obtener recursos fiscales más elevados que otras zonas, a pesar de las acciones redistributivas que ha implementado el gobierno federal a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La dinámica del desarrollo de la Ciudad de México exige recursos que crecen geométricamente para atender los requerimientos en infraestructura y servicios para el desenvolvimiento de las actividades comerciales e industriales que se suma a las necesidades de servicios públicos que reclama la población en constante crecimiento.

---

45/ Hernández Verde, Silvia, "Las finanzas públicas de la Ciudad de México" en Economía Informa núm. 135, Facultad de Economía, UNAM, diciembre de 1985, p. 25.



La crisis económica modificó el escenario de las finanzas intergubernamentales, principalmente de las grandes urbes que redoblaron esfuerzos para ajustar sus egresos a sus ingresos, no siempre con los resultados esperados. 46/

Tal es el caso de la economía de la ciudad de México y área metropolitana, que con la recesión vió limitadas sus expectativas de crecimiento urbano. 47/

### 2.1. Fuente de ingresos.

Los ingresos del Distrito Federal estan integrados por ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Es menester aclarar que estos términos se refieren al sistema impositivo, sistema fiscal o de recaudación y opera mediante la fijación, cobro y administración de los ingresos que percibe el Estado y los gobiernos locales.

En los primeros se consideran los impuestos y las participaciones federales, mientras que el segundo grupo comprende las contribuciones de mejoras, derechos, productos, etc.

---

46/ Es importante subrayar que otros ámbitos de la economía también resintieron los efectos de la crisis como el sector primario. Véase Calva, José Luis, *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*. Ed. Fontamara, México, 1988, p. 9.

47/ Corona Rentería, Alfonso, "Economía de la zona metropolitana de la Ciudad de México" en *Investigación Económica* núm. 193, Facultad de Economía, UNAM, julio-septiembre de 1990, p. 97.

Para un ejercicio fiscal, los ingresos de la entidad 48/ proceden de las siguientes fuentes:

- a) Los recursos internos generados en la ciudad como impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones y accesorios, además de los ingresos derivados por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas.
- b) Participaciones en impuestos federales.
- c) Transferencias del gobierno federal y
- d) Endeudamiento interno y externo.

#### 2.1.1. Ingresos propios.

Con base a las atribuciones y facultades que le confiere el marco jurídico local y como resultado de la recaudación fiscal, el Distrito Federal obtiene un monto considerable de ingresos que convencionalmente se les denomina propios, porque emanan del entorno socio-económico de la Ciudad de México.

Estos recursos provienen de dos fuentes: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, otras contribuciones, accesorios de las contribuciones y los ingresos que obtiene el sector paraestatal.

---

48/ El Distrito Federal es la sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos de gobierno federal. El titular del gobierno de esta entidad lo designa directamente el Presidente de la República, quien delega en el Jefe del Departamento del Distrito Federal el poder tributario local conforme a lo dispuesto en la Constitución. Véase "Algunas Consideraciones Sobre el Ambito Fiscal del Distrito Federal" en INDETEC núm. 78, septiembre-octubre de 1992, pp. 2-4.

De la multiplicidad de actividades que se desarrollan en esta metrópoli y que por ley grava a los factores productivos, se obtienen los impuestos: predial, sobre adquisición de inmuebles, espectáculos públicos, loterías, rifas, sorteos y concursos; 2% sobre nóminas, impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos y sobre adquisición de vehículos y automotores usados. A continuación se revisará, a grosso modo, el comportamiento de los ingresos propios entre 1983 y 1993, en términos nominales. 49/

CUADRO 7  
INGRESOS NETOS DEL SECTOR CENTRAL POR FUENTE DE INGRESO  
(Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 1/
<b>T O T A L</b>	229.1	416.8	647.0	868.7	2,019.0	4,140.0	5,090.1	7,697.4	9,562.7	12,251.1	13,059.3
<b>INGRESOS ORDINARIOS</b>	162.2	255.2	353.5	556.5	1,443.3	3,982.6	5,075.8	7,596.9	9,495.9	11,837.4	12,422.7
<b>SUMA DE INGRESOS PROPIOS</b>	40.8	61.2	75.7	165.3	413.9	1,305.3	2,267.0	3,684.5	4,676.0	6,337.1	6,637.9
IMPUESTOS	14.3	23.5	36.9	59.0	97.3	492.2	723.6	1,384.0	2,216.6	2,893.0	3,190.0
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	0.7	0.9	0.9	1.1	1.6	2.2	2.0	40.9	97.9	154.7	160.0
DERECHOS	8.8	19.5	24.6	61.8	114.7	207.5	292.7	569.2	778.1	1,105.2	1,468.9
OTRAS CONTRIBUCIONES	0.7	0.2	0.4	0.4	0.2	0.3	1.5	2.1	3.1	1.6	1.0
ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES	0.8	1.2	0.5	2.1	17.4	31.8	32.9	47.4	84.9	123.0	144.4
PRODUCTOS	14.0	12.4	10.6	36.4	175.1	544.6	1,167.9	1,441.1	1,375.4	1,858.5	1,537.4
APROVECHAMIENTOS	1.5	3.5	1.8	4.5	7.6	26.7	46.4	199.8	120.0	201.1	136.2
PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	121.4	194.0	277.8	393.2	1,029.4	2,677.3	2,808.8	3,912.4	4,819.9	5,500.3	5,784.6
<b>INGRESOS AJENOS</b>	66.9	161.6	293.5	310.2	575.7	157.4	14.3	100.5	66.8	413.7	636.6
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL	14.2	36.9	53.8	192.7	438.6	104.0	19.2	8.9	13.2	266.5	200.0
ADEFAS	27.9	50.4	83.9	92.9	69.0					71.6	195.0
FINANCIAMIENTO NETO	24.8	74.3	155.8	24.6	68.1	53.4	(4.9)	91.6	53.6	75.6	241.6

1/ Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF 1993 en millones de nuevos pesos.

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

49/ En la Cuenta Pública del DDF aparecen separados los ingresos propios, por un lado se contabilizan los del llamado sector central y por otro se registran los del sector paraestatal. En este trabajo se utiliza el mismo procedimiento. Más adelante se analizan las cifras en forma consolidada para entender su impacto en las finanzas de la capital del país.

CUADRO 8  
(Distribución porcentual)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INGRESOS ORDINARIOS	70.7	61.2	54.5	64.3	71.5	96.3	99.5	98.7	99.3	96.6	95.1
SUMA DE INGRESOS PROPIOS	17.8	14.7	11.6	19.0	20.5	31.6	44.3	47.9	48.9	51.7	50.8
IMPUESTOS	6.2	5.6	5.8	6.8	4.8	11.8	14.2	18.0	23.2	23.6	24.4
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	1.0	1.3	1.2
DERECHOS	3.8	4.7	3.7	7.2	5.8	5.0	5.8	7.5	8.1	9.0	11.3
OTRAS CONTRIBUCIONES	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ACCESORIOS DE LAS CONTRIBUCIONES	0.4	0.3	0.0	0.2	0.8	0.8	0.6	0.6	0.9	1.0	1.1
PRODUCTOS	6.1	3.0	1.6	4.2	8.6	13.2	22.7	18.7	14.4	15.2	11.8
APROVECHAMIENTOS	0.7	0.8	0.3	0.5	0.4	0.7	0.9	2.6	1.3	1.6	1.0
PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	52.9	46.5	42.9	45.3	51.0	64.7	55.2	50.8	50.4	44.9	44.3
INGRESOS AJENOS	29.3	38.8	45.5	35.7	28.5	3.7	0.5	1.3	0.7	3.4	4.9
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL	6.3	8.9	8.4	22.2	21.7	2.4	0.4	0.1	0.1	2.2	1.5
ADEFAS	12.2	12.1	13.0	10.7	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	1.5
FINANCIAMIENTO NETO	10.8	17.8	24.1	2.8	3.4	1.3	0.1	1.2	0.6	0.6	1.9

FUENTE: Cuadro 7

El componente más dinámico de los ingresos propios fueron los impuestos, pues su contribución en el total del sector central (esto es sin contar los ingresos de organismos y empresas coordinados por el DDF) ascendieron a 13.1%.

Una de las razones que mantiene a este renglón por arriba del resto de los ingresos es que en el D.F. se concentran empresas altamente competitivas en el ramo manufacturero y de servicios. En orden descendente le siguen los productos con 10.9% y los derechos con 6.5%. Por el lado de los ingresos del sector paraestatal, éstos alcanzaron una contribución de 37.9%.

CUADRO 9  
INGRESOS NETOS DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS  
(Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 1/
TOTAL	45.6	82.0	140.6	217.4	540.5	1,568.4	2,067.0	2,567.6	2,618.1	3,202.0	3,356.7
INGRESOS PROPIOS	12.4	18.9	37.7	73.5	233.2	705.3	709.4	1,118.0	1,195.8	1,662.4	1,472.3
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	7.5	8.9	18.0	40.6	168.9	554.5	520.2	756.1	903.5	1,179.6	1,183.9
INGRESOS DIVERSOS	4.9	9.7	19.2	31.3	58.3	145.2	187.5	344.7	284.4	480.5	288.4
VENTA DE INVERSIONES	0.0	0.3	0.5	1.6	6.0	6.6	1.7	7.2	7.9	2.3	0.0
TRANSF. DEL GOBIERNO FEDERAL	28.1	62.6	101.5	141.4	298.4	794.3	867.0	618.6	299.3	75.4	0.0
OPERACIONES AJENAS	4.9	0.1	0.7	0.4	5.4	33.7	8.7	5.7	8.7	0.0	0.0
Por cuenta de terceros	0.9	0.0	0.6	0.0	1.5	2.6	8.7	4.5	5.4	0.0	0.0
Erog. recuperables	4.0	0.1	0.1	0.4	3.9	31.1		1.2	3.3	0.0	0.0
FINANCIAMIENTO NETO	0.2	0.4	0.7	2.1	3.5	34.1	(2.3)	(5.8)	(1.8)	(6.6)	4.4
APORTACIONES DEL D.D.F.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	484.2	831.1	1,134.1	1,570.8	1,880.0
Corriente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	246.7	363.3	823.6	1,227.9	1,326.1
Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	237.5	467.8	310.5	342.9	553.9

1/ Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF 1993 en millones de nuevos pesos.  
FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

CUADRO 10  
(Distribución porcentual)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INGRESOS PROPIOS	27.1	23.1	26.8	33.8	43.1	45.0	34.4	43.1	45.4	50.3	43.9
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	16.3	10.8	12.8	18.7	31.3	35.4	25.2	29.8	34.3	35.7	35.3
INGRESOS DIVERSOS	10.9	11.9	13.7	14.4	10.8	9.2	9.0	13.4	10.8	14.5	8.6
VENTA DE INVERSIONES	0.1	0.4	0.3	0.7	1.0	0.4	0.2	0.3	0.3	0.1	0.0
TRANSF. DEL GOBIERNO FEDERAL	61.6	76.3	72.2	65.2	55.2	50.6	41.9	24.1	11.4	2.3	0.0
OPERACIONES AJENAS	10.7	0.1	0.5	0.1	1.0	2.2	0.4	0.2	0.3	0.0	0.0
Por cuenta de terceros	1.9	0.0	0.4	0.0	0.3	0.2	0.4	0.1	0.2	0.0	0.0
Erog. recuperables	8.8	0.1	0.1	0.1	0.7	2.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
FINANCIAMIENTO NETO	0.4	0.5	0.5	0.9	0.7	2.2	(0.1)	(0.2)	(0.1)	(0.2)	0.1
APORTACIONES DEL D.D.F.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	23.1	32.4	43.0	47.6	56.0
Corriente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.9	14.2	31.2	37.2	39.5
Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.5	18.2	11.8	10.4	16.5

FUENTE: Cuadro 9

El sector paraestatal del DDF comprende: las empresas del transporte (R-100, metro y trolebuses), le siguen los organismos de la vivienda (FIVIDESU, FIDERE Y FICAPRO) y en el ramo de salud y seguridad se encuentra la Caja de Previsión para los Trabajadores a Lista de Raya Base del DDF y la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Existen tres empresas que tienen una función importante en la actividad productiva local: Industrial de Abastos, 50/ SERVIMET y COMISA.

Como los organismos y empresas desempeñan una función importante en la economía de la ciudad de México, el mayor volumen de ingresos propios provienen por la venta de bienes y servicios, éstos recursos alcanzaron el 26.0%, en cambio los ingresos diversos sólo aportaron el 11.5%.

Conviene comentar que la carga tributaria del D.F. en relación al PIB, representa en promedio el 0.13%, esto es, si se relacionan los impuestos como proporción del producto, resulta un porcentaje inferior a las previsiones oficiales.

#### 2.1.2. Participaciones en impuestos federales.

El Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) fue una importante fuente de ingresos en el periodo del desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido. El panorama tributario del Distrito Federal cambió notablemente en 1980, al entrar en vigor las leyes de Coordinación Fiscal y del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

---

50/ A fines de 1991 IDA inició un proceso de reestructuración en su planta liquidando a la mayor parte de personal administrativo y operativo, para convertirse únicamente en un gran frigorífico. Véase Cuenta Pública del DDF 1992.

La columna vertebral de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 fue el establecimiento del nuevo sistema de distribución de las participaciones federales. 51/

A partir de ese año, todas las entidades del país - y el Distrito Federal por ley- se adhirieron mediante convenios con la Federación al Sistema Nacional de Coordinación fiscal.

A la recaudación que obtiene la Federación en un año por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, exportación de crudo, gas natural y sus derivados y derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos, se le denomina "Recaudación Federal Participable", sobre la cual se aplican los distintos porcentajes con los que se integran los tres fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal.

En el caso del Distrito Federal hasta 1990 se aplicaron los dos primeros. A partir de 1991 se instituyó el Fondo de Fomento Municipal en esta entidad.

---

51/ En las décadas 1960-1970 la distribución de las contribuciones federales hacia los gobiernos locales era reflejo de un desigual política de reparto de los ingresos públicos. La Ley de Coordinación Fiscal pretendía ligar las participaciones a un porcentaje de las contribuciones federales, situación que permitiría incrementar los recursos de los diferentes niveles de gobierno. Véase Vasquez Colmenares, Pedro, "El desafío de las finanzas públicas" en Samaniego Breach, Ricardo (Comp.), Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México. Ed. El Pórtico de la Ciudad de México, 1992, pp. 64-65.

## CUADRO 11

## INTEGRACION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

PARTICIPACIONES POR FONDOS
- FONDO GENERAL
* PRIMERA PARTE
* SEGUNDA PARTE
* TERCERA PARTE
* COORDINACION EN DERECHOS
* REGANCIMIENTO DE BASES ESPECIALES DE TRIBUTACION
* AJUSTES CUATRIMESTRALES
- FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL
- POR LA PARTICIPACION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS
- POR INCENTIVOS DE FISCALIZACION Y GESTION DE COBRO
- POR MULTAS ADMINISTRATIVAS INQUESTAS POR AUTORIDADES FEDERALES NO FISCALES

FUENTE: "Evolución de la integración del Fondo General de Participaciones" en INDETEC núm. 74, enero-febrero de 1992, pp. 82-83 y Cuenta Pública del DDF 1991.

De los tres, el Fondo General es el de mayor importancia al integrarse con el 18.51% de la Recaudación Federal Participable; el Fondo Financiero Complementario se constituye con el 0.5%; respecto al Fondo de Fomento Municipal, éste se forma con el 0.42% de la recaudación total, que será entregado a los municipios, a través de los estados de conformidad con los criterios establecidos en las legislaturas locales. 52/

52/ "El Sistema de Participaciones en la Coordinación Fiscal" en INDETEC núm. 73, noviembre-diciembre de 1991, pp. 25-26.



La Ley de Coordinación Fiscal señala que el gobierno federal y las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios en materia de administración de ingresos federales, comprendiendo: registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidos por las autoridades fiscales de los estados o de los municipios.

El ejecutivo federal, mediante acuerdo, coordinará a la SHCP y al DDF en estos campos. El desarrollo, vigilancia y el perfeccionamiento del SNCF se realiza a través de:

- a) Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.
- b) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y
- c) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Las bases de este sistema son: 1) Resolver la concurrencia impositiva federal, estatal y municipal que propiciaba efectos de doble y triple tributación al contribuyente y 2) Integrar la infraestructura de la administración tributaria tanto federal como local, para administrar el recién creado IVA. 53/

A través del Sistema de Participaciones, antes de 1980, la Federación había compartido con los estados la recaudación de sólo determinados impuestos. El nuevo sistema permitió el fortalecimiento de las haciendas públicas -a nivel estatal y municipal- al redistribuir en forma más objetiva y equitativa los recursos financieros que se generan en México.

La sustitución del ISIM por el IVA modificó las finanzas intergubernamentales, de esta manera los recursos se incrementaron en los ochentas, etapa en la que el Distrito Federal se vio beneficiado. El crecimiento de la población motivó que en 1990 se decida redistribuir los recursos que, vía participaciones, obtienen los estados.

Entre 1983 y 1993 las participaciones federales de la ciudad de México constituyeron el 49.9% de ingresos promedio (véanse cuadros 7 y 8).

#### 2.1.3. Transferencias del gobierno federal.

Las transferencias del gobierno federal al Distrito Federal han jugado un papel relevante en las finanzas locales. La canalización de recursos federales a la entidad se inició en el año de 1977 y hasta 1982 se dedicó a apoyar -en forma exclusiva- a los organismos del DDF.

Al respecto debe subrayarse que las transferencias federales se dirigieron a reforzar el esquema de financiamiento en los años 1983-1988 de R-100, el Sistema de Transporte Colectivo (metro) y el Sistema de Transportes Eléctricos del D.F. (trolebuses). A partir de 1989 el gobierno federal decidió reducir estas transferencias, por lo que el DDF empezó a canalizar subsidios a estas tres empresas paraestatales; en 1992 disminuyó notablemente el apoyo económico federal a las mismas.

Las transferencias se convirtieron en una pieza fundamental en la política de financiamiento del gasto con un promedio del 6.7% en el sector central durante 1983-1993. En cambio las transferencias al sector paraestatal representaron el 41.9% (véanse cuadros 9 y 10).

Es importante subrayar que las transferencias del gobierno federal cubrieron otros rubros de la economía urbana, por ejemplo en el sector central sobresalieron las becas de capacitación para trabajadores desempleados, becas de servicio social, apoyo a pensionados y jubilados; adicionalmente también se complementaron los programas normales del DDF con recursos del PRONASOL, que es la vertiente social del programa económico vigente.

#### 2.1.4. Ingresos derivados de endeudamiento.

La deficiente administración tributaria antes de 1983 propició, por un lado, que el endeudamiento público se convirtiera en otra fuente primaria de financiamiento; en segundo lugar la relativa facilidad para obtener créditos del exterior como consecuencia de la excesiva liquidez del sistema financiero internacional, permitió obtener dinero fresco para culminar importantes obras de infraestructura y equipamiento urbano en la capital del país.

Durante los años sesentas el DDF no incurrió en financiamiento externo, aún cuando la amortización de su deuda fue altamente significativa, al ubicarse en la década por arriba del 17% del gasto anual.

Esta situación cambió radicalmente entre 1970 y 1986, lapso en el cual el endeudamiento neto del Distrito Federal creció fuertemente representando el 6% del gasto total en 1970, hasta el 29% en 1981. Para 1982 el gobierno capitalino llegó a pagar intereses anuales que representaron más del 21% de su gasto total. Esta pesada carga financiera se aligeró entre 1989 y 1992.

En forma analítica, el financiamiento neto del sector central ascendió a 5.9% durante 1983 y 1993, mientras que a los organismos del transporte se canalizó únicamente el 0.4%.

## 2.2. Análisis de la política de financiamiento del gasto público de la ciudad de México.

La política de financiamiento del gasto público de la ciudad de México en el periodo 1983-1993 se desarrolló en un contexto externo recesivo, lo que se tradujo también en un crecimiento muy lento de las actividades económicas de la ZMCM y el resto del país.

Por lo anterior, la estructura del sistema tributario ha requerido del esfuerzo constante para modernizar y mejorar la eficiencia de la administración, así como el procedimiento de la recaudación de recursos que el gobierno federal demanda para satisfacer las necesidades colectivas.

Para el caso del Distrito Federal, su Ley de Hacienda, vigente durante las últimas cuatro décadas, tuvo como característica una complicada red de artículos y disposiciones fiscales difíciles de interpretar. Desde 1948, el gobierno de la ciudad se hace cargo de administrar el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), gravamen federal que de acuerdo al sistema de participaciones a los estados, se constituyó como una fuente de ingreso de mucha importancia hasta 1980.

Al entrar en vigor el IVA a nivel federal dejan de aplicarse una serie de impuestos y derechos, situación que obligó a simplificar el esquema fiscal del Distrito Federal.

El marco restrictivo de la economía impuso a las autoridades locales modificar y actualizar la Ley de Hacienda para enfrentar la difícil situación del periodo. Esta medida permitió elevar considerablemente los ingresos.

En este sentido, el gasto público de la ciudad de México se apoya en los ingresos ordinarios y ajenos. Los ingresos que obtienen los organismos y empresas también desempeñan un papel destacado en el conjunto de los ingresos públicos.

La captación de recursos en el periodo 1983-1993 mostró una evolución muy desigual como puede observarse en el cuadro 12.

CUADRO 12

## CRECIMIENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS DEL DDF

AÑO	IMPORTE	VARIACION ANUAL	%
1983	274,732	83/82	71.1
1984	498,839	84/83	81.5
1985	787,527	85/84	57.8
1986	1,086,148	86/85	37.9
1987	2,559,431	87/86	135.6
1988	5,708,409	88/87	123.0
1989	6,672,879	89/88	16.8
1990	9,433,946	90/89	41.3
1991	11,064,647	91/90	17.2
1992	13,982,229	92/91	26.4
1993	14,535,915	93/92	4.0
Tasa Media de Crecimiento Anual			55.6

\_1/ Millones de pesos.

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

La tasa media de crecimiento alcanzó el 55.6% con una captación promedio de 6,054.9 miles de millones de pesos; en el lapso 1983-1986 los ingresos registraron tasas de incremento de 71.1%, 81.5%, 57.8%, y 37.9%, respectivamente, elevándose en 1987 y 1988 a 135.6% y 123.0%.

Para los años 1989-1993 los niveles de captación descendieron a 16.8%, 41.3%, 17.2%, 26.4% y 4.0%, respectivamente (gráfica 1).

El comportamiento de los ingresos del Distrito Federal muestra el diseño y ejecución de una política conservadora en el proceso de captación, es decir siempre se ha buscado proteger con elevados incentivos económicos al gran capital, a cambio de que éste no incurra en peligrosos niveles de elusión y evasión de impuestos.

### 2.2.1. Ingresos ordinarios.

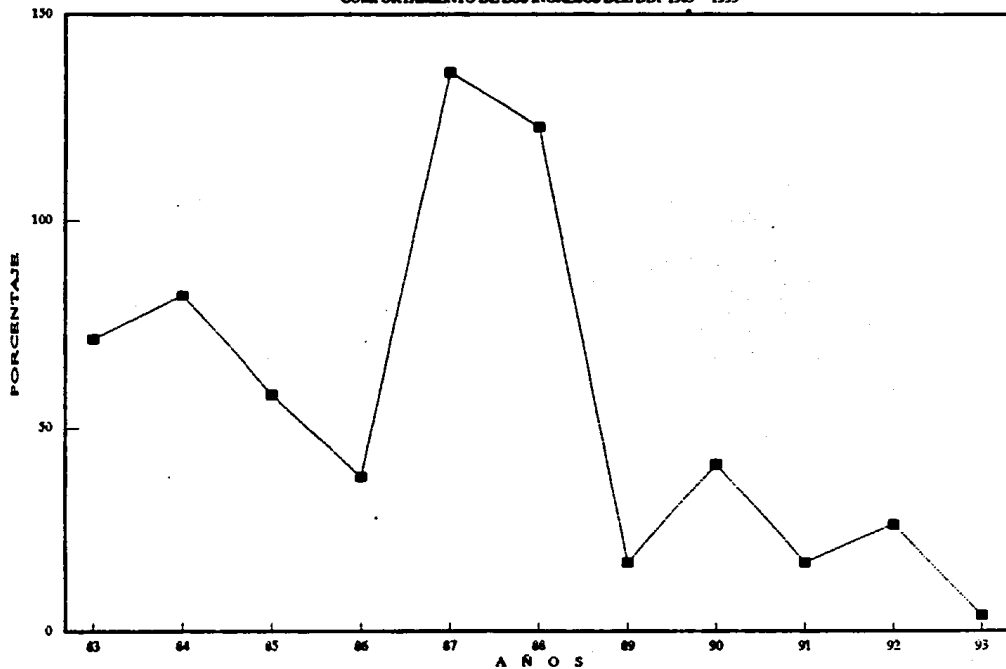
Esta gran fuente de ingresos se consideran como las percepciones normales que la Federación y los gobiernos locales obtienen en cada ejercicio fiscal. El origen de estos recursos posee dos características esenciales:

a) Proviene de los impuestos que afectan el ingreso, el gasto, la propiedad o las transferencias de las personas físicas o morales del sector privado.

b) Se obtienen de los servicios que el Estado proporciona directamente, o del uso y aprovechamiento de los bienes propiedad de la nación y otros ingresos como multas, recargos, etc.

# GRAFICA No 1

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL DDF 1983 - 1993



FUENTE: Cuenta Pública del DDF 1983-1992

Los primeros son considerados como un traslado que hace el sector privado al Estado, sin que por medio exista una reciprocidad; los segundos se originan por diversas formas de relación entre el gobierno y los particulares, existiendo una contraprestación directa entre ambos. 54/

Los ingresos ordinarios del Distrito Federal tienen un peso elevado en el financiamiento del gasto. Estos recursos se componen de los recursos propios y las participaciones en impuestos federales, que sumados constituyen los ingresos tributarios.

De la revisión de los ingresos totales del DDF en clasificación económica, según el cuadro 13, se desprende que los ingresos propios colaboraron con 35.9% en promedio en el periodo 1983-1993, mientras que las participaciones federales contribuyeron con el 40.7% restante, lo que demuestra la importancia de esta fuente de recursos en la política recaudatoria del Distrito Federal.

Respecto a las participaciones se observa el papel destacado en las finanzas locales como consecuencia de la caída de los ingresos propios entre 1983 y 1988. A partir de 1989 bajó su contribución (véase gráfica 2).

Respecto a los ingresos que obtuvieron los organismos y empresas debe subrayarse que su insuficiencia financiera se derivó de una producción de bienes y servicios con tarifas inferiores a sus costos reales, dado que la finalidad de las empresas públicas no es producir mercancías rentablemente, sino permitir la reproducción del capital en otras áreas de la economía.

---

54/ Castañeda Pallares, Fernando, El sistema impositivo en México 1970- 1982. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1985, pp. 16-21.



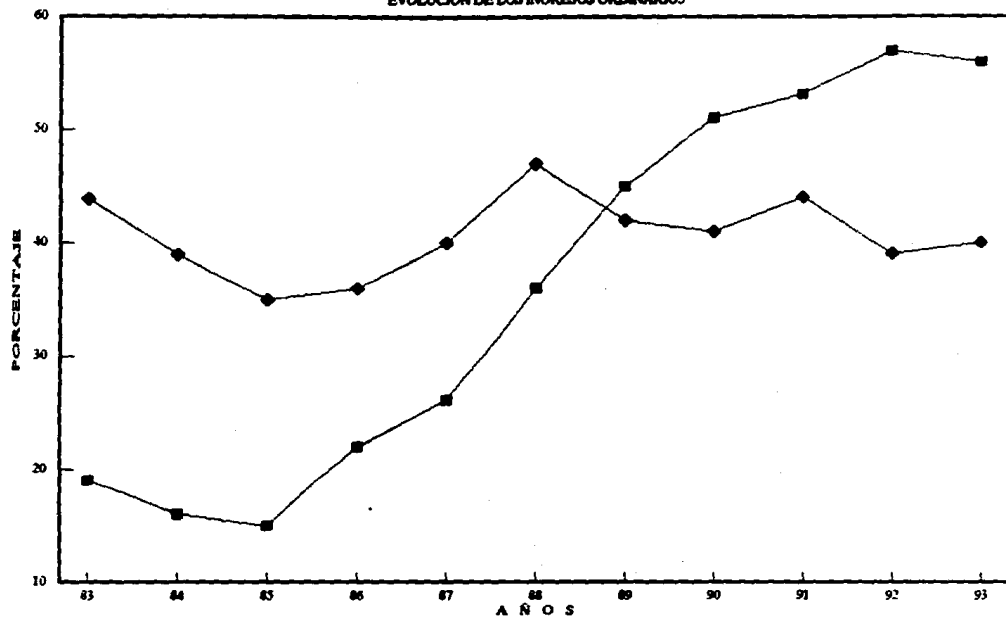
CUADRO 13  
COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL DDF  
(Miles de millones de pesos)

AÑO	INGRESOS PROPIOS	PARTICIP. FEDERALES	INGRESOS TRANSF. ORDINARIOS	DEL FINANCIAM. COB. FED. NETO	ADEVAN. OTROS INC.	INGRESOS AJENOS	TOTAL	CONTRIBUCION PORCENTUAL									
	(1)	(2)	I=(1+2)	(3)	(4)	(5)		(6)	II=(3+4+5+6)	III=(I+II)	1/III	2/III	3/III	4/III	5/III	6/III	II/III
1983	53	121	174	42	25	28	5	100	274	19.3	44.1	63.5	15.3	9.1	10.2	1.8	36.5
1984	80	194	274	99	75	50		224	498	16.1	38.9	55.0	19.9	15.1	10.0		45.0
1985	114	278	392	155	156	84		395	787	14.5	35.3	49.8	19.7	19.8	10.7		50.2
1986	239	393	632	334	27	93		454	1,086	22.0	36.1	58.1	30.8	2.5	8.6		41.8
1987	652	1,029	1,681	737	72	69		878	2,559	25.5	40.2	65.6	28.8	2.8	2.7		34.3
1988	2,045	2,677	4,722	898	87			985	5,707	35.8	46.9	82.7	15.7	1.5			17.3
1989	2,985	2,809	5,793	886	(7)			879	6,672	44.7	42.1	86.8	13.3	-0.1			13.2
1990	4,808	3,912	8,720	627	86			713	9,433	50.9	41.4	92.4	6.6	0.9			7.6
1991	5,880	4,820	10,700	312	52			364	11,064	53.1	43.5	96.7	2.8	0.5			3.3
1992	7,999	5,500	13,499	342	69	72		483	13,982	57.2	39.3	96.5	2.4	0.5	0.5		3.4
1993 1/	8,110	5,785	13,894	200	246	195		641	14,535	55.7	39.8	95.5	1.4	1.7	1.3		4.4
PROMEDIO 83-93										35.9	40.7	76.6	14.3	5.0	4.0	0.1	23.4

1/ Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF 1993.

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

**GRAFICA No 2**  
**EVOLUCION DE LOS INGRESOS ORDINARIOS**



■ INGRESOS PROPIOS

◆ PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES

FUENTE: Cuenta Pública del DDF 1983 - 1991

Por el peso específico que desempeñaron los ingresos propios y las participaciones federales en la estructura de financiamiento de la Ciudad de México, se puede afirmar que el gasto se apoyó fundamentalmente en los ingresos ordinarios con una fluctuación de 76.6% y un crecimiento promedio de 63.3% en el periodo de referencia (cuadro 14 y gráfica 3).

CUADRO 14  
EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL DDF  
(Miles de millones de pesos)

AÑO	INGRESOS ORDINARIOS	INGRESOS AJENOS	TOTAL (3)	PORCENTAJE DEL TOTAL		CRECIMIENTO ANUAL	
	IMPORTE (1)	IMPORTE (2)		(1)	(2)	(1)	(2)
1983	174	100	274	63.5	36.5		
1984	274	224	498	55.0	45.0	57.4	124.0
1985	392	395	787	49.8	50.2	43.0	76.3
1986	632	454	1,086	58.2	41.8	61.2	14.9
1987	1,681	878	2,559	65.7	34.3	165.9	93.3
1988	4,723	985	5,707	82.7	17.3	180.9	12.1
1989	5,794	879	6,673	86.8	13.2	22.6	-10.7
1990	8,720	713	9,433	92.4	7.6	50.5	-18.8
1991	10,700	364	11,064	96.7	3.3	22.7	-48.9
1992	13,499	483	13,982	96.6	3.4	26.1	32.6
1993 1/	13,894	641	14,535	95.6	4.4	2.9	32.7
PROMEDIO 83-93				76.6	23.4	63.3	30.7

1./ Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF 1993.

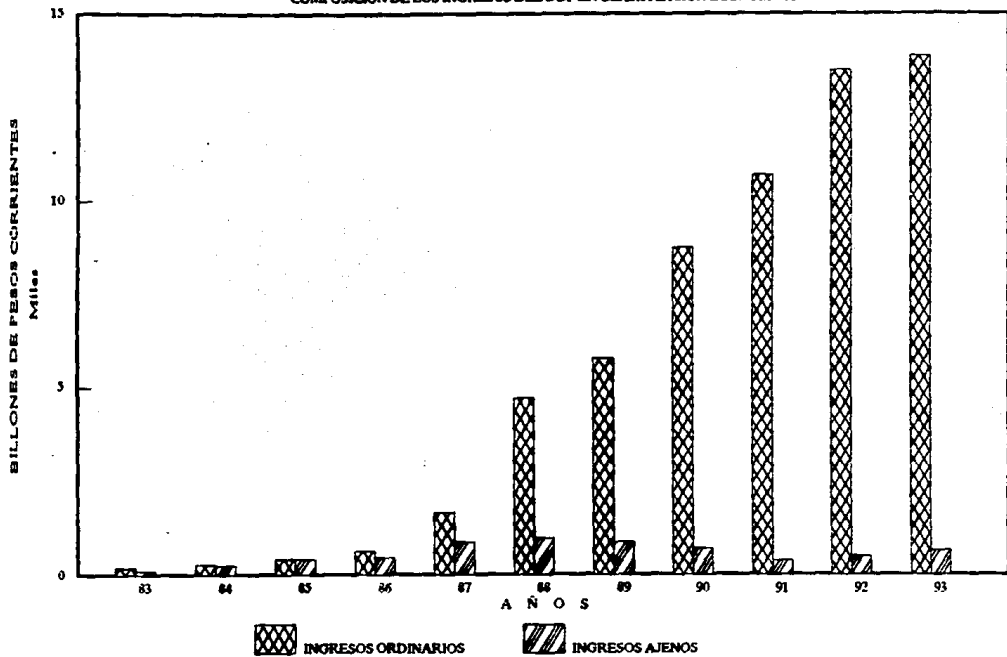
FUENTE: Cuadro 14

Adicionalmente se puede inferir que la entidad descuidó la política de recaudación de los ingresos propios, provocando un severo rezago, de tal forma que el DDF tuvo que utilizar otras fuentes de financiamiento, además de que entre 1983 y 1988 elevó su dependencia de las participaciones.

En otra perspectiva, si se analiza la recaudación total en dos subperiodos que corresponden a la administración de Miguel De la Madrid (1983-1988) y el actual gobierno (1989-1994) se observa que los ingresos ordinarios crecieron alrededor de 701.3% en términos nominales con respecto al periodo anterior.

### GRAFICA No 3

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL DDF EN CLASIFICACION ECONOMICA



FUENTE: Cuenta Pública del DDF 1983 - 1992

CUADRO 15  
COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS DEL DOP POR SEXENIO  
(Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	(1)						(2)						VARIACIONES		
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	PERIODO 83-88	1989	1990	1991	1992	1993	PERIODO 89-93	2-1	2/1
TOTAL	274	498	787	1,086	2,559	5,707	1,819	6,873	9,423	11,084	13,981	16,336	11,127	9,318	512.3 %
INGRESOS ORDINARIOS	174	274	382	632	1,861	4,722	1,313	5,794	8,720	10,700	13,499	13,899	10,521	9,208	701.3 %
PROPIOS	53	80	114	230	652	2,045	531	2,905	4,808	5,880	7,989	8,110	5,956	5,423	1,021.7 %
PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	121	194	278	393	1,029	2,677	782	2,899	3,912	4,820	5,500	5,785	4,565	3,783	483.7 %
INGRESOS AJENOS	100	224	395	654	878	985	506	879	713	364	482	841	616	110	21.7 %
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL	42	89	153	324	737	898	377	886	627	312	342	200	474	96	25.1 %
ADEPAs	24	50	84	91	69	69	84				72	185	53	(1)	-1.8 %
FINANCIAMIENTO NETO OTROS INGRESOS	29	75	156	27	72	87	74	(7)	86	52	69	246	89	15	20.2 %

FUENTE: Cuadro 13

Los recursos propios elevaron su contribución de 29.1% a 53.4% de un periodo a otro, con una tasa de crecimiento nominal de 1,021.7%; por otro lado las participaciones federales registraron un leve descenso al pasar de 43.0% a 41.0% y un incremento nominal de 483.7%.

CUADRO 16  
COMPARACION DE LOS INGRESOS DEL DOP POR SEXENIO  
(distribución porcentual)

CONCEPTO	CONTRIBUCION PERIODO 1983-1988	CONTRIBUCION PERIODO 1989-1993
TOTAL	100.0	100.0
INGRESOS ORDINARIOS	72.1	94.4
PROPIOS	29.1	53.4
PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES	43.0	41.0
INGRESOS AJENOS	27.9	5.6
TRANSFERENCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL	20.8	4.3
ADEPAs	1.0	0.5
FINANCIAMIENTO NETO OTROS INGRESOS	6.1	0.8

FUENTE: Cuadro 13

### 2.2.2. Ingresos ajenos.

Esta fuente de ingresos está integrada por las transferencias del gobierno federal, los empréstitos que el Estado solicita para el ejercicio de los programas cuyos objetivos y prioridades mantienen la marcha de la economía, los ADEFAS y otros ingresos que provienen del sector paraestatal.

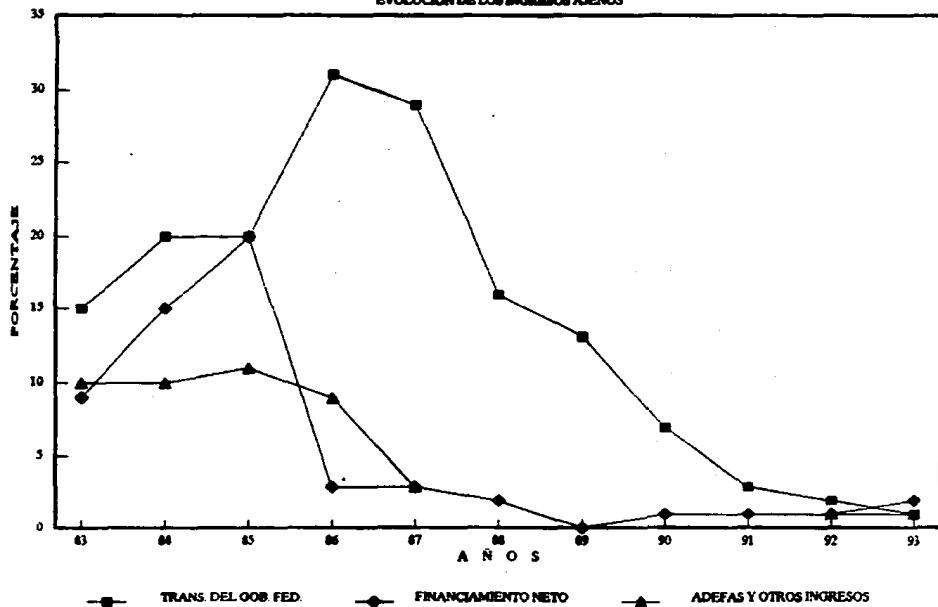
Los ingresos ajenos aportaron el 23.4% de financiamiento público, con un crecimiento nominal de 30.7% durante 1983-1993. (véase cuadro 14).

La composición de estos ingresos en términos porcentuales se aprecia en el cuadro 13, donde las transferencias federales contribuyeron con 14.3% del total; estos recursos se destinaron en su mayor parte al sector central y a complementar, básicamente, las finanzas deficitarias de las empresas del transporte, pues sus ingresos propios apenas cubrieron el 37% de sus costos de operación y mantenimiento.

El financiamiento neto participó con 5.0%, indispensable en la importación de equipo y tecnología para la construcción de las líneas del metro, así como la modernización del parque vehicular de R-100. Los ADEFAS constituyeron el restante 4.0% de ingresos ajenos (véase gráfica 4).

Esta fuente de recursos alcanzó el 21.7% de crecimiento nominal con respecto al sexenio anterior. Destacaron en este rubro las transferencias del gobierno federal con una tasa de 25.1%, mientras que el financiamiento neto tuvo un incremento de 20.2%; finalmente los adeudos de ejercicios fiscales anteriores mostraron un decremento de -1.8%.

**GRAFICA No 4**  
**EVOLUCION DE LOS INGRESOS AJENOS**



FUENTE: Cuenta Pública del DDF 1983 - 1993

### 2.3. Estructura programática-financiera: conformación y destino de las erogaciones.

Históricamente se ha observado que los gastos públicos tienden a evolucionar con mayor dinamismo que los ingresos, esto es, que los medios para financiarlos.

Este desajuste estructural entre ambos, tiene su origen en la distribución desigual de la carga tributaria que está definida para favorecer la acumulación capitalista, proceso que sólo es posible si los impuestos no desestiman al sector privado, porque es el sector que invierte y ahorra y por lo tanto propicia el crecimiento económico según la lógica en que se fundamenta el sistema.

Desde ésta óptica el gasto público que el Estado requiere para mantener la reproducción del sistema se realiza mediante asignaciones para apoyar la acumulación privada, a este tipo de gasto se denomina de capital social; y el gasto que se destina a la legitimización constituye el gasto social.

La primera clasificación considera asignaciones en inversión social que puede desagregarse en capital físico y capital humano. El capital físico comprende toda la infraestructura económica, es decir, son erogaciones por parte del Estado destinados a crear las condiciones materiales para la producción, como el mantenimiento del sistema hidráulico y eléctrico (red primaria y secundaria de agua potable y alumbrado público); establecimiento de redes de comunicaciones viales; instalaciones de enseñanza e investigación; inversiones para mejorar la explotación agrícola; obras de remodelación e imagen urbana tales como corredores comerciales, centros deportivos, etc.



En cuanto al capital humano, abarca todos los servicios que componen el sistema educativo, como servicios docentes, administrativos, científicos y de investigación. Este tipo de gasto contribuye al desarrollo de la capacidad instalada de la planta productiva. El capital físico se utiliza para suministrar aquellos bienes y servicios que el capital privado necesita permanentemente.

También existen inversiones en capital físico que contribuyen a una nueva acumulación privada como las obras fluviales, construcción de carreteras, túneles y puentes.

Las asignaciones de capital físico presentan, por lo general, un carácter mixto, o sea, cumplen dos funciones: por un lado, los servicios e instalaciones urbanas se utilizan como consumo social, y por otro lado sirven para la producción y distribución de bienes y servicios de las empresas privadas.

En el grupo de los gastos de capital social figuran aquellas que se refieren a la protección social. Estas asignaciones poseen dos características: son bienes y servicios consumidos colectivamente por la clase trabajadora y permiten la protección social contra la inseguridad económica. El primer tipo se refiere a carreteras, escuelas, instalaciones y servicios recreativos; edificios para los trabajadores administrativos, técnicos y profesionales; transportes públicos; instalaciones y servicios para la asistencia infantil y para la asistencia médica y hospitalaria en general.

El segundo tipo comprende las indemnizaciones laborales, seguros para la vejez y para los herederos del asegurado, seguro médico y de enfermedad. Los gastos de consumo social muestran una marcada tendencia por su estrecha relación entre la vivienda y el esparcimiento.

Los gastos mencionados constituyen la parte del gasto estatal que apoya la acumulación privada. A continuación se expondrán aquellas asignaciones públicas que permiten la armonía entre los factores productivos.

El Estado para su existencia requiere de un tipo de gasto especial que le permite cumplir la función de legitimización.

Este tipo de gasto se refiere al gasto social que comprende el gasto militar y el destinado a los programas de asistencia social, que bajo el esquema del capitalismo se financian con recursos públicos y no con privados.

Los gastos de asistencia crecen como consecuencia del incremento de la población flotante, sin empleo y con escaso poder adquisitivo. Ambos gastos pretenden controlar políticamente a la población, así como expandir la demanda y los mercados nacionales. Con éstas asignaciones el Estado puede dar garantía a los inversionistas para que la reproducción del capital se de a una escala internacional.

De esta manera, los costos de producción son socializados, mientras que el excedente económico es apropiado por el sector privado, proceso que agudiza la interrelación entre los ingresos y gastos públicos, acentuándose la tendencia hacia la generación de déficits financieros en periodos críticos de la economía. 55/

### 2.3.1. Apertura programática.

Con base en la clasificación anterior, el Distrito Federal, como parte del Estado, siempre ha buscado elegir los medios necesarios para alcanzar los objetivos de política económica y que intrínsecamente permiten la conservación y reproducción del patrón descrito.

El conjunto de medios utilizados se derivan de la programación que constituye una etapa de la planificación, entendida ésta última como una técnica que sirve para determinar el curso del proceso del desarrollo económico y social en el corto y largo plazo, con el objetivo de llevar a cabo las transformaciones de estructura requeridas. 56/

La programación se vincula a los planes globales y sectoriales que formalmente configuran métodos de análisis y procedimientos de decisión en el marco de la planificación con el cual el gobierno trata de actuar sobre determinadas variables macroeconómicas: PIB, nivel de empleo, tasas de interés, etc.

En este sentido el programa debe interpretarse como el instrumento que contempla los medios necesarios para ejecutar acciones concretas en determinadas áreas de la economía durante un cierto periodo, sin el cual el gobierno no puede asumir sus funciones.

---

56/ Segredo, Dardo, Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas. Siglo XXI Editores, México, 1973, pp. 3-4 y Ferreiro, Luis Alberto, Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas. UNAM, México, 1980, p. 56.

De ahí la importancia del presupuesto gubernamental como herramienta de política económica, en la medida que expresa el monto de recursos financieros necesarios para ejecutar los programas y proyectos. 57/

El programa se compone de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos, que se exponen en un documento que es sometido a discusión y aprobación por las autoridades. El marco de acción de las finanzas públicas del Distrito Federal está ligado a la programación que forma parte de un proceso que abarca las siguientes etapas: 1) Formulación, 2) Discusión y aprobación, 3) Ejecución y 4) Control y evaluación de los resultados. 58/

Se acostumbra llamar presupuesto únicamente "a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado Ley de Ingresos de la Federación o del Estado o entidad federativa que corresponda". 59/

El presupuesto-programa es un conjunto de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato. Los planes de desarrollo económico se formulan a base de la técnica de programación y se expresan en instrumentos llamados presupuestos económicos.

---

57/ Para mayores detalles, véase Martner, Gonzalo, *Planificación y Presupuesto por Programas*. Textos del ILPES, Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 8.

58/ Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF 1993.

59/ Vazquez Arroyo, Francisco, *Presupuestos por Programas para el Sector Público de México*. UNAM, México, 1980, p. 14.

Para el caso del DDF es importante señalar que la programación se efectúa conforme al Plan Operativo Anual (POA), que estima la totalidad de operaciones tanto de gasto corriente como de inversión a ejecutar en el corto plazo. El POA constituye un nexo con los programas de largo plazo como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, a la vez que sirve para coordinar las decisiones generales adoptadas en las altas esferas gubernamentales.

Los programas presupuestarios pueden ser básicos o de apoyo. El programa básico es aquel cuyo objetivo primario es proporcionar un servicio público definido. El programa de apoyo tiene como finalidad contribuir a la realización de las actividades básicas.

El Presupuesto por Programas en México se instituyó en todas las dependencias del sector público en 1976. La secuencia programática 60/ contempla la siguiente estructura actual para el DDF:

---

Año									
Entidad									
Función									
Subfunción									
Programa									
Subprograma									
Proyecto									
Unidad Responsable									
Partida de Gasto									
Digito Identificador									
Tipo de pago									

---

Esta estructura se ha enriquecido paulatinamente para adecuarla a los requerimientos de la planeación económica-financiera.

A fin de procurar una programación congruente con el desarrollo económico es elemental observar los siguientes aspectos: comportamiento del PIB, participación del gasto público en el producto, evolución de la carga tributaria y la política de endeudamiento.

### 2.3.2. Programas prioritarios.

La atención hacia aquellas actividades que impactan directa o indirectamente el volumen y la estructura de la producción de bienes y servicios o que procuran mantener en armonía la relación capital-trabajo (pleno empleo) se les identifica como prioritarios o estratégicos.

Por ejemplo el gobierno de la Ciudad de México, de acuerdo a las necesidades planteadas por la población, consideró para la atención de la misma los siguientes programas prioritarios:

1983	1993
Transporte Urbano	Promoción de la Justicia
Salud	Seguridad Pública
Programas Educativos	Regulación y Preservación Ecológica
Seguridad Pública	Atención Preventiva
Regularización de la Tenencia de la Tierra	Atención Curativa
Suelo	construcción y Adecuación para Agua Potable
Vivienda	Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras
Agua Potable	Transporte Colectivo Metro y Tren Ligero
Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras	Vivienda
Imagen Urbana, Sanamiento y Limpieza	Edificios para Servicios de Salud y Seguridad Social
Deuda Pública	Infraestructura Ecológica
	Producción Primaria
	Servicio de Transporte Urbano e Interurbano

FUENTE: Cuenta Pública del DDF 1983 y Proyecto de Pre-

Entre 1983 y 1993 se conservó casi la misma cantidad de programas prioritarios, con la diferencia de que en los últimos años el gobierno de la ciudad puso especial atención en áreas como la seguridad social y la infraestructura económica (educación, salud y transporte).

El diseño y formulación del gasto público de la Federación y el Distrito Federal se fundamenta en la siguiente clasificación programática:

GRUPO	DESCRIPCION
I	Actividades Públicas Centrales
II	Orientación General de la Economía
III	Orientación Sectorial de la Economía
IV	Servicios Sociales y Urbanos <u>61/</u>

La apertura programática de ésta entidad hasta 1985 contempló en total únicamente 21 programas, mientras que en 1993 se implementaron 43, a pesar de los constantes recortes al gasto público.

Lo anterior fue sintomático no de un aumento de funciones propias del gobierno, sino de un redimensionamiento de sus actividades. Las políticas de austeridad que se impusieron en el plano federal también se reflejaron a nivel local. El periodo 1983-1987 fue una etapa de reajustes en el estructura orgánica del DDF.

61/ Véase SPP, Catálogo de Actividades del Sector Público Federal, 1979, p. 11.

#### 2.4. Análisis del comportamiento del gasto.

Como se indicó anteriormente, el gasto presupuestal comprende el total de erogaciones que la Federación y los estados ejecutarán en un año. Este gasto se divide en programable y no programable.

Los planes de desarrollo económico y social requieren la adopción de un sistema uniforme de clasificaciones del gasto que sirva para planificar y presupuestar simultáneamente. En consecuencia, las cuentas presupuestarias deben facilitar la formulación, ejecución y contabilización de los diferentes programas aprobados.

Las clasificaciones del presupuesto son las diferentes formas de presentar los ingresos y gastos de las entidades del sector público. Las principales se enlistan a continuación:

- a) Según el objeto del gasto
- b) Administrativa, por ramas o por instituciones
- c) Económica
- d) Por funciones
- e) Sectorial

De estas clasificaciones las más relevantes para el trabajo son a), c) y d), aclarando que se pueden elaborar clasificaciones combinadas y formar cuadros matrices de gran interés para evaluar la política presupuestaria.

¿ Por qué es útil la clasificación tradicional -por objeto del gasto- en el análisis de las erogaciones? Porque sirve para establecer la composición del gasto público y determinar la estructura de la demanda gubernamental o del resto de la economía.



Por lo tanto la clasificación económica se apoya en aquella para identificar los renglones de gastos e ingresos según su naturaleza económica -corriente o de inversión y en consecuencia hace posible conocer la influencia que las finanzas públicas ejercen sobre la economía nacional. En resumen la clasificación económica permite determinar el impacto del gasto público sobre el nivel y composición del PIB, así como su distribución.

La clasificación sectorial se basa en la clasificación funcional, y como variante de ésta tiene como objetivo separar los sectores económicos del área social y general.

La Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de los egresos totales ascendió a 55.2%, similar a la tasa de crecimiento de los ingresos totales.

CUADRO 17  
CRECIMIENTO NOMINAL DEL GASTO DEL DDF

AÑO	1 / IMPORTE	VARIACION ANUAL	%
1983	274,162	83/82	70.8
1984	498,839	84/83	81.9
1985	787,527	85/84	57.8
1986	1,086,148	86/85	37.9
1987	2,559,431	87/86	135.6
1988	5,357,138	88/87	109.1
1989	6,239,767	89/88	16.4
1990	9,050,594	90/89	45.0
1991	10,990,274	91/90	21.4
1992	13,929,587	92/91	26.7
1993	14,535,915	93/92	4.3
Tasa Media de Crecimiento Anual			55.2

1 / Millones de pesos.

2 / Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF  
1993 en miles de nuevos pesos.

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

## 2.4.1. Gasto programable.

El gasto programable -aquel que es posible cuantificar y asignar con anticipación- incide directamente en la demanda agregada y por tanto, sobre este rubro se ejerció mayor control en el ejercicio presupuestal para reducir el déficit financiero y en consecuencia disminuir las presiones inflacionarias. A efecto de contar con una visión panorámica de las asignaciones presupuestales que se distribuyen a los diferentes programas, se adjunta el cuadro del gasto neto del DDF, donde se puede observar la composición de las dos piezas clave de las finanzas locales: el gasto programable y el gasto no programable.

CUADRO 18  
GASTO NETO DEL DDF  
(Miles de millones de pesos)

C O N C E P T O	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 1/
T O T A L	274.1	498.8	787.5	1,086.1	2,559.4	5,357.1	6,266.4	9,050.6	10,990.3	13,929.6	14,535.9
GASTO PROGRAMABLE	242.3	436.9	627.6	971.7	2,379.3	5,122.6	6,187.8	8,991.2	10,910.6	13,847.6	14,282.3
GASTO CORRIENTE	101.1	170.1	278.7	451.5	1,117.4	3,332.5	3,938.1	5,118.5	6,658.8	8,420.4	8,640.7
Central	62.0	102.7	165.8	254.3	617.4	1,837.9	2,473.1	3,833.5	4,544.5	5,868.4	6,002.6
Organismos y empresas	39.1	67.4	112.9	197.2	500.0	1,494.6	1,465.0	1,285.0	2,114.3	2,552.0	2,638.1
GASTO DE CAPITAL	141.2	266.8	348.9	520.2	1,261.9	1,790.1	2,249.7	3,872.7	4,251.8	5,427.2	5,641.6
Central	121.0	210.8	286.5	462.6	1,106.8	1,415.3	2,141.1	3,422.5	3,764.3	4,730.9	4,923.5
Organismos y empresas	20.2	56.0	62.4	57.6	155.1	374.8	108.6	450.2	487.5	696.3	718.1
GASTO NO PROGRAMABLE	31.8	61.9	159.9	114.4	180.1	234.5	78.6	59.4	79.7	82.0	253.6
INTERESES Y COMISIONES	10.5	40.1	112.4	32.2	87.5	165.9	77.5	46.8	56.3	58.0	123.6
Central	9.6	39.1	111.3	28.9	79.2	154.4	66.9	45.5	55.3	56.9	123.1
Organismos y empresas	0.9	1.0	1.1	3.3	8.3	11.5	10.6	1.3	1.0	1.1	0.5
ADEFAS	21.3	21.8	47.5	82.2	92.6	68.6	1.1	12.6	23.4	24.0	130.0
Central	20.9	21.8	47.5	82.2	92.6	68.6	1.1	12.6	23.4	24.0	130.0
Organismos y empresas	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

1 / Proyecto de Presupuesto de Egresos 1993 en millones de nuevos pesos.  
FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

En los cuadros 19 y 20 se expone la estructura del gasto en clasificación económica. Esto permite diferenciar entre gasto corriente (consumo) y gasto de capital (inversión).

CUADRO 19  
GASTO PROGRAMABLE  
(Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 1/
<b>T O T A L</b>	242.3	436.9	627.6	971.7	2,379.3	5,122.6	6,188.0	8,991.2	10,910.6	13,847.6	14,262.3
<b>GASTO CORRIENTE</b>	101.1	170.1	278.8	451.4	1,117.4	2,886.9	3,938.3	5,118.5	6,658.8	8,420.4	8,640.7
<b>GASTO DIRECTO DE ADMON.</b>	91.1	162.0	286.5	443.4	1,107.7	2,859.7	3,840.3	4,982.7	6,510.4	8,261.9	8,491.0
Servicios Personales	59.6	101.6	169.9	270.4	654.1	1,498.1	2,097.9	2,497.4	3,451.5	4,596.7	5,001.2
Mat. y Suministros	17.1	33.3	50.3	80.0	204.0	707.1	881.3	803.1	958.0	1,011.9	1,135.5
Servicios Generales	13.1	27.0	43.7	64.2	229.2	610.9	1,003.4	1,474.8	1,889.2	2,637.7	2,354.1
Erogaciones Extraord.	1.3	0.1	4.6	8.8	20.4	43.6	57.7	7.4	17.7	17.6	0.2
<b>TRANSFERENCIAS DIRECTAS</b>	10.0	8.1	10.3	8.0	9.7	27.2	67.1	132.1	140.4	156.5	149.7
<b>OPERAC. AJENAS DE TERC.</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	30.9	3.7	0.0	0.0	0.0
<b>GASTO DE CAPITAL</b>	141.2	266.8	348.8	520.3	1,261.9	2,235.7	2,249.7	3,872.7	4,251.8	5,427.2	5,641.6
<b>INVERSION FISICA</b>	134.1	255.3	336.5	504.0	1,213.4	2,141.8	2,194.8	3,799.7	4,183.1	5,336.5	5,576.6
Bienes Muebles e Inmueb	43.9	78.4	82.3	99.0	261.2	390.1	504.3	1,106.9	720.0	884.6	969.8
Obras Públicas	90.2	176.9	254.2	405.0	972.2	1,743.1	1,689.0	2,690.7	3,463.1	4,373.5	4,606.8
Transferencias Directas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.6	1.5	2.1	0.0	94.4	0.0
<b>INVERSION FINANCIERA</b>	1.4	4.8	11.6	16.2	28.5	93.9	53.5	69.0	66.6	90.7	65.1
<b>OPERACIONES AJENAS RECUP</b>	5.7	6.7	0.7	0.1	0.0	0.0	1.4	4.0	2.1	0.0	0.0

1/ Proyecto de Presupuesto de Gastos del DOP 1993 en millones de nuevos pesos.  
FUENTE: Cuenta Pública del DOP, varios años.

CUADRO 20  
GASTO PROGRAMABLE  
(Distribución porcentual)

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	PROMEDIO
<b>T O T A L</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>GASTO CORRIENTE</b>	41.7	38.9	44.4	46.5	47.0	56.4	63.6	56.9	61.0	60.8	60.5	52.5
<b>GASTO DIRECTO DE ADMON.</b>	37.6	37.1	42.8	45.6	46.6	55.9	62.1	55.4	59.7	59.7	59.5	51.1
Servicios Personales	24.6	23.3	27.1	27.0	27.5	29.3	33.9	30.0	33.5	33.2	35.0	29.6
Mat. y Suministros	7.0	7.6	8.0	8.2	8.6	13.8	11.0	8.9	8.8	7.3	8.0	8.8
Servicios Generales	5.4	6.2	7.0	8.7	9.6	11.9	16.2	16.4	17.3	19.1	16.5	12.2
Erogaciones Extraord.	0.5	0.0	0.7	0.9	0.9	0.9	1.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.5
<b>TRANSFERENCIAS DIRECTAS</b>	4.1	1.8	1.6	0.9	0.8	0.5	1.0	1.5	1.3	1.1	1.0	1.4
<b>OPERAC. AJENAS DE TERC.</b>							0.5					
<b>GASTO DE CAPITAL</b>	58.3	61.1	55.6	53.5	53.0	43.6	36.4	43.1	39.0	39.2	39.5	47.5
<b>INVERSION FISICA</b>	55.4	58.3	53.6	51.9	51.8	41.8	35.5	42.1	38.4	38.6	39.0	46.0
Bienes Muebles e Inmueb	18.2	17.9	13.1	10.2	11.0	7.4	8.2	12.3	6.6	6.3	6.8	10.7
Obras Públicas	37.2	40.4	40.5	41.7	40.8	34.0	27.3	30.0	31.8	31.6	32.3	35.2
Transferencias Directas						0.6				0.7		0.1
<b>INVERSION FINANCIERA</b>	0.5	1.1	1.9	1.7	1.2	1.8	0.9	0.8	0.6	0.6	0.5	1.1
<b>OPERACIONES AJENAS RECUP</b>	2.3	1.5	0.1									0.4

FUENTE: Cuadro 19

De 1983 a 1988 el componente más dinámico del gasto programable fue el gasto de capital, que son asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital como edificios públicos, vías de comunicación, infraestructura hidráulica y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines. Por otro lado el gasto corriente mantuvo una baja participación en el conjunto de las erogaciones. Una de las razones se encuentra en el impulso a la construcción de las líneas del metro y la ampliación de las redes viales.

Esta tendencia se revirtió entre 1989 y 1993 como consecuencia de los recortes al gasto público federal y local explicable en los términos de una débil recaudación de recursos y una política tendiente a no alterar los planes y programas de estabilización económica (PND y PSE).

#### 2.4.2. Gasto no programable.

Este tipo de gasto comprende el pago del servicio de la deuda interna y externa, así como intereses y comisiones, además de los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

Ante la disyuntiva planteada después de la crisis de 1982 ¿pagar o crecer? el gobierno federal cumplió cabalmente con el pago del servicio de la enorme deuda externa, para lo cual se trazó una estrategia ortodoxa de austeridad, justificada en posturas restrictivas en materia fiscal y monetaria; en la subvaluación real del tipo de cambio; en el recorte drástico del poder adquisitivo del salario y por último desaparecer toda señal de programación de las cuentas con el exterior.

La política aplicada en el gasto no programable durante el periodo 1983-1993, reveló en la práctica, la actitud abierta del gobierno a depender del crédito externo, a la vez que al aceptar el pago incondicional del servicio de la misma aceptó de hecho los efectos dañinos para la economía. Esta etapa se caracterizó por el abandono estatal en la rectoría del desarrollo, en aras del fortalecimiento del capital privado, gracias a la venta de empresas públicas adquiridas en las décadas de los sesentas y setentas.

¿ Cómo evolucionó el gasto no programable del DDF en el periodo de referencia ?

A principios de la década de los ochentas, el gobierno de la ciudad de México transfirió recursos al exterior por concepto de intereses anuales que ascendieron al 21% de sus egresos.

Para mediados de los ochentas el DDF, como otras entidades y organismos de la Administración Pública Federal, enfrentaba serios problemas de endeudamiento -pago del principal y servicio de la deuda- que hacía imposible recuperar un crecimiento sostenido, y por añadidura un saneamiento en sus finanzas locales.

En 1985, a través del Convenio para la Rehabilitación Financiera del DDF, el gobierno federal asumió por única vez el 96% de esta pesada carga financiera, lo que condujo que para 1986 los intereses y amortizaciones de capital se cubrieran con recursos presupuestarios propios. A pesar de que el endeudamiento continuó, este rubro del gasto disminuyó su participación al pasar de 20.3% en 1985 a sólo 1.7% en 1993.

CUADRO 21  
SERVICIO DE LA DEUDA 1983-1991  
(Miles de millones de pesos)

C O N C E P T O	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 1 /
T O T A L	31.9	61.9	159.8	116.5	180.1	236.5	78.6	59.6	79.7	82.0	253.6
INTERNA	28.0	56.2	152.2	111.1	171.6	222.9	66.1	58.1	78.7	80.9	251.1
Amortización del principal	5.2	19.2	28.9	1.0	2.0	52.4	17.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Deuda no titulada (ADEFAP)	20.9	21.7	47.5	82.2	92.7	68.5	1.1	12.6	23.6	26.0	130.0
Intereses	1.9	15.3	75.8	27.8	77.0	101.9	49.4	45.6	55.2	56.7	0.0
Comisiones y gastos	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	121.1
EXTERNA	3.9	5.7	7.6	3.4	8.3	11.8	10.5	1.3	1.0	1.1	0.5
Amortización del principal	0.6	1.0	1.7	2.8	6.8	9.8	8.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Deuda no titulada (ADEFAP)											
Intereses	2.9	4.6	5.9	0.6	1.5	1.8	1.3	1.3	1.0	1.1	0.5
Comisiones y gastos	0.2	0.1			0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

1\_/ Proyecto de Presupuesto de Gastos del DOP en miles de nuevos pesos

FUENTE: Cuenta Pública del DOP, varios años.

CUADRO 22  
RELACION ENTRE EL GASTO NETO Y EL SERVICIO DE LA DEUDA  
( Miles de millones de pesos)

C O N C E P T O	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	PROMEDIO
A GASTO NETO	274.2	498.8	787.5	1,086.1	2,559.4	5,357.1	8,264.4	9,050.6	10,990.3	13,929.6	14,535.9	5,939.6
B SERVICIO DE LA DEUDA	31.9	61.9	159.8	116.5	180.1	236.5	78.6	59.4	79.7	82	253.6	121.5
RELACION B/A (%)	11.6	12.4	20.3	10.5	7.0	4.4	1.3	0.7	0.7	0.6	1.7	6.5

FUENTE: Cuenta Pública del DOP 1983-1991

Los elevados niveles de endeudamiento público durante 1983-1987 se explican por una débil política tributaria que fortaleció la acumulación privada del capital, a través de una estructura impositiva que implicaba el apoyo al subsector paraestatal con el propósito de no elevar los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos. Otro elemento que influyó fue la inestabilidad de las tasas de interés domésticas y externas que se manifestaron en un ambiente recesivo y especulativo.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

De esta manera para los años 1983, 1984, 1985, 1986 y 1987 el servicio de la deuda del DDF significó 11.6%, 12.4%, 20.3%, 10.5% y 7.0%, respectivamente como proporción del gasto total.

En el siguiente sexenio esta pesada carga financiera descendió notablemente. De acuerdo al esquema de financiamiento del gasto con recursos externos debe señalarse que entre los años 1988 y 1993, producto de la asunción de pasivos, el DDF se comprometió a contratar solamente recursos de los protocolos Francés y Japonés para la ampliación de las líneas del metro; adicionalmente, también se instrumentó utilizar fuentes alternativas de recursos para la reforestación, con el fin de disminuir los elevados índices de contaminación atmosférica.

En el cuadro 23 se aprecia el saldo y la estructura de la deuda, donde la deuda interna representó 92.8% del total de los créditos, mientras que la deuda externa alcanzó 7.2%.

CUADRO 23  
SALDO Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA 1983-1992  
(Miles de millones de pesos)

AÑO	INTERNA (1)	EXTERNA (2)	TOTAL (3)	PORCENTAJE DEL TOTAL		CRECIMIENTO ANUAL	
				(1)	(2)	(1)	(2)
1983	199.2	28.8	228.0	87.4	12.6		
1984	246.3	37.2	283.5	86.9	13.1	23.6	29.2
1985	373.2	69.9	443.1	84.2	15.8	51.3	87.9
1986	87.1	8.5	95.6	91.1	8.9	-76.6	-87.8
1987	266.3	19.1	285.4	93.3	6.7	205.8	124.2
1988	331.9	14.5	346.4	95.9	4.1	25.1	-24.2
1989	359.5	18.9	378.4	95.0	5.0	7.6	30.6
1990	509.6	15.9	525.5	97.0	3.0	41.7	-15.8
1991	601.2	12.7	613.9	97.9	2.1	17.9	-19.6
1992	712.3	5.2	717.5	99.3	0.7	18.4	-58.6
PROMEDIO 83-92				92.8	7.2	35.0	7.3

FUENTE: Cuenta Pública del DDF 1983-1992

**CAPITULO III**

**IMPACTO DEL GASTO PUBLICO EN LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL  
DISTRITO FEDERAL. PERIODO 1983-1993.**



CAPITULO III IMPACTO DEL GASTO PUBLICO EN LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL DISTRITO FEDERAL. PERIODO 1983-1993.

Corresponde a este capítulo examinar la asociación entre gasto público y la recuperación económica de la Ciudad de México y área conurbada (ZMCM) desde una perspectiva regional. Por ello se considera apropiado realizar un breve repaso a los antecedentes de la gran metrópoli para ubicarla en su dimensión actual. 62/

3.1. Papel del gasto público y sus efectos en la economía de la ciudad de México y área conurbada.

El análisis del desarrollo económico del país y en especial de lo que tradicionalmente se conoce como un "Estado de excepción" 63/ es de suma importancia y que por su complejidad requiere un enfoque especial. ¿ Qué factores explican la conformación de la Ciudad de México como principal polo de desarrollo ?

---

62/ Por lo limitado de la disponibilidad de tiempo, información estadística y otros recursos, se ofrecen sólo algunos elementos para el estudio de la estructura económica del Distrito Federal y área conurbada (ZMCM).

63/ En el capítulo I se mencionó la función de la Ciudad de México como sede de los poderes de la Federación. Actualmente se reabrió el debate en los círculos oficiales y académicos acerca de la democratización del Distrito Federal con la firme intención de que se constituya el Estado 32. Véase Ballinas, Víctor y Venegas, Juan Manuel, "Requiere el D.F. una reforma política con mayúsculas" en La Jornada, viernes 27 de noviembre de 1992, p. 37.

La idea de los polos de desarrollo se encuentra en la obra de Francois Perroux quien insistió en que el crecimiento no se difunde de manera uniforme a todos los sectores de la economía, sino que se concentra en determinadas industrias que tienden a formar núcleos y dominar otras industrias con las que tienen contacto permanente.

Por lo general la aglomeración de industrias básicas o propulsoras que elevan el producto, el ingreso, el empleo y la tecnología se asientan en las grandes ciudades, que con el paso del tiempo se convierten en centro metropolitano. 64/

El fenómeno del intenso y desequilibrado crecimiento urbano se asocia estrechamente al modelo de desarrollo dependiente al gran capital, quien determina el uso del espacio, los procesos interurbanos, las relaciones entre el campo y la ciudad y específicamente todas las modalidades del desarrollo regional.

La multiplicidad de los diversos factores de carácter estructural como superestructural, el proceso de acumulación del capital y la lucha social al interior del sistema polariza el desarrollo de las grandes ciudades en determinados puntos del país, ejerciendo una influencia que trasciende más allá de los estados aledaños, cuya articulación socio-económica permite la existencia y reproducción de los principales núcleos urbanos.

---

64/ Higgins, Benjamín, "¿ Existen los polos de desarrollo?" en Kuklinski, Antoni, Desarrollo polarizado y políticas regionales. FCE, México, 1985, pp. 32-33.

La modalidad de los centros metropolitanos en condiciones de dependencia genera grandes desigualdades en la distribución territorial y social de sus beneficios, además de que acentúan los contrastes entre el ámbito rural y urbano, y entre ciudades y regiones, generando una cada vez más pobre calidad de la vida. 65/

Desde sus orígenes, la ciudad de México ha experimentado una continua expansión, e históricamente siempre ha sido el principal centro económico, político y cultural del país.

En 1940 se empezó a configurar el perfil económico del Distrito Federal gracias al proceso de industrialización, vía sustitución de importaciones seguido hasta 1970.

Este modelo de desarrollo tuvo como principal actor al Estado quien diseñó una política económica proteccionista con sacrificio fiscal y una constante absorción de recursos del exterior; además de fuertes inversiones en infraestructura básica, orientación de la política fiscal, crediticia y de inversión pública favorable al capital, con un marco de desigualdades interregionales y una injusta distribución del ingreso.

Es indudable que este modelo propició una etapa de prosperidad económica sin precedentes, con la idea de que primero se debía crecer y los beneficios llegarían por añadidura, casi en forma automática, es decir, se daría un proceso espontáneo de generación de empleos y redistribución del ingreso hacia los sectores más desprotegidos.

---

65/ Gonzalez Salazar, Gloria, El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. Iiec, UNAM, México, 1990, pp. 9-11.

La realidad ha demostrado todo lo contrario, porque estos supuestos nunca se han cumplido y la ausencia de una auténtica planificación en la estrategia adoptada provocó una serie de dependencias del exterior y contradictorias fallas en la subordinación del sector agropecuario al industrial, el cual creció bajo el amparo del Estado, quien decidió en que áreas y espacios debían asentarse los grandes complejos; también en este sector se suscitaron errores de concepción en cuanto a normas de calidad, criterios de selección y absorción de tecnología y generación de empleos. 66/

En este contexto la población de México se incrementó a elevadas tasas de crecimiento, gracias al desarrollo industrial que se dirigió hacia las ramas más dinámicas y rentables lo que benefició a unas cuantas ciudades y regiones mientras que las demás fueron abandonadas a su propia suerte y sumidas al atraso secular.

De una población eminentemente rural para mediados de los setentas la población de México poseía un rostro urbano en sólo tres ciudades del país: Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Esta orientación del crecimiento poblacional sin límite fue propiciado por el gigantismo urbano en unas cuantas ciudades alimentado por fuertes corrientes migratorias de la población rural expulsada por la miseria del campo.

---

66/ Cordera, Rolando y Orive B., Adolfo, "México: industrialización subordinada" en Cordera, Rolando (Coord.), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Lecturas del Trimestre Económico núm. 39. FCE, México, 1981, pp. 153-168.

¿ Qué papel desempeñó el gasto público en este proceso ?. El gasto público fue un elemento inseparable de la acumulación, pues por un lado se utilizó para crear la infraestructura que demandaban los grupos industriales y otros sectores ligados a ellos, pasando a segundo plano el resto de la población.

La industrialización seguida hasta la década de los ochentas originó una concentración del capital extranjero y la desnacionalización de la economía, a través del endeudamiento externo, por las facilidades fiscales prevaecientes en la época, y por otro lado por la falta de integración de la planta industrial, que creció a niveles desorbitantes, incrementando la demanda de elevadas importaciones de insumos y otros elementos necesarios para satisfacer las expectativas del mercado interno.

Indudablemente que el capital para asegurar la rentabilidad de sus inversiones, con el objetivo de cristalizar una rápida acumulación, siempre buscó las mejores condiciones para la producción de bienes como abundante mano de obra calificada, infraestructura de servicios (agua, electrificación, drenaje, carreteras, etc.) y sobre todo un apoyo incondicional del Estado que no modificara el patrón de acumulación.

### 3.2. Política de gasto, actividad económica, población y ocupación.

Las acciones del gobierno local a través de su política presupuestal y de inversión, rebasan las fronteras de su territorio, hecho que se traduce en un flujo de población que elige como fuente de trabajo a esta inmensa urbe y el estado de México.

La ciudad de México conjuga las características de sede del gobierno nacional y gran centro fabril y manufacturero (cercanía de materias primas, economías de escala, estrategia en la ubicación con la red de comunicaciones y transportes, etc.). La política de gasto público siempre ha buscado consolidar la preeminencia del Distrito Federal sobre el resto de las entidades federativas, pero a pesar ello la recesión orquestada en 1981 la convirtió también en una localidad vulnerable a la orientación y nivel del gasto federal.

A pesar del redimensionamiento del gasto, el Distrito Federal aún goza de ventajas con otras entidades, pues las reducciones en los subsidios no afectaron el costo relativamente bajo de vivir en la metrópoli (subsidio a la tortilla, el pan, agua potable, electricidad y transporte).

Desde el punto de vista económico, la ciudad de México ofrece la posibilidad de concentrar la producción de bienes y servicios, a la vez que aquí también se localiza el mayor mercado por la estructura de comunicaciones y transportes que posee. Esta ventaja comparativa la comparte con otras ciudades como Guadalajara y Monterrey.

### 3.2.1. Estructura del PIB regional.

La economía de esta inmensa urbe muestra los rasgos de diferentes formas de producción industrial y de servicios; también existen zonas donde aún predominan formas de producción artesanal y rural (Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac). El capital industrial e inmobiliario en su afán de convertirse como eje del crecimiento, extendió su área de influencia absorbiendo poblaciones circunvecinas, lo que se

tradujo en un desarrollo anárquico de la ZMCM que abarca importantes segmentos del estado de México. 67/

Es una realidad que el crecimiento urbano es más veloz que el económico, la inmigración es un factor del subdesarrollo de las regiones latinoamericanas, y no podía ser de otra manera en el país. La insuficiencia de empleo industrial y las restricciones al gasto público sólo intensificaron una cantidad de viejos problemas respecto a la utilización de los recursos urbanos.

La expansión del mercado de trabajo es eminentemente bajo en relación a la oferta laboral (PEA) lo que se traduce en desempleo y una cada vez más abierta "economía subterránea".

A continuación se exponen algunos indicadores que permiten arrojar luz sobre estas cuestiones.

El Distrito Federal generó el 25% del PIB; mientras que el estado de México obtuvo el 10%, lo que demuestra el potencial económico de la ciudad de México y los principales municipios conurbados del estado de México -Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Netzahualcóyotl, entre otros- que constituyen la zona metropolitana (ZMCM). La población que se aloja en esta área es 11% para el D.F. y 13% para el estado de México, mientras que la PEA es 15% y 11%, respectivamente.

---

67/ Este fenómeno de urbanización cuya dinámica ha despertado el interés de reconocidos académicos y planificadores del sector público, obliga a revisar periódicamente la definición de lo que se considera la ZMCM. En la actualidad ésta incluye el Distrito Federal y 12 municipios del estado de México. Véase Blancas Neria, Andrés, *El gasto público social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. IIec, UNAM, México, (mimeo), 1991, p. 2.

De esta manera las dos entidades aglutinan el 26% del total nacional. La PEA se encuentra empleada en actividades manufactureras y el sector servicios, que es la fuente de ocupación más importante. 68/

La ZMCM es la región más importante de la República Mexicana, en 1987 aportó 34.2% del PIB; en esta zona se localiza la mayor concentración de establecimientos industriales, cerca del 30% del total nacional; la pequeña y mediana industria también encuentra el espacio apropiado para asentar sus bases de operación; por otro lado la industria manufacturera contribuyó con 43% del PIB nacional - 29% para el D.F. y 14% en los municipios del estado de México-, en otro rubro la ZMCM aportó 36.6% del PIB en la industria de la construcción y 26% en electricidad.

En cuanto al PIB por sectores de actividad económica, en el sector agropecuario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), los estados más importantes fueron Jalisco, que aportó 9.5%; Sinaloa, 5.5%; Michoacán, 5.9%; Veracruz, 8.5%; Sonora, 5.0%; Chiapas, también 5.0% y el estado de México 6.2%.

En el sector de la industria manufacturera, las mayores aportaciones al PIB corresponden al Distrito Federal, al estado de México y a Nuevo León, que representaron 47.5% del total.

---

68/ Hernández Verde, Silvia, op. cit., p. 26.



En lo que se refiere al PIB generado por las actividades económicas terciarias que incluye los servicios de comercio, restaurantes, hoteles, transportes, almacenamiento y comunicaciones y otro denominado "resto de los servicios", que comprende las actividades financieras, los rubros de seguros y bienes inmuebles y los servicios comunales, sociales y personales, sobresalen las siguientes entidades por su participación: Distrito Federal, estado de México y Jalisco, con 43.7%, seguidas por Veracruz, Nuevo León, Chihuahua y Puebla con 61.5% del total nacional en esta rama.

Por lo que se refiere al sector "resto de los servicios", la contribución más alta se registró en el Distrito Federal, le siguen el estado de México con 8.1%; Jalisco con 5.9%; Nuevo León con 5.3% y Veracruz con 4.6%.

El PIB del Distrito Federal tiende a evolucionar paralelamente al PIB del resto del país, con leves variaciones en su configuración.

CUADRO 24  
CRECIMIENTO REAL DEL PIB  
(Promedios)

AÑOS	DISTRITO FEDERAL	RESTO DEL PAIS
1971-1975	5.6	6.6
1976-1980	6.0	6.7
1981-1985	3.9	2.0
1986-1990	1.1	1.1

FUENTE: Dávila Capallos, Enrique, La economía de la Ciudad de México. Evolución, estructura y perspectivas, en Samaniego Breach, Ricardo (Comp.), Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México. Ed. El Pórtico de la Cd. de México, 1992,

Esta entidad ha mantenido una participación mayoritaria en el PIB nacional, casi de manera uniforme a lo largo de varias décadas.

CUADRO 25  
PARTICIPACION DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PIB

AÑO	PORCENTAJE
1970	6.6
1975	6.7
1980	2.0
1990	1.1

FUENTE: Dávila Capalleja, Enrique, op. cit., p. 45.

La aparente desaceleración del PIB del Distrito Federal en el total nacional se explica por la aplicación de una política restrictiva del gasto público durante la etapa del desarrollo compartido y el auge petrolero. La mayor parte de las asignaciones presupuestales se destinaron a las entidades que poseían una enorme riqueza en yacimientos del llamado "oro negro".

Los ajustes que se realizaron en el sector público impactaron fuertemente a esta entidad, a tal grado que su participación en el PIB no se recuperó a mediados de los ochentas, lo que indica que fueron las zonas rurales y los centros de producción manufacturera los que resintieron enormemente la crisis económica.

El manejo del gasto público local entre 1989 y 1993 permitió mayor certidumbre y expectativas para la inversión privada por lo que de acuerdo al programa económico instrumentado, el

Distrito Federal se perfila como el eje de una mayor apertura comercial, gracias a las enormes inversiones en infraestructura y obras públicas que buscan inducir y atraer a inversionistas nacionales y foráneos orientados a la exportación. 69/

### 3.2.2. Actividad económica sectorial.

La estructura del PIB del Distrito Federal se diferencia del agregado nacional por su escasa participación en las actividades primarias. Lo anterior se puede constatar en el cuadro 26.

CUADRO 26  
PARTICIPACION DEL DISTRITO FEDERAL EN EL PIB POR GRAN DIVISION  
(Estructura porcentual)

Sector	1970	1975	1980	1985	Promedio 70-85
TOTAL	27.6	26.1	25.2	27.2	26.5
Agropecuario, silvicultura y pesca	0.6	0.8	0.7	0.5	0.6
Minería	3.6	3.5	2.6	1.2	2.7
Ind. manufacturera	32.2	29.8	29.5	24.3	28.9
Construcción	24.7	18.9	21.4	19.8	21.2
Electricidad	18.3	18.9	14.9	11.6	15.9
Comercio, restaurantes y hoteles	33.3	26.7	27.6	38.4	31.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	32.9	32.4	30.1	n.d.	24.0
Servicios financieros seguros y bienes inmuebles	24.5	25.8	26.7	n.d.	19.4
Servicios comunales, sociales y personales	40.4	39.1	36.9	30.6	36.8

FUENTE: Dávila Capalleja, Enrique, *ibid.*, p. 46.

69/ Venegas, Juan Manuel, "Albergará empresas no contaminantes el corredor industrial de Iztapalapa" en La Jornada, lunes 10 de mayo de 1993, p. 33.

El cuadro anterior muestra que la economía de la ZMCM posee una preeminencia al interior del sector secundario y terciario; en el primero destaca la participación de la industria manufacturera con 28.9% en promedio; le sigue la industria de la construcción con 21.2%; finalmente el subsector electricidad participa con 15.9%.

En el sector terciario destaca la rama de servicios comunales, sociales y personales con 36.8%; le sigue el comercio, restaurantes y hoteles con 31.5%; otra rama que también contribuye con un alto porcentaje en la actividad económica de esta zona es el transporte, almacenamiento y comunicaciones con 24.0%, en promedio, y finalmente aparece un subsector que cada día recobra más fuerza, es decir, los servicios financieros, seguros y bienes inmuebles con 19.4%.

Un aspecto sobresaliente de los datos anteriores se refiere a la composición del factor trabajo en el conjunto del valor agregado, lo que significa que las actividades de la entidad son intensivas en trabajo altamente calificado, con la tendencia hacia una clara terciarización de la economía metropolitana.

En el cuadro 27 se muestra la participación del Distrito Federal y municipios conurbados del estado de México por ramas cuya combinación da por resultado una importante presencia de estas dos entidades en las actividades secundarias y terciarias, principalmente en los servicios comunales, sociales y personales.

CUADRO 27  
DISTRIBUCION RELATIVA DE LA PEA POR SECTOR ECONOMICO EN CADA UNA  
DE LAS DELEGACIONES DEL D.F. Y POR CIFRA GLOBAL DE LOS MUNICIPIOS  
CONURBADOS  
(Estructura porcentual)

Areas de actividad	S E C T O R E S			Total
	Primario	Sucundario	terciario	
ZMCM	4.9	41.4	53.7	100.0
Distrito Federal	6.1	41.7	52.2	100.0
Alvaro Obregón	1.9	33.2	64.9	100.0
Ascapotzaco	0.7	43.6	55.7	100.0
Benito Juárez	3.9	41.1	55.0	100.0
Coyoacán	5.4	45.6	49.0	100.0
Cuajimalpa de M.	9.4	44.5	46.1	100.0
Cuauhtémoc	4.8	39.5	55.7	100.0
Gustavo A. M.	8.2	43.0	48.8	100.0
Istacalco	7.5	45.0	47.5	100.0
Istapalapa	7.7	47.0	45.3	100.0
M. Contreras	5.9	49.9	44.2	100.0
Miguel Hidalgo	4.9	37.2	57.9	100.0
Milpa Alta	30.2	29.5	40.3	100.0
Tláhuac	13.1	42.6	44.3	100.0
Tlalpan	7.7	48.0	44.3	100.0
Venustiano C.	6.3	33.1	60.6	100.0
Xochimilco	12.1	42.7	45.2	100.0
Municipios del Estado de México 1/	2.4	40.6	57.0	100.0

1/ Incluye los municipios de: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Ixcalli, Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan de Juárez, Metzahuacán, Nicolás Romero, Tecamac, Tlalpentepec y Tlaxiáhuac.

FUENTE: González Salazar, Gloria, El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. Iiec, UNAM, México, 1990, p. 54.

### 3.2.3. Población y niveles de ocupación.

Existen indicadores muy ilustrativos de la situación laboral en la estructura de la producción como la Población Económicamente Activa (PEA), los niveles de capacitación y la tasa de desempleo abierto.

Antes de revisar estos aspectos, es preciso indicar la población total de la ZMCM, que asciende aproximadamente a 15,047,685 personas distribuidas en una área de 4.451.2 kilómetros cuadrados.

CUADRO 28  
POBLACION EN EL D.F. Y ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS  
DEL ESTADO DE MEXICO  
1990

DISTRITO FEDERAL (Delegaciones)	(Miles)	ESTADO DE MEXICO (Municipios)	(Miles)	TOTAL ZMCM (Miles)
Ascapotzalco	474.6	Netzahualcoyotl	1,256.1	
Coyoacán	640.1	Ecatepec	1,218.1	
Cuajimalpa de M.	119.7	Naucalpan	706.6	
Gustavo A. M.	1,268.0	Tlalnepantla	702.8	
Iztacalco	448.3	Cuautlán Izcalli	325.7	
Iztapalapa	1,490.5	Atlixpán	315.2	
Magdalena C.	195.0	Chalco	282.9	
Milpa Alta	63.7	Tultitlán	246.5	
Alvaro Obregón	842.8	Chimalhuacán	242.3	
Tláhuac	0.2	Nicolás Romero	184.2	
Tlalpán	484.9	Coacalco	152.1	
Xochimilco	271.1	Tecoco	140.4	
Benito Juárez	407.8	Ixtapaluca	137.4	
Cuauhtémoc	593.9	La Paz	134.0	
Miguel Hidalgo	406.9	Huixquilucan	131.9	
Venustiano C.	319.6	tecanac	123.2	
Subtotal	9,029.1	Subtotal	6,381.2	14,410.3

FUENTE: Carrasco Licas, Rosalba y Hernández y Puente, Francisco, "El Área Metropolitana de la Ciudad de México/I" en La Jornada, lunes 20 de abril de 1992, p. 31.

CUADRO 29  
INTEGRACION TERRITORIAL DE LA ZMCM  
1990

DELEGACIONES	SUPERFICIE (Km 2)	MUNICIPIOS CONURBADOS	(Km 2)
Distrito Federal	1,499.00	Estado de México	2,952.21
Benito Juárez	27.96	Acolman	52.47
Cuauhtémoc	30.72	Atenco	139.67
Miguel Hidalgo	32.00	Naucalpan	89.00
Venustiano C.	46.78	Coacalco	44.97
Ascapotzalco	34.51	Cuautlán Izcalli	107.83
Coyoacán	58.19	Cuautitlán de R.R.	42.31
Cuajimalpa de M.	72.88	Chalco	273.59
Gustavo A. H.	91.46	Chiautla	24.99
Iztacalco	21.84	Chicoloapan	63.71
Iztapalapa	124.46	Chiconcuac	17.49
Magdalena C.	62.19	Chimalhuacán	33.68
Milpa Alta	268.63	Ecatepec	126.17
Alvaro Obregón	93.67	Huixquilucan	109.93
Tláhuac	88.41	Ixtapaluca	206.13
Tlalpán	309.72	Helchor Ocampo	32.48
Xochimilco	134.58	Naucalpan	154.90
		Netzahualcoyotl	62.00
		Nicolás Romero	232.40
		La Paz	36.92
		Tecanac	137.42
		Tooloyucan	30.63
		Tepetzotlán	210.43
		Tecoco	503.53
		Tezoyuca	17.49
		Tlalnepantla de B.	83.39
		Tultepec	22.49
		Tultitlán	96.19
Zona Metropolitana de la Ciudad de México			4,451.21

FUENTE: Camposortega Cruz, Sergio, "Evolución y tendencias demográficas de la ZMCM" en CONAPO, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas, México, 1992, p. 4.

De los datos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990 se desprende que las demarcaciones más pobladas de la ZMCM son:

NOMBRE	HABITANTES
Iztapalapa	1,490,499
Gustavo A. Madero	1,268,068
Nezahualcoyotl	1,286,115
Ecatepec	1,218,135
Naucalpan	786,551
Tlalneantla	702,807
Coyoacán	640,066

La ZMCM ha registrado un crecimiento mayor que la población nacional. De esta forma, su población se incrementó de 1.7 millones en 1940, a 5.4 millones en 1960, a 13.0 millones en 1980 y a 15.8 millones en 1990.

Los censos de población permiten aproximarse a estos conceptos, al comparar la conformación de la PEA del Distrito Federal con la del resto del país.

CUADRO 30  
PEA DEL DISTRITO FEDERAL Y REPUBLICA MEXICANA  
(Miles)

AÑO	DISTRITO FEDERAL (1)	REPUBLICA MEXICANA (2)	PORCENTAJE (1/2)
1960	1,752	11,253	15.6
1970	2,231	12,955	17.2
1980	3,313	22,066	15.0
1990	2,961	24,342	12.2
Promedio 60-90	2,564	17,654	14.5

FUENTE: Dávila Capalleja, Enrique, op. cit., p. 49.

Se observa que la PEA del Distrito Federal tiene una tendencia hacia la baja en el total nacional; sin embargo durante el periodo 1983-1993 no deja de percibirse una importante presencia en comparación con el total del país.

Las tasas de crecimiento del empleo asalariado y no asalariado en los centros urbanos más importantes de México es la siguiente:

CENTRO URBANO	TOTAL	ASALARIADO	NO ASALARIADO
Ciudad de México	17.9	14.8	27.6
Guadalajara	6.2	4.8	9.6
Monterrey	11.8	11.8	11.8

FUENTE: Salas Paes, Carlos, "Actividad económica y empleo en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en CONAPO, op. cit., p. 90.

El papel del gasto público hace presencia nuevamente en la conducción e inducción de la actividad económica de la ZMCM al concentrar en esta área actividades intensivas en fuertes inversiones de capital físico y humano. Los datos del INEGI arrojan las siguientes cifras en la distribución de la PEA por rama de actividad.



CUADRO 11  
PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD  
(Estructura porcentual)

R A M A S	DISTRITO FEDERAL				RESTO DEL PAIS			P A R T I C I P A C I O N		
	1960 (1)	1970 (2)	1980 (3)	1990 (4)	1960 (5)	1970 (6)	1980 (7)	(1/5)	(2/6)	(3/7)
T O T A L	100.0 -----	100.0 -----	100.0 -----	100.0 -----	100.0 -----	100.0 -----	100.0 -----			
SECTOR PRIMARIO	3.4 -----	3.1 -----	16.2 -----	1.5 -----	55.4 -----	40.9 -----	28.0 -----	6.1	7.5	57.8
Agropecuaria, silvicultura y pesca	2.7 -----	2.3 -----	6.1 -----	0.7 -----	54.1 -----	39.5 -----	25.8 -----	4.9	5.8	23.6
Minería	0.7 -----	0.8 -----	10.1 -----	0.8 -----	1.3 -----	1.4 -----	2.2 -----	53.8	57.1	459.0
SECTOR SECUNDARIO	38.0 -----	35.9 -----	24.2 -----	29.6 -----	17.7 -----	21.5 -----	18.1 -----	214.7	166.9	133.7
Industria manufacturera	30.4 -----	29.8 -----	12.3 -----	24.0 -----	13.7 -----	16.7 -----	11.7 -----	221.8	178.4	105.1
Construcción	6.7 -----	5.5 -----	2.2 -----	4.8 -----	3.6 -----	4.4 -----	5.9 -----	186.1	125.0	37.2
Electricidad	0.9 -----	0.6 -----	9.7 -----	0.8 -----	0.4 -----	0.4 -----	0.5 -----	225.0	150.0	1,940.0
SECTOR TERCIARIO	58.6 -----	61.0 -----	59.6 -----	68.9 -----	26.9 -----	37.6 -----	53.9 -----	217.8	162.0	110.5
Comercio, restaurantes y hoteles	17.4 -----	13.9 -----	4.1 -----	19.3 -----	9.5 -----	9.2 -----	7.8 -----	183.1	151.0	52.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.8 -----	4.3 -----	1.1 -----	7.5 -----	3.2 -----	2.8 -----	3.0 -----	181.2	153.5	36.6
Servicios	33.7 -----	38.9 -----	11.6 -----	37.6 -----	13.5 -----	19.8 -----	12.8 -----	249.6	196.4	90.6
Otros no especificados	1.7 -----	3.9 -----	42.8 -----	4.5 -----	0.7 -----	5.8 -----	30.3 -----	242.8	67.2	141.2

FUENTE: Dávila Capalleja, Enrique, op. cit., p. 50.

La estructura de la PEA por rama muestra una clara tendencia de ocupación en los sectores secundario y terciario; el primero tuvo una participación del 38.0% en 1960 al pasar a 29.6% en la década de los noventa; el sector terciario elevó su participación al pasar de 58.6% en 1960 a 68.9% para 1990.

El proceso anterior es similar al resto de la República Mexicana, con la diferencia que la mayor parte de la PEA del Distrito Federal se ocupa en actividades relacionadas con el comercio y servicios diversos.

Un aspecto que debe subrayarse sobre la estructura de la PEA entre el Distrito Federal y el área conurbada es que ambas poseen características idénticas. Lo anterior se confirma con los datos recabados por el INEGI, donde el subsector manufacturero ocupa un lugar destacado con 25.3%, seguido por los servicios con 36.2% y finalmente aparece el comercio con 19.5%.

CUADRO 32  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA PEA DE LA ENCM

R A N A S	%
T O T A L	100.0 -----
SECTOR PRIMARIO	1.3 -----
Agropecuaria, silvicultura y pesca	1.3
SECTOR SECUNDARIO	29.1 -----
Minería, manufacturas y electricidad	25.3
Construcción	6.7
SECTOR TERCIARIO	58.6 -----
Comercio	19.5
Transporte y comunicaciones	5.0
Servicios diversos	36.2
Administración Pública y Defensa	8.1

FUENTE: *Ibidem*, p. 52.

Los niveles de ocupación están en función de la instrucción escolar y capacitación laboral en un periodo determinado, lo que significa que los empleos mejor remunerados (profesionistas, técnicos, funcionarios, directivos, personal administrativo, etc.) constituyen aproximadamente el 29.5% de la PEA en la ZMCM, el otro grupo, que abarca a comerciantes y vendedores, posee una instrucción escolar heterogénea con predominio de estudios medios, sólo 1.8% tiene preparación superior; el grupo III con 43.2% forma el grueso de la población económicamente activa que desempeña tareas que no requieren especialización y conocimientos a nivel superior.

CUADRO 33  
CALIFICACION DE LA PEA DE LA CIUDAD DE MEXICO Y AREA CONURBADA  
1985

GRUPOS DE POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	NIVELES DE INSTRUCCION			
	BASICA %	MEDIA %	SUPERIOR %	TOTAL
				100.0
GRUPO I				29.5
Profesionales	-	0.2	5.4	5.6
Técnicos	-	0.6	2.4	3.0
Funcionarios	-	2.4	2.8	5.2
Directivos	-	1.4	2.6	4.0
Personal administrativo	-	9.3	2.4	11.7
GRUPO II				27.3
Comerciantes	6.4	12.4	1.8	20.6
Vendedores	3.8	2.9	-	6.7
GRUPO III				
Otros trabajadores no especificados	40.1	3.1	-	43.2

FUENTE: Corona Rentería, Alfonso, "Economía de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en Investigación Económica n.º. 193, Facultad

La ciudad de México y área conurbada con sus aproximadamente 15 millones de habitantes ocupa una superficie no mayor a 1% del territorio nacional, lo que ha provocado saturación urbana y una gama de crecientes problemas en todos los órdenes: inseguridad pública, insuficiencia de transporte y vivienda, obsolescencia de su planta industrial, excesiva concentración del ingreso en grupos minoritarios de la población, etc.

Del total de la población, corresponde a la PEA 46.4%, distribuida el 57.9% en el Distrito Federal y el 42.1% entre los municipios conurbados del Estado de México. La tasa de desempleo abierto oscila alrededor del 3.3% que equivale a 200 mil desempleados, tasa superior a la que se registra en el país.

CUADRO 34

TASAS DE DESEMPEÑO ABIERTO EN LA CIUDAD DE MÉXICO	
AÑO	TASA PROMEDIO ANUAL %
1975	7.3
1980	4.3
1985	6.9
1990	3.3

FUENTE: INEGI, Anuario Estadístico del D.F., 1991.

Respecto al crecimiento poblacional la ZMCM registró una tasa promedio de 2.0%, inferior al promedio nacional que es de 2.3%.

El Distrito Federal se ha convertido en las últimas décadas en un polo de desarrollo poco atractivo para la población que busca mayores oportunidades de empleo; en cambio el área conurbada del estado de México muestra otra faceta como principal receptor de migrantes de otros estados.

El concepto de desempleo abierto es poco claro, pues se considera que el desempleo se origina en condiciones desfavorables como cambios en la estructura de la producción, poca competitividad con ramas que se vinculan al sector externo, diseconomías de escala, escasas fuentes de trabajo, salarios bajos, etc. La realidad es que durante la crisis de los ochentas, un alto porcentaje de empresas cerraron por éstas y otras causas lo que agravó el problema del desempleo.

70/

### 3.3. Elementos estructurales de la economía de la ZMCM.

Es indudable que los contrastes en las grandes urbes es un reflejo de lo que acontece en el resto del país. Esta situación es aplicable a los sectores primario y secundario, producto de las políticas proteccionistas de la década de los setentas que favorecieron el desarrollo industrial sobre una precaria producción rural, que con el paso de los años se volvió insostenible.

Las altas tasas de crecimiento de dicho sector, con un Estado complaciente, sólo propiciaron un desequilibrio sectorial de consecuencias desastrosas para la economía.

---

70/ Este fenómeno que se agudiza en tiempos de contracción económica, se aborda con más rigor analítico en Márquez Padilla, Carlos, "Dimensión y naturaleza de la desocupación en la crisis de 1982-1983". Economía Mexicana núm. 7. CIDE, México, 1985, pp. 69-72.

El modelo de acumulación en el periodo del desarrollo compartido en su versión ampliada del desarrollo estabilizador tocó fondo en 1976, las medidas correctivas en el proceso económico actuaron sobre la superestructura sin alterar en esencia la base o sustento del sistema, lo que nuevamente condujo a una severa crisis poco conocida durante casi cincuenta años. 71/

Durante varios lustros la sociedad mexicana se acostumbró a vivir con ritmos de crecimiento acelerado por lo que la aparición de los problemas incipientes de carácter estructural no impactaron a los agentes sociales con la misma intensidad. 72/

Al hablar de crisis y como consecuencia de tanta repetición se volvió común en el ámbito oficial y académico. Durante el siguiente sexenio (1983-1988) la política económica se dirigió a estabilizar los agregados macroeconómicos en un marco de restricciones en el gasto público: el objetivo real era desterrar la inflación. Los vientos privatizadores de las viejas potencias de Europa llegaron a suelos latinoamericanos y anclaron en la tecnoburocracia mexicana para dar paso a la "ola neoliberal", resultados: adelgazamiento del Estado y una mayor participación del sector privado en la actividad económica.

---

71/ El primer periodo se caracterizó por un rápido crecimiento sin inflación, la temporalidad del mismo se ubica entre 1956 y 1970; el segundo de 1970 a 1976. Véase Fitzgerald, E.U.K., "La política de estabilización en México: el déficit fiscal y el desequilibrio macroeconómico, 1960-1970" en Thorp, Rosemary y Whitehead, Laurence (Comps.), *Inflación y Estabilización en América Latina*. FCE, México, 1984, p. 35.

72/ Trejo Delarbe, Raúl, "La crisis, el Estado y los agentes sociales" en Tello, Carlos, op. cit., p. 17.

La tarea del siguiente sexenio (1989-1994) se circunscribe a culminar el proceso de "cambio estructural" con algunos resultados benévolos. Lógicamente en el proceso socio-económico siempre habrá sectores de la población que no esten satisfechos por completo.

Después de estas disgregaciones, que ya se comentaron ampliamente en los dos primeros capítulos, ahora se pretende abordar brevemente tres elementos de carácter estructural que caracterizan a la actividad económica metropolitana: economías y deseconomías externas, economías de escala y participación del sector informal (actividad subterránea).

### 3.3.1. Economías y deseconomías externas y economías de escala.

El proceso productivo, en cualquiera de sus fases obtiene una gama de servicios diversos a un costo muy bajo, lo que se conoce como economías externas. La excesiva concentración de la población en combinación con la actividad económica facilita el acceso a una abundante oferta de bienes y servicios, fuerza de trabajo, actividades complementarias propias de la interacción entre los agentes sociales, y sobre todo una política estatal deliberada que busca proteger la inversión pública a favor del gran capital.

Un fenómeno peculiar de la aglomeración urbana que se produce cuando se traspasan ciertos límites de congestión vial y saturación de servicios públicos son las llamadas deseconomías externas, comparables al principio de los rendimientos decrecientes .

Los efectos sociales de esta regresión económica se resienten por lo general en la disminución en la calidad de la vida

urbana; por ejemplo la contaminación atmosférica que afecta a toda la población residente; el congestionamiento de las vías de comunicación que ocasiona cuantiosas pérdidas en horas/hombre; posibles temblores por la estructura endeble del subsuelo que desalienta nuevos asentamientos humanos, etc.

El fenómeno contrario a las deseconomías externas son las economías de escala que se producen por las ventajas en el gran tamaño del mercado de bienes y servicios que mejora las oportunidades de inversión productiva de las empresas instaladas, y particularmente sus costos de producción.

Las economías externas han creado en la última década un movimiento del capital con dirección hacia la periferia de la ZMCM.

### 3.3.2. Participación del sector informal en la economía urbana.

Actualmente la ZMCM alberga un conjunto de actividades económicas heterogéneas y dispares que tienen como característica el ejercicio fuera del marco institucional de las relaciones del mercado formal.

Resulta un poco difícil definir y cuantificar la actividad económica informal o "subterránea" por su carácter elusivo, que puede analizarse de diferentes formas ya sea del lado del producto (producción de bienes y servicios que no están a cargo del sector formal), o por el lado de los ingresos (evasión de impuestos).

Una explicación de la economía informal en los países subdesarrollados como México es que se asocia al subempleo y



los mercados marginales de trabajo, que se produce por el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar y la inelasticidad de la oferta industrial y de servicios. A las actividades informales se les identifica como ilegales, su participación en el PIB es cercana al 26% y se localiza en el sector manufacturero y el comercio. 73/

El subempleo en la ciudad de México y área metropolitana se origina por diversas causas, a saber:

1) Las elevadas tasas de incremento poblacional, 2) La permanente inmigración del interior del país (PEA) que busca mejores condiciones laborales y de bienestar social, 3) La creciente desigualdad de los beneficios que son consecuencia de un modelo dependiente y concentrador y 4) La aparición de crisis periódicas que se traducen en recesión y estancamiento productivo. 74/

El origen más remoto de las actividades informales se encuentra en la descapitalización del sector rural y la expulsión de la población del campo y de las ciudades pequeñas y medianas como consecuencia de la desaceleración de la economía mexicana desde 1981.

La expansión de la masa de desempleados que se refugió en el sector terciario, cuya principal actividad es el comercio de bienes de consumo no básico y consumo duradero en los espacios públicos (calles, avenidas, paraderos del metro, etc.) ha resultado un verdadero problema para las autoridades del DDF.

---

73/ Corona Rentería, Alfonso, op. cit. pp. 118-119.

74/ En la medida en que se supera la fase de contracción económica, ya sea por innovaciones tecnológicas, mayores economías de escala (modernización de los sectores más dinámicos) el problema de la falta de empleos no se supera, sino que éste permanece. Véase Márquez Padilla, Carlos, op. cit., pp. 73-77.

Una de las acciones emergentes para regular el crecimiento del sector informal es la construcción de zonas ex profeso que ha promovido el gobierno local a través de fideicomisos.

Falta mucho por hacerse en materia fiscal y administrativa para ordenar y reglamentar esta problemática; además no se han instrumentado medidas de fondo para atacar en forma integral el desempleo rural y urbano, que da lugar al crecimiento caótico de las actividades "subterráneas" de la economía.

**CAPITULO IV**  
**ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO**  
**DEL DISTRITO FEDERAL**

#### CAPITULO IV ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POLITICA DE GASTO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.

En los capítulos precedentes se efectuó un breve examen de la naturaleza y funciones del Estado como agente impulsor del proceso económico, es decir, como sujeto activo y protagonista que dispone de una elevada proporción de los recursos fiscales y que de acuerdo a determinadas pautas del desarrollo urbano, incide en la creación de infraestructura y equipamiento local, que son los soportes físicos y económicos sobre los cuales se despliegan las actividades productivas de los sectores público y privados.

En un primer balance del papel del gasto público local en la conformación de la estructura económica de la ciudad de México, se considera necesario partir del desglose de los resultados financieros de gestión gubernamental para reflexionar más adelante si estos resultados pueden ser indicadores reales que muestren el avance o retroceso en las condiciones materiales de la sociedad, la creación de empleos, estímulo de la demanda y oferta de bienes y servicios, la redistribución de los frutos del desarrollo y sobre todo las implicaciones del gasto público como amortiguador de los desequilibrios regionales.

##### 4.1. Resultados financieros de gestión gubernamental.

Los resultados de gestión gubernamental en el pasado reciente fueron reflejo del grado de intervención estatal en la economía. Si se registraba un déficit se consideraba que los propósitos se ajustaban a una política expansionista y lo contrario cuando el ejercicio fiscal resultaba en superávit financiero.

En nuestros días el resultado de las finanzas públicas no sólo depende de la instrumentación de las políticas de gastos e ingresos sino también del nivel de la actividad económica, variable que a su vez depende de las decisiones del sector privado.

El aspecto más notorio de la política económica en boga son las constantes restricciones al gasto público, a pesar de esta situación en el ámbito local las "presiones sociales" como le llaman los diseñadores del presupuesto, tienden a incrementar los montos aprobados, como expresión de la contención del consumo corriente y el gasto de inversión.

CUADRO 35  
DISCIPLINA PRESUPUESTAL DEL DDF  
(Miles de millones de pesos)

AÑO	PRESUPUESTO		DIFERENCIA	VARIACION
	APROBADO (1)	REAL (2)	(2-1)	FORCENTUAL (2/1)
1983	340.6	274.2	(66.4)	-19.5
1984	447.8	498.8	51.0	11.4
1985	672.0	787.5	115.5	17.1
1986	1,073.4	1,086.1	12.7	1.2
1987	1,081.4	2,559.4	1,478.0	136.6
1988	5,059.2	5,357.1	297.9	5.8
1989	5,780.0	6,239.8	459.8	7.9
1990	7,585.6	9,050.6	1,465.0	19.3
1991	10,862.7	10,990.3	127.6	1.1
1992	12,870.5	13,929.6	1,059.1	8.2
1993 1/	14,535.9 2/	15,451.2 1/	915.3	6.3
<b>PROMEDIO</b> 83-92				17.7

1/ Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF 1993 en millones de nuevos pesos.

2/ El ejercicio real aparece en la cuenta pública del año correspondiente. Para el caso de 1993, el DDF publicará las cifras definitivas en junio de 1994.

3/ Cierre preliminar.

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

La programación del presupuesto local se ciñe inexorablemente a los Criterios Generales de Política Económica y a los planes de corto y largo plazo, como el PSE 75/ y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, con el objetivo de no alterar los propósitos macroeconómicos de la Federación.

El gasto aprobado u original siempre se proyecta con un margen inferior a los niveles de captación esperados, o sea nunca se estima gastar más allá de los ingresos efectivos de la hacienda local, de lo contrario se incurriría en la generación de déficits fiscales que se financiarán con subsidios o endeudamiento, por lo tanto si los ingresos tienden a aumentar, los gastos se incrementarán en forma proporcional al volumen de recursos excedentes.

El problema principal de la política financiera de la ciudad radica en una adecuada elección de alternativas para la realización de obras públicas -infraestructura urbana, comunicaciones, edificios para salud y educación-, y la producción de bienes y servicios: ¿ con recursos propios o con mayores participaciones en impuestos federales, o quizá con más subsidios ?

En términos generales el volumen de las erogaciones siempre evolucionan en función de las expectativas de ingresos, al nivel de inflación esperado, y a la participación del Estado en la generación de bienes y servicios.

---

**75/** Este programa antiinflacionario cambió dos veces de nombre en la actual administración. En 1989 se llamó Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y estuvo vigente hasta 1991, para 1992 únicamente se cambió de semántica influenciado por las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Canadá y Estados Unidos. Ahora se conoce como Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

Las cifras demuestran que la entidad no podrá financiar, en el largo plazo, su gasto corriente y de inversión con recursos propios y seguirá dependiendo de los apoyos fiscales de la Federación y en la medida en que su estructura productiva necesite insumos y tecnología extranjeros, utilizará el expediente del endeudamiento externo.

La clasificación administrativa del gasto permite apreciar el monto y la orientación de las erogaciones públicas. Por ejemplo, en 1983 las dependencias y entidades se redujeron a su máxima expresión como consecuencia de una baja drástica de recursos ordinarios.

En el siguiente año se crearon algunas dependencias dedicadas a la planeación del desarrollo, ámbito que requería enormes esfuerzos para revertir la situación de paro y estancamiento productivo registrado en la ciudad; en tanto que otras se crearon con la finalidad de controlar el éxodo de la fuerza laboral desocupada que llegaba del interior del país, sobre todo de los estados circunvecinos (Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y San Luis Potosí).

Gracias al ligero repunte de los ingresos ordinarios y ajenos la estructura administrativa y operativa volvió a engrosarse notablemente. El incremento relativo del gasto se destinó a la ampliación de las comunicaciones y redes viales, la construcción y adecuación de obras hidráulicas, el pago del servicio de la deuda, programas de seguridad e impartición de justicia y la planeación de la política tributaria.

Por otro lado, las delegaciones que absorbieron cuantiosos recursos en promedio fueron: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, y Alvaro Obregón. En el sector paraestatal destacó Ruta-100 y el Sistema de Transporte Colectivo (metro).

CUADRO 36  
 DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS CON MAYOR RANGO DE GASTO EJERCIDO  
 1983-1993

CLAVE	NOMBRE	%
73	COMISION DE VIALIDAD Y TRANSPORTE URBANO	10.1
33	DIRECCION GENERAL DE CONSTRUCCION Y OPERACION HIDRAULICA	8.6
99	DEUDA PUBLICA	6.4
12	SECRETARIA GENERAL DE OBRAS	5.7
32	DIRECCION GENERAL DE OBRAS	4.3
31	DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PUBLICOS	2.6
11	TESORERIA	2.1
64	DELEGACION CUAUHTEMOC	1.7
55	DELEGACION GUSTAVO A. MADERO	1.5
57	DELEGACION IXTAPALAPA	1.4
65	DELEGACION MIGUEL HIDALGO	1.1
66	DELEGACION VERUSTIANO CARRANZA	1.0
51	DELEGACION ALVARO OBREGON	0.9
77	AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS R-100	9.6
91	SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO (METRO)	6.3

FUENTE: Cuenta Pública del DDF 1983-1992 y Proyecto de Presupuesto de Egresos 1993.

En otra perspectiva, la clasificación funcional del gasto muestra claramente el papel de esta variable en la economía metropolitana. Este gasto tendió a incrementarse significativamente después de 1988. Durante el periodo de referencia -1983-1993- tuvo un ritmo de crecimiento de 55.2% promedio anual, en términos nominales.



CÓDIGO 37  
EVOLUCIÓN DEL USUARIO DE CLASIFICACIONES FUNCIONALES  
(Millón de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 1/
<b>T O T A L</b>	274.2	486.8	787.5	1,086.1	2,556.4	5,357.1	6,278.0	9,010.6	10,990.2	13,928.5	14,535.9
<b>I ACTIVIDADES PÚBLICAS CENTRALES</b>	36.4	73.9	111.4	157.9	382.5	827.7	1,514.9	2,183.0	3,093.9	3,357.3	3,829.0
<b>ADMINISTRACION GENERAL</b>	16.1	34.8	60.7	78.3	179.5	368.2	625.9	882.4	1,373.7	1,378.7	1,504.7
<b>ADMINISTRACION GENERAL DEL DOP</b>	16.1	34.8	60.7	78.3	179.5	368.2	625.9	882.4	1,373.7	1,378.7	1,504.7
<b>JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA</b>	20.3	37.3	80.7	62.3	217.0	559.5	1,088.9	1,220.4	1,720.2	1,878.8	2,124.3
<b>AFORZAMIENTO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA</b>	3.6	7.3	18.0	27.2	81.7	187.6	253.6	301.6	484.9	548.9	659.4
<b>IMPARTICION DE JUSTICIA Y VIGILANCIA DE LA</b>											
<b>LABORACION LABORAL</b>	1.9	3.7	1.1	2.1	9.8	15.7	15.8	15.3	23.3	27.6	30.1
<b>SEGURIDAD PÚBLICA</b>	14.8	28.1	34.8	32.9	129.5	356.2	817.5	903.7	1,252.0	1,402.1	1,634.8
<b>II ORIENTACION GENERAL DE LA ECONOMIA</b>	16.7	74.6	179.0	137.0	234.0	333.2	203.4	280.1	349.1	404.1	580.7
<b>PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL</b>	0.8	1.0	1.4	1.5	3.1	5.7	7.5	13.1	18.0	22.7	31.0
<b>PLANIFICACION</b>	0.8	1.0	1.4	1.5	3.1	5.7	7.5	13.1	18.0	22.7	31.0
<b>POLITICA FINANCIERA, FISCAL Y CREDITICIA</b>	35.9	73.6	177.6	135.5	230.9	327.5	195.9	259.0	333.1	381.4	549.7
<b>ADMINISTRACION FISCAL Y RECAUDACION</b>	5.4	12.8	19.8	26.4	58.1	104.6	137.9	175.6	251.4	299.4	296.1
<b>DEUDA PÚBLICA</b>	30.5	60.8	158.8	111.1	172.8	222.9	88.0	78.4	79.7	82.0	253.6
<b>III ORIENTACION SECTORIAL DE LA ECONOMIA</b>	127.1	188.9	259.3	388.0	1,007.8	2,284.8	1,993.7	2,591.5	2,810.8	3,902.1	3,961.4
<b>PONERO Y RECLASIFICACION AGRICOLARIA, FORESTAL</b>											
<b>Y GANADERIA</b>	3.8	8.6	7.3	8.8	19.3	42.5	52.1	106.0	143.5	144.8	155.1
<b>PONERO DE LA PRODUCCION FORESTAL Y PRODUCTIV.</b>	2.8	8.6	7.3	8.8	19.3	42.5	52.1	106.0	143.5	144.8	155.1
<b>FUNDACION DE SERVICIOS DE TRANSPORTES Y</b>											
<b>COMUNICACIONES</b>	110.7	172.1	233.2	359.3	914.8	1,838.0	1,836.1	2,438.2	2,620.4	3,562.4	3,656.4
<b>TRANSPORTE USUARIO</b>	110.7	172.1	233.2	359.2	914.6	1,838.0	1,836.1	2,438.2	2,620.4	3,562.4	3,656.4
<b>REGULACION DEL MERCADO</b>	12.6	8.2	18.7	18.8	73.9	305.5	87.3	48.9	84.9	150.1	150.1
<b>ABASTO Y COMERCIALIZACION</b>	12.6	8.2	18.7	18.8	73.9	305.5	87.3	48.9	84.9	150.1	150.1
<b>IV SERVICIOS SOCIALES Y URBANOS</b>	74.0	161.4	237.9	404.8	925.1	1,811.4	2,527.9	4,008.0	4,738.4	6,346.1	6,164.6
<b>SALUD PÚBLICA</b>											
<b>SALUD</b>	19.5	35.3	54.5	89.0	211.6	384.0	520.0	795.2	938.0	1,038.3	1,185.3
<b>DESARROLLO Y SERVICIOS SOCIALES</b>	4.8	10.5	18.3	22.1	73.2	117.8	147.8	238.9	330.1	384.2	426.5
<b>ASISTENTES HUMANOS</b>	14.7	25.0	36.2	62.9	138.6	276.2	372.2	556.3	607.9	644.1	758.8
<b>ASISTENTES HUMANOS</b>	66.3	105.0	152.3	281.8	576.0	1,103.8	1,507.7	2,328.4	2,709.0	3,251.3	3,103.2
<b>PLANIFICACION DE LOS ASISTENTES HUMANOS</b>	0.4	2.2	20.2	10.5	29.2	38.6	164.5	218.5	177.2	176.9	91.3
<b>RECONSTRUCCION URBANA</b>	22.8	50.6	74.1	189.5	280.2	503.9	678.1	755.3	1,000.7	1,253.1	1,179.1
<b>RECONSTRUCCION DE LA TENENCIA DE LA VIVIENDA</b>	0.5	0.9	1.3	1.3	2.9	5.2	9.7	9.1	10.8	11.4	12.6
<b>VIVIENDA</b>	3.1	8.8	10.8	13.8	27.0	32.8	117.9	243.4	155.2	221.7	235.1
<b>AGUA POTABLE</b>	11.4	25.7	29.2	41.7	105.1	209.6	439.4	638.6	641.1	807.2	812.4
<b>DESAHUE Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUA</b>	8.1	19.0	26.7	65.0	131.6	217.7	299.5	465.5	724.0	781.0	772.7
<b>PONERO DE LA EDUCACION</b>	7.1	20.0	32.8	16.5	43.2	81.7	219.2	365.0	347.5	503.7	451.6
<b>AMPLIACION Y REPOSICION DE LA PLANTA FISICA</b>											
<b>EDUCATIVA</b>	7.1	20.0	32.8	16.5	43.2	81.7	219.2	365.0	347.5	503.7	451.6
<b>PREVENCCION Y PROMOCION DE LA ECOLOGIA Y DEL</b>											
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	1.1	0.9	10.3	21.5	94.3	231.9	281.0	519.4	721.9	1,572.8	1,424.5
<b>PREVENCCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION</b>											
<b>INDUSTRIAL</b>	0.2	0.1	1.9	0.3	3.9	6.1	19.4	142.4	212.2	673.5	799.1
<b>INDUSTRIAL</b>	0.9	0.8	16.4	21.2	90.8	225.8	261.4	377.0	509.7	899.3	625.4

1/ Proyecto de Presupuesto del Egresos del DOP 1993 en millones de pesos nuevos.  
FUENTE: Cuenta pública del DOP, varios años.

De acuerdo a la clasificación funcional de la extinta SPP, las actividades públicas centrales tuvieron una participación promedio alrededor de 19.7%; el grupo II participó con 8.7%; mientras que las actividades con alta incidencia sectorial lo hicieron con 34.1%; finalmente destacó el grupo de servicios sociales y urbanos con 37.5%.

CUADRO 38  
EVOLUCION DEL GASTO EN CLASIFICACION FUNCIONAL  
(Estructura porcentual)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	PROMEDIO
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I ACTIVIDADES PUBLICAS CENTRALES	13.3	14.8	14.2	14.5	15.3	17.3	24.3	24.1	28.1	24.1	26.3	19.7
II ORIENTACION GENERAL DE LA ECONOMIA	13.4	14.9	22.7	12.6	9.2	6.2	3.2	3.0	3.2	2.9	4.0	8.7
III ORIENTACION SECTORIAL DE LA ECONOMIA	46.3	37.9	32.9	35.6	39.4	42.7	32.0	28.6	25.6	27.3	27.3	34.1
IV SERVICIOS SOCIALES Y URBANOS	27.0	32.4	30.2	37.3	36.1	33.8	40.5	44.3	43.1	45.7	42.4	37.5

FUENTE: Cuadro 37

Si se relacionan los niveles de gasto público del cuadro con el PIB se establece que la proporción de las erogaciones que efectúa el DDF representan el 1.4%, que es poco significativo desde el punto de vista cuantitativo.

Pero si se observa la dirección de estos recursos se palpa que el 71.6% en promedio (sector III+ sector IV) fueron absorbidos en su mayor parte por la prestación de servicios de comunicación y transporte, mejoramiento urbano, agua potable y la creación de la infraestructura de drenaje y tratamiento de aguas negras.

Otro criterio que arroja luz sobre el destino de los recursos públicos es el que resume la acción gubernamental en siete ámbitos, pues permite apreciar, en forma idéntica al cuadro anterior la participación activa de sólo dos: el transporte e infraestructura y urbanización, con 30.4% y 22.4%, respectivamente.

CUADRO 39  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO POR AMBITO

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	PROMEDIO
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	19.3	22.3	30.4	19.3	16.1	13.2	10.0	13.6	15.7	14.0	14.3	17.2
JUSTICIA Y SEGURIDAD PUBLICA	7.4	7.4	6.5	7.6	8.4	10.4	17.5	13.5	13.6	14.4	16.0	11.3
PRESERVACION Y PROTECCION ECOLOGICA	0.4	0.2	2.3	2.0	3.7	4.3	4.5	5.7	6.6	9.1	9.8	4.4
DESARROLLO SOCIAL	9.7	11.1	8.5	9.4	9.9	8.9	11.8	12.8	11.8	11.7	11.2	10.6
INFRAESTRUCTURA Y URBANIZACION	16.9	21.1	19.4	25.9	22.5	20.6	24.2	25.8	24.7	23.9	21.4	22.4
TRANSPORTE	40.3	34.5	29.6	33.0	35.7	34.3	26.2	26.8	23.8	25.3	25.2	30.4
ABASTO Y COMERCIALIZACION	6.0	3.4	3.3	2.6	3.7	8.3	5.8	1.8	1.8	1.6	2.1	3.7

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

Contradictoriamente otros rubros del gasto público de la metrópoli que tienen un impacto directo en la población como la preservación y protección ecológica y el desarrollo social, apenas alcanzaron una participación en el total del gasto de 4.4% y 10.6%.

Finalmente se menciona otra clasificación que procura identificar el gasto incurrido en las cosas que el gobierno compra (según el objeto del gasto) como se indica a continuación.

CUENSO 40  
EVOLUCION DEL GASTO POR CAPÍTULOS ECONÓMICOS  
(en miles de millones de pesos)

AÑO	1000 SERVICIOS PERSONALES Y SEMIEST.	2000 MATERIALES	3000 SERVICIOS GENERALES	4000 TRANSMISORES	5000 BIENES MÓB. E INMUEB.	6000 OBRA PÚBLICA	7000 INVERSION FINANCIERA	8000 ENCUADRES EXTRAORD.	9000 DEUDA PÚBLICA	T O T A L
1983	79.4	19.6	17.0	25.6	34.3	59.0	6.2	2.1	30.5	274.7
S.C. 1/	58.4	9.1	13.1	25.6	32.6	59.7	0.0	0.1	30.5	229.1
O. Y E. 2/	21.0	10.5	3.9	0.0	1.6	0.3	6.2	2.1	0.0	45.6
1984	134.3	38.0	28.5	50.7	49.8	127.0	0.0	3.3	60.8	499.0
S.C.	98.4	20.9	19.1	50.7	40.6	126.3	0.0	0.0	60.8	416.8
O. Y E.	35.9	18.0	9.4	0.0	9.2	0.7	5.7	3.3	0.0	82.2
1985	215.6	59.4	47.2	46.2	65.6	192.9	7.4	159.2	159.0	787.5
S.C.	158.3	28.4	30.8	46.2	46.7	177.8	0.0	154.0	158.8	646.0
O. Y E.	57.3	30.0	16.4	0.0	18.9	5.1	7.4	5.2	0.2	140.5
1986	1,594.4	373.1	517.1	314.0	457.5	1,697.1	17.0	148.6	456.3	1,086.1
S.C.	231.2	44.9	67.1	48.7	77.0	2,806.7	0.0	111.1	868.7	1,868.7
O. Y E.	1,363.2	328.2	450.0	265.3	380.5	1,408.4	17.0	148.6	345.2	217.4
1987	809.1	230.2	264.5	132.8	200.0	712.0	17.0	84.6	173.4	2,559.4
S.C.	554.1	94.0	185.5	132.6	180.5	696.3	0.0	64.1	171.8	2,018.9
O. Y E.	255.0	132.2	79.0	0.0	19.5	15.7	17.0	20.5	1.6	540.5
1988	1,757.6	715.8	641.5	358.3	278.3	1,261.2	76.1	43.6	226.7	5,157.1
S.C.	1,132.3	210.9	449.0	358.3	211.8	1,203.5	0.0	0.0	224.9	3,788.7
O. Y E.	625.3	504.9	192.5	0.0	66.5	57.7	76.1	43.6	1.8	1,568.4
1989	2,193.9	750.6	1,081.9	540.3	347.2	1,063.3	51.5	159.1	78.6	6,266.4
S.C.	1,475.4	318.0	614.1	500.3	313.0	1,043.8	0.0	106.5	68.1	4,682.3
O. Y E.	717.5	432.6	267.7	0.0	34.2	19.5	51.5	50.6	10.5	1,584.1
1990	3,080.9	1,059.4	1,731.6	415.1	1,174.6	1,726.3	214.7	57.9	79.3	9,070.5
S.C.	2,151.1	729.4	1,354.3	134.2	604.1	1,451.9	161.8	46.8	67.9	6,482.8
O. Y E.	929.8	330.0	377.3	280.9	570.5	2,274.4	73.0	11.1	31.4	2,577.7
1991	4,156.3	1,286.2	2,298.7	140.5	728.5	2,214.0	68.7	35.6	92.0	11,002.6
S.C.	2,935.0	915.6	1,794.1	140.3	534.0	1,989.7	0.0	18.0	91.0	8,199.9
O. Y E.	1,221.3	370.6	504.6	0.2	194.5	224.3	68.7	17.6	1.0	2,802.7
1992	5,182.7	1,377.4	3,176.6	268.3	886.3	2,865.3	90.7	0.4	82.0	13,229.6
S.C.	3,599.7	922.9	2,529.6	250.9	634.7	2,508.1	33.2	0.2	80.9	10,680.2
O. Y E.	1,483.0	404.5	646.8	17.4	251.6	357.2	77.5	0.2	1.1	3,249.4
PARTICIP.										
PREMIO										
81-92	32.3	9.9	13.0	5.5	8.3	22.5	1.0	0.6	6.9	100.0
S.C.	22.6	5.2	9.7	5.5	6.5	21.6	0.0	0.0	6.8	77.9
O. Y E.	9.7	4.7	3.3	0.0	1.8	0.9	1.0	0.6	0.1	22.1

1/ Sector Central  
2/ Organismos y Empresas

FUENTE: Cuenta Pública del DOP, varios años.

Según el cuadro 40 se puede constatar que el gasto público local se destina, en su mayor parte al pago de los servicios personales, o sea, el DDF proporciona empleo a una porcentaje elevado de la población activa que ocupa puestos de confianza, base y eventuales, situación que no corresponde a las necesidades reales de crecimiento en programas de infraestructura económica. Se puede argumentar que si bien es cierto que este tipo de gasto es altamente elevado como proporción del gasto de inversión, se debe a que el gobierno de la ciudad de México ha privilegiado en los últimos años al factor trabajo.

Al inicio del apartado se afirma que los resultados de la acción pública se medían por el grado de intervención del Estado en la economía. Este parámetro de evaluación tal vez no tenga hoy la misma validez que en el pasado reciente, porque la política económica actual se ha diseñado para adelgazar al Estado. En este sentido, la ciudad de México no podía ser la excepción y quedar aislada de los efectos de la política neoliberal.

Si bien es cierto que algunos indicadores macroeconómicos revelan en la práctica que la acción pública ha mejorado el resultado de las finanzas estatales y locales, se puede afirmar que sólo se ha actuado en la esfera financiera y no en la real.

De todos los ajustes en el área financiera, cabe preguntarse ¿quiénes fueron los beneficiarios de la política de gasto implementada en la década de los ochentas y principios de los noventas? Las cifras revelan que los grupos empresariales se fortalecieron con dicha política, de otra manera no podría explicarse el repunte de la inversión pública y un ligero aumento del empleo, gracias al reciclaje del gasto estatal en ámbitos que complementan y refuerzan el patrón de reproducción capitalista.

En esa dirección se ha orientado el gasto: inducir y atraer la inversión privada en áreas que antes eran exclusivas del Estado.

Por ejemplo, el gobierno de la ciudad elaboró estudios para privatizar la prestación de algunos servicios como el agua, transporte, recolección de basura, entre otros. Ya lo hizo en el área de abasto y comercialización al desaparecer los Almacenes para los trabajadores del DDF y la extinción de Industrial de Abastos.

Visto desde otro ángulo, el gasto en materia de desarrollo social no tiene la misma importancia que los programas de fomento económico, por ello no se explica por qué contradictoriamente en los presupuestos anuales la programación del gasto privilegia el combate a la pobreza, mientras que la realidad demuestra lo contrario.

Los recursos destinados a los que "menos tienen" permanecen en los mismos niveles de 1983: 10.6% promedio en términos nominales como proporción del gasto total.

Existe otro aspecto que llama la atención y conviene comentarlo. Es el que se refiere al dogma de la reducción del déficit financiero. La ejecución de las acciones gubernamentales muestran que la administración de Miguel De la Madrid no logró desterrar el fantasma del desequilibrio entre ingresos y egresos, como puede apreciarse en el cuadro 41.

Como consecuencia de la "modernización económica" y "el cambio estructural" las finanzas públicas del Distrito Federal arrojaron los siguientes resultados. De un déficit nominal de 477,823 millones de pesos en 1987 se pasó a un superávit financiero de 222,109 millones de pesos al año siguiente.

CUADRO 41  
 RESULTADOS GLOBALES  
 (Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>AHORRO</b>										
INGRESO CORRIENTE	207.7	336.9	493.3	773.8	1,980.2	5,517.0	6,678.4	9,285.6	10,998.1	13,621.6
GASTO CORRIENTE	114.9	205.7	325.3	518.9	1,280.3	2,930.3	3,938.1	5,118.5	6,658.8	8,420.4
Ahorro corriente (antes del pago de intereses)	92.8	131.2	168.0	254.9	699.9	2,586.7	2,740.3	4,167.1	4,339.3	5,201.2
PAGO DE INTERESES	4.5	19.9	81.9	28.4	78.7	103.7	50.8	46.8	56.3	58.0
Ahorro corriente (después del pago de intereses)	88.3	111.3	86.1	226.5	621.2	2,483.0	2,689.5	4,120.3	4,283.0	5,143.2
<b>SUPERAVIT PRIMARIO</b>										
INGRESO CORRIENTE	207.7	336.9	493.3	773.8	1,980.2	5,517.0	6,678.4	9,285.6	10,998.1	13,621.6
GASTO CORRIENTE	114.9	205.7	325.3	518.8	1,280.3	2,930.3	3,938.1	5,118.5	6,658.8	8,420.4
Ahorro corriente (antes del pago de intereses)	92.8	131.2	168.0	255.0	699.9	2,586.7	2,740.3	4,167.1	4,339.3	5,201.2
INGRESOS DE CAPITAL							1.6	62.6	14.9	267.6
GASTO DE CAPITAL	129.1	231.2	302.3	452.8	1,099.0	2,260.9	2,249.7	3,872.7	4,251.8	5,427.1
(Déficit) o Superávit de capital	129.1	231.2	302.3	452.8	1,099.0	(2,260.9)	(2,248.1)	(3,810.1)	(4,236.9)	(5,159.5)
(Déficit) o Superávit Primario	(36.3)	(100.0)	(134.3)	(197.8)	(399.1)	325.8	492.2	357.0	102.4	41.7
<b>RESULTADO FINANCIERO</b>										
AHORRO CORRIENTE (Después del pago de intereses)	88.3	111.3	86.1	226.5	621.2	2,483.0	2,689.5	4,120.3	4,282.9	5,143.2
INGRESOS DE CAPITAL							1.6	62.6	14.9	267.6
GASTO DE CAPITAL	129.1	231.2	302.3	452.8	1,099.0	2,260.9	2,249.7	3,872.7	4,251.8	5,427.1
(Déficit) o Superávit de capital	(129.1)	(231.2)	(302.3)	(452.8)	(1,099.0)	(2,260.9)	(2,248.1)	(3,810.1)	(4,236.9)	(5,159.5)
(Déficit) o Superávit Financiero	(40.8)	(119.9)	(216.2)	(226.3)	(477.8)	222.1	441.4	310.2	46.0	(16.3)

1/ Incluye 47.6 miles de millones de pesos de ADEFAS.

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

El esquema anterior es idéntico para 1989, 1990 y 1991 con 441,436, 310,196 y 46,025 millones de pesos, respectivamente, producto combinación entre mayores niveles de recaudación y una estricta disciplina en la ejecución del gasto programable y no programable. En 1992 se registró un déficit financiero por 16,324 millones de pesos.

En términos nominales y reales el binomio ingreso-gasto del Distrito Federal en el periodo 1983-1993 se comportó de la siguiente forma:

Los ingresos registraron serios altibajos en su comportamiento, de tal forma que los años de aparente crecimiento, en términos nominales, fueron 1987 y 1988 con 135.6% y 123%, respectivamente; el crecimiento promedio anual del periodo ascendió a 60.8%.

En términos reales se produjo un marcado contraste, pues en 1983, 1986, 1989 y 1991 se registraron tasas de crecimiento negativo: -13.4%, -25.4%, -2.9% y -4.1%, respectivamente. El efecto de la política neoliberal se reflejó claramente en el periodo de referencia. A precios constantes el crecimiento promedio fue de -0.7%.

Por el lado de los egresos, se observa una situación semejante a los ingresos, con la diferencia que sobre el gasto se descargó todo el peso de la crisis y por consiguiente en la variable para salir de ella; a precios corrientes el crecimiento promedio se ubicó en 60.2%, en cambio a precios constantes osciló en -0.8%, lo que confirma la idea de que la década de los ochenta fue un periodo de crecimiento cero (véase cuadro 42 y gráficas 5 y 6).



CUADRO 42

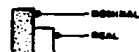
CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL DDF 1983-1992  
(A precios corrientes y constantes)

AÑOS	I N G R E S O S				E G R E S O S			
	NOMINAL		REAL 1/		NOMINAL		REAL	
	Miles de millones de pesos	%	Miles de millones de pesos	%	Miles de millones de pesos	%	Miles de millones de pesos	%
1983	274.7	71.1	45.9	-13.4	274.2	70.8	45.8	-13.6
1984	498.8	81.5	51.3	11.6	498.8	81.9	51.3	11.9
1985	787.5	57.8	51.4	0.3	787.5	57.8	51.4	0.3
1986	1,086.1	37.9	38.4	-25.4	1,086.1	37.9	38.4	-25.4
1987	2,559.4	135.6	39.4	2.6	2,559.4	135.6	39.4	2.6
1988	5,708.4	123.0	41.3	4.9	5,357.1	109.3	38.8	-1.6
1989	6,672.9	16.8	40.1	-2.9	6,239.8	16.4	37.5	-3.2
1990	9,433.9	41.3	44.3	10.3	9,050.6	45.0	42.5	13.2
1991	11,064.7	17.2	42.4	-4.1	10,990.3	21.4	42.2	-0.8
1992	13,982.2	26.3	46.2	8.7	13,929.6	26.7	45.9	8.8
Tasa Media de Crecimiento Anual	5,206.9	60.8	44.1	-0.7	5,077.3	60.2	43.3	-0.8

1/ Para deflactar las cifras se utilizó el Índice General de Precios al Consumidor de la Ciudad de México, véase Indicadores Económicos, Serie Histórica 1969-1990 e Índice de Precios núm. 180, abril de 1993, Banco de México.

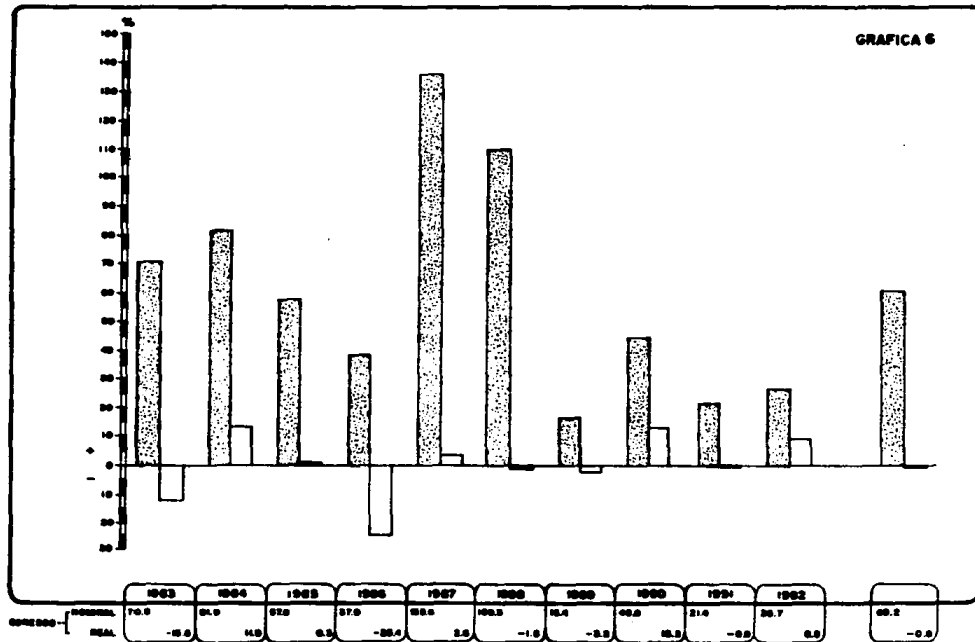
FUENTE: Cuenta Pública Anual del DDF, varios años.

**CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL D.D.F. 1983-1992**  
 ( A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES )



**CRECIMIENTO DE LOS EGRESOS DEL D. D. F. 1963-1962**  
**( A PRECIOS CORRIENTES Y CONSTANTES )**

MONIAL  
 REAL



#### 4.2. El gasto público como instrumento redistributivo.

En la década de los cincuentas y principio de los sesentas los economistas y planificadores no consideraban la distribución del ingreso como parte importante del desarrollo. Subsistía la idea que el rápido crecimiento económico llevaría a mejorar automáticamente las condiciones de vida de la sociedad.

El largo tránsito de la economía mexicana por los senderos de la industrialización condujo a profundos desequilibrios estructurales a finales de la década de los setentas, agravándose a partir de 1982 con el descenso del PIB, la inversión y el consumo, acompañados por la caída de los precios del petróleo, fuga de capitales y el monto de la impagable deuda externa.

Ya en la proximidad del colapso financiero y productivo de la década de los ochentas era evidente que los efectos del desarrollo económico beneficiaban sólo a una minoría (menos de la tercera parte de la población). En ese sentido, todos los estudios que abordan la cuestión del desarrollo económico coinciden al afirmar que los frutos del progreso están distribuidos desigualmente. 76/

Con certeza, Ifigenia Martínez Hernández revela que "las políticas macroeconómicas de ajuste de corto plazo y de cambio estructural de largo plazo, aplicadas de 1983 a 1986, afectaron significativamente la distribución del ingreso. 77/

---

76/ Martínez Hernández, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*. Facultad de Economía/Iiec, UNAM, México, 1989, p. 15.

77/ *Ibidem*, p. 16.

Con base en lo anterior se puede deducir que el manejo de los agregados macroeconómicos de la política fiscal, monetaria, crédito, cambiaria, entre otras, ejercen una influencia directa sobre la distribución de la riqueza. 78/

¿ Qué tipo de intervención estatal requiere una injusta distribución de la riqueza, herencia de un patrón de desarrollo concentrador ? En teoría existen varios instrumentos como el presupuesto fiscal -gasto público-, la tributación, el sistema de seguridad social y cambios en la propiedad privada o alteraciones directas en la estructura productiva.

Uno de los instrumentos de política económica con mayor potencial redistributivo es sin duda la política fiscal, concretamente el gasto público. A continuación se examinan algunos aspectos generales de la problemática de esta variable y su importancia como mecanismo redistributivo.

El efecto redistributivo de los gastos públicos depende tanto del nivel de gasto como de su composición, a su vez el nivel de gasto público afecta en cierto grado el ritmo de la actividad económica y el empleo, así como el sistema de precios.

---

78/ Existen dos versiones sobre el problema de la distribución del ingreso: la funcional y la estructuralista. La primera asocia a factores individuales el acceso a mejores condiciones de vida material (grado de instrucción, habilidad e inteligencia para colocarse en el mercado de trabajo, etc.), en cambio la estructuralista sostiene que la deficiente distribución de los beneficios del desarrollo se originan por la acción deliberada del Estado, es decir, el impacto que ejercen las variables como el gasto público, política monetaria y crediticia, de abasto y comercialización, etc. Sin pretender ahondar en el asunto, en este trabajo se retoma la visión de la segunda corriente sin menosprecio de algunos juicios de la corriente funcionalista. Es más, en la práctica cotidiana ambas se complementan.

Aquí surge otra interrogante ¿ qué elementos determinan el nivel del gasto ? Como existe una relación estrecha entre ingreso y gasto público (ver capítulo II), se hace énfasis, en primer lugar, en los egresos gubernamentales para comentar posteriormente la problemática del ingreso público (estructura tributaria).

La composición del gasto afecta la importancia relativa de cada uno de los programas que ejecuta el Estado, porque dependiendo a que sectores de actividad o grupos sociales se dirigen las erogaciones se puede conocer su impacto redistributivo, o sea, los efectos en el bienestar de distintos grupos de la población, utilizando el ingreso per cápita como indicador que representa la progresividad o regresividad del sistema.

Al estimar los efectos directos del gasto público sobre la distribución del ingreso, surgen dos problemas a resolver:

- a) El que se refiere a la identificación de quienes resultan beneficiados con la política de gasto instrumentado y
- b) El que trata de medir los beneficios en términos cuantitativos (monetarios).

A primera vista parece que los beneficiarios son los consumidores de bienes y servicios públicos, llámese sector privado, clases sociales con escaso poder de compra, etc.

Sin embargo la respuesta aún adolece de precisión porque es una generalización afirmar que todo el gasto se dirige a elevar el bienestar de la sociedad, veamos.

La mayor parte del gasto local incluye programas de infraestructura productiva y de fomento económico donde la traslación de beneficios es amplia sólo para un sector de la

sociedad: los grupos empresariales. Y si se observan otros rubros de gasto estatal que comprenden reducidos programas de tipo social, administración y defensa, es difícil identificar a los beneficiarios, pero es claro que la tendencia de éstas erogaciones son de largo alcance para los grupos más pobres.

Sin embargo, determinados programas de carácter propiamente redistributivo presentan filtraciones de los beneficios hacia grupos que no se consideran prioritarios, porque la naturaleza misma de estos programas y de las demandas diferenciadas que sobre el aparato de Estado realizan los distintos grupos sociales impiden que la totalidad de éstos gastos se dirijan hacia las familias más necesitadas. El ejemplo más claro se localiza en las obras públicas por contrato, donde si bien es cierto que los beneficios se dirigen a determinados grupos sociales (construcción de escuelas, centros de salud, etc.), resulta evidente que a través de una serie de artificios, las empresas constructoras inflan precios, utilizan materiales de bajo costo e ínfima calidad para incrementar sus márgenes de ganancia.

¿ Es correcto admitir que los gastos generales que comprenden programas gubernamentales (administración, planeación de la política financiera, seguridad pública, etc.) benefician por igual a toda la población ?

Los datos demuestran que por ser desembolsos de carácter general, se benefician aquellos que poseen más, es decir, estos gastos no resuelven la actual distribución del ingreso en los núcleos urbanos e inclusive el medio rural.

Otro criterio para evaluar el efecto redistributivo del gasto es aquel que identifica la composición de dicho gasto en corriente y capital. Se asocia al gasto corriente como gasto de consumo que no se traduce en incrementos físicos (activos), ya sean obras, bienes, etc. Pero existen diversos

tipos de gastos corrientes, tales como educación y salud, que tienen un impacto de largo plazo a través del mejoramiento en la calidad de los recursos humanos que permiten elevar la productividad de la estructura operativa instalada.

Si bien es cierto que existen otros factores que influyen para que la PEA se coloque en ventaja en el mercado de trabajo (nivel de preparación, habilidad, posición económica, etc.) no basta con medidas individuales para redistribuir el ingreso, se requiere una política deliberada por parte del Estado, específicamente una política de gasto que contemple programas de capacitación laboral, seguro de desempleo, etc.

A este tipo de desembolsos se identifican como erogaciones de capital social en el capítulo II, donde la incidencia es elevada hacia los grupos con menores recursos.

No todos los programas de gasto público muestran beneficios explícitos, por ejemplo aquellos dirigidos a los sectores productivos -política de crédito con bajas tasas de interés, asistencia técnica- con lo que se otorga un subsidio implícito a favor de los grupos que tienen acceso al crédito barato u otros programas. Otro ejemplo lo constituye el programa de financiamiento para la vivienda que se otorgan con tasas de interés social, que son más bajas que las que imperan en el mercado.

Un caso de beneficios directos para la población de escasos recursos son los servicios de transporte a cargo del DDF (metro, R-100 y trolebuses) cuya función social es de vital importancia para el proceso económico, pues los precios de los servicios son menores a los costos reales de producción, lo que implica constantes transferencias del gobierno federal y local en forma de subsidios (cuadro 43).



CUADRO 43  
 SUBSIDIOS OTORGADOS A LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL D.D.F.  
 (Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 1/
GASTO NETO DEL DDF	274.1	498.8	707.5	1,086.1	2,559.4	5,357.1	6,239.7	9,050.5	10,990.2	13,929.5	14,535.9
TRANSF. DEL GOB. FED.	28.1	62.6	101.4	141.3	298.3	794.3	866.9	618.5	299.2	75.3	-
APORTACIONES DEL DDF				-	-	-	484.2	831.0	1,134.1	1,527.0	1,880.0
RELACION (B/A %)	10.2	12.5	12.8	13.0	11.6	14.8	13.8	6.8	2.7	0.5	-
RELACION (C/A %)				-	-	-	7.7	9.1	10.3	10.9	12.9

1/ Proyecto de Presupuesto de Egresos del DDF 1993 en millones de nuevos pesos.

FUENTE: Cuenta Pública del DDF, varios años.

Es indudable que al abordar la cuestión de los subsidios se incursiona en un terreno resbaladizo. Sin el ánimo de polemizar sólo se sostiene en esta parte del trabajo que las transferencias de recursos presupuestales en forma de subsidios a nivel federal y estatal es el instrumento idóneo de política económica que puede aligerar el problema de la excesiva concentración de los beneficios del desarrollo en pocas familias.

¿ Qué implicaciones tiene para el Estado la utilización de la política fiscal con la finalidad de disminuir los niveles de pobreza ?

La evidencia empírica del pasado reciente demuestra que las acciones del Estado en materia redistributiva no son coherentes entre objetivos y resultados. En primer lugar porque el gobierno no considera prioritario la redistribución del ingreso, en segundo, porque las condiciones críticas de la economía exigieron acciones enérgicas para revitalizar las relaciones entre el Estado y los empresarios. Por ello privó en los círculos gubernamentales la idea de "crecer para luego distribuir".

Lo anterior significa que el Estado ha subestimado la capacidad del aparato tributario como instrumento que tiene el propósito de captar recursos que pueden eventualmente ser orientados con un sentido redistributivo.

Lo que interesa finalmente no son los montos que se recaudan a través del sistema impositivo (ISR, IVA, etc.), pues al menos en teoría mayores volúmenes de recursos permiten generar una capacidad distributiva más elevada, sino el tipo de gravámenes elegidos y su aplicación.

Se considera que existen seis factores que configuran la distribución de la carga tributaria para un país: 1) La magnitud del ingreso, 2) El nivel de desarrollo económico alcanzado, 3) El tamaño del sector externo y su inserción en la estructura económica con el resto del mundo, 4) La estructura prevaleciente o patrón de distribución del ingreso, 5) La participación del sector industrial en el PIB y 6) La composición de los gastos estatales. 79/

Para el caso de la ciudad de México, mientras su economía maduraba con un modelo de mercado que se expandía hacia el exterior, respaldado por un sistema monetario estable, altas tasas de urbanización y elevados niveles educativos resultaba idóneo una mayor exacción de riqueza.

Pero la realidad ha desechado este esquema, por ello el esfuerzo fiscal de las autoridades locales no fue homogéneo, ya que se privilegió el gravamen a las transacciones (impuestos indirectos) y no en los ingresos derivados de la propiedad (impuestos directos). En la práctica ha resultado más cómodo utilizar la tributación indirecta, a cambio de no alterar el ritmo de reproducción del capital privado.

---

79/ Foxley, Alejandro, et. al., op. cit., p. 97.

El aspecto criticable del modelo adoptado, es la forma de financiamiento que se ha sustentado en impuestos cada vez más esquivos (elusión y evasión fiscal).

Las reformas fiscales en periodos de recesión son positivas en cuanto pretenden disminuir la carga tributaria para ciertos contribuyentes, captar recursos adicionales, etc., sin embargo sólo se ataca el problema superficialmente, pues no tocan el problema de raíz: gravar al capital privado y sus diversas manifestaciones mercantiles de propiedad (inmobiliario, industrial, financiero).

La actual administración ha desplegado una política económica para el crecimiento al amparo de una nueva relación con el empresariado mexicano, al parecer éste espera más concesiones y modificaciones a la estructura económica, compatible con el modelo de acumulación prevaleciente, en términos de una mayor presencia y participación en la toma de decisiones y sobre todo un Estado menos regulador.

En la actualidad no existe economía que opere sin la participación del Estado, es decir, buscar la total libertad de las fuerzas del mercado es un sueño de los liberales casi imposible. 80/

---

80/ Urquidí, Víctor L., "Economía de mercado y bienestar social", en Seminario Internacional sobre Libertad y Justicia. Perfil de La Jornada, viernes 4 de junio de 1993, p. XV.

#### 4.3. El papel político de las finanzas públicas.

Detrás de todo el ajuste económico-financiero implementado en el periodo 1983-1993 se vislumbró una abierta pugna política entre los distintos grupos empresariales, tanto nacionales como transnacionales, por apropiarse de una mayor proporción del ingreso nacional. 81/

Esta tendencia resaltó notablemente, en la recta final del sexenio de Miguel De la Madrid. En el caso de la actual administración por la virtual negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) que todavía no muestra signos alentadores para la mediana industria, pero sí representa para los grupos oligopólicos privados la coyuntura esperada, a la vez que los convertirá en "motor" del crecimiento con la participación de un Estado conciliador que ya adoptó como criterio la "eficiencia capitalista" ante el arribo inevitable de una dependencia a la economía mundial, concretamente la norteamericana.

La reestructuración de la deuda externa de la ciudad de México a mediados de los ochentas, constituyó un alivio al estrangulamiento que registraron las finanzas locales como consecuencia de la caída del mercado interno.

---

81/ Para comprender con más claridad la pugna política entre trabajadores y empresarios y los respectivos proyectos de desarrollo antagónicos en pleno auge petrolero, véase Cordera, Rolando y Tello, Carlos, México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo. Siglo XXI Editores, México, 1983, pp. 78-149 y Casar, Ma. Amparo, op. cit., pp. 75-81.

Ante un marcado descenso del nivel de vida de la población, el gobierno optó por atar las finanzas públicas al capital financiero con programas destinados a evitar el colapso de la economía mediante la estabilización de los ingresos y egresos públicos. Para justificar el carácter social de los programas PIRE, PSE Y PECE, siempre se dijo que éstos sentarían las bases para un crecimiento más equilibrado. No obstante en el corto plazo resultaron insatisfactorios, pues las previsiones gubernamentales excedieron el costo social del ajuste con una clara orientación proempresarial de la política económica.

#### 4.3.1. Una cuestión controvertida: ¿ en quien recae el déficit ?

En los capítulos I y II se analizó el tamaño del presupuesto como condicionante de la actividad económica, considerando que los desembolsos presupuestales con una adecuada política fiscal son instrumentos poderosos para estimular y promover el crecimiento del PIB.

De lo anterior se deduce que no es cierto que un presupuesto más eficaz sea un presupuesto reducido, el principio maximalista de que es prudente gastar menos que las percepciones de cada individuo no es aplicable a la economía y al gobierno federal. Esta orientación del gasto prevalece en el actual proyecto modernizador.

La diferencia entre ingresos y gastos (excedente) de una persona es inevitablemente el déficit de otra, así tenemos que el déficit financiero del gobierno alimenta el superávit del resto de los agentes económicos, algo así como una especie de vasos comunicantes, donde existe en apariencia un equilibrio de los factores productivos (generación y distribución del producto social).

Contrariamente a lo que señalan algunos líderes de las cúpulas empresariales, es exagerado afirmar que el déficit registrado casi en toda la década de los ochentas, fueron financiados con recursos sólo del sector privado. Lo anterior es una verdad a medias, porque el déficit público siempre utilizó recursos internos y externos, pues para el gobierno resulta más cómodo pedir prestado que afectar al capital privado mediante profundas reformas fiscales.

Veamos un esquema simplificado de la realidad para ubicar el problema en cuestión. En el complejo tejido de la economía para cada comprador debe existir un vendedor, y para cada prestamista un prestatario, y aquí surge la pregunta obligada ¿hacia dónde se dirigen los excedentes que se generan en la economía ?

Las unidades económicas que operan en el proceso productivo rara vez registran déficit, de lo contrario no justificarían su permanencia en el mercado; el excedente que extraen gracias al trabajo lo canalizan a las instituciones financieras (bancos, asociaciones de ahorro, compañías de seguros, casas de bolsa y similares) quienes toman en calidad de préstamo el dinero público, que a su vez lo prestan a otras personas, ya sean sociedades anónimas no financieras o bien el gobierno.

Hoy en día el único agente que incurre en déficit es el gobierno federal, lo que quiere decir que sus medios son insuficientes para financiar las crecientes necesidades colectivas, y a través de medidas que deprimen la demanda o subestiman la capacidad ociosa, éste no podrá reducir su déficit. La fórmula para equilibrar el presupuesto local ha sido implantar una política conservadora: elevar determinados impuestos y reducir los egresos corrientes, pero sobre todo una severa contracción de las inversiones.

El escenario en que se desarrollaron las finanzas públicas de la ciudad de México a finales de la década de los ochentas superaron con reducidos márgenes de maniobra el mito del déficit, es decir, unas finanzas "sanas", donde los beneficiarios directos, independientemente de que las estadísticas hayan registrado movimientos (+) o (-) fueron los sectores empresariales nacionales y transnacionales.

Estos grupos oligopólicos cubren todos los sectores de la economía, quienes ante la mínima reforma fiscal trasladan el efecto alcista de los impuestos y otras formas de gravámenes a los sectores con menos recursos, tanto del medio urbano como el rural. 82/

Y como el Estado no puede poner en riesgo su propia función legitimadora, utiliza parte del presupuesto como mecanismo para abatir el problema de la pobreza por medio de programas de asistencia social, es decir, transfiere a la población con menos recursos algo de los beneficios que obtienen los estratos más ricos, con el objetivo de subsanar los costes sociales de la acumulación privada del capital. 83/

---

82/ El uso de los términos "sectores más pobres", "clases sociales con menos recursos", "grupos mayoritarios de población con escaso poder adquisitivo", etc., se utilizan para indicar, no en sentido eufemístico, aquellas personas o familias a las que, al menos en el papel, se dirigen las políticas de bienestar y que ante situaciones particulares del proceso económico (inflación, elevación de impuestos) no cuentan con medidas institucionales para protegerse. Lo anterior significa que estos estratos son el último eslabón más débil de la cadena sobre la que recae un injusta distribución de la riqueza.

83/ Aquí se considera el presupuesto como instrumento de política económica que expresa el reciclaje del ingreso, vía estatal, hacia los grupos empresariales. Véase O'Connor, James, op. cit., p. 323.

Sin embargo, y a pesar de la trascendencia de esta variable, el impacto en la disminución de los índices de pobreza ha sido notoriamente regresivo.

#### 4.3.2. El gasto del Distrito Federal como amortiguador de los desequilibrios regionales.

Las transformaciones en la estructura de la producción y el empleo y la incipiente recuperación de la economía, se identifican por su carácter desigual. Prueba de ello es el rezago productivo durante la década del crecimiento cero, que se manifestó en la escasa disponibilidad de bienes y servicios para el bienestar social de numerosos sectores de la población. A pesar del incremento del gasto local en el ámbito social (véanse los cuadros 38 y 39) los extremos antagónicos de riqueza y pobreza no desaparecieron.

El gasto público también desempeñó en papel protagónico como amortiguador de los desequilibrios regionales, dado que la profunda inequidad social guarda una estrecha correspondencia con el desarrollo económico global.

Si se observa el desenvolvimiento de las actividades económicas, se encuentra que las diferencias en el grado de desarrollo también se presentan contradictoriamente en los sectores productivos: una agricultura de temporal frente a predios que utilizan sofisticados procesos agrícolas, fábricas modernas con equipo de alta tecnología contra pequeños y numerosos talleres artesanales, actividades comerciales a gran escala versus un creciente comercio marginal.

El desequilibrado desarrollo regional, más que simple desigualdad de grado, constituye un problema de tipo



estructural. La política de gasto tiene mucho que ver con esta cuestión.

En la década de los cincuentas y sesentas se dedicó a estimular la producción agrícola, en los setentas y ochentas se reorientó a reforzar una incipiente expansión industrial, ya para la década de los noventas se pretende, de lleno, que el país ingrese a las corrientes comerciales de las principales potencias industriales.

La explicación de los flujos de la llamada población "excedente" hacia las grandes ciudades -producto del desarrollo polarizado- donde por lo general se destinan cuantiosos recursos presupuestales, parece encontrarse en la larga crisis que afectó a la agricultura, la cual se sometió, no por voluntad de los productores rurales, sino por requerimientos privados que consideraron elemental acelerar el proceso de reproducción y acumulación en el sector industrial.

Con este marco se puede evaluar la estructura espacial de la industria, las comunicaciones, los servicios y en general la actividad económica, política y social de la Ciudad de México y área conurbada.

El Distrito Federal visto como la capital del país y principal centro manufacturero, mantiene una supremacía sin precedentes en la asignación de los recursos públicos (véase cuadro 44), su cercanía con otros centros de consumo determina que la población que demanda vivienda, transporte, educación, agua potable y otros bienes y servicios -subsidiados y a expensas del desarrollo de otras zonas- elijan como morada a esta ciudad.

No en vano el gasto público siempre ha buscado mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural -por

**CUADRO 44**  
**PARTICIPACION DEL D.D.F. EN IMPUESTOS FEDERALES 1983-1992**  
 (Miles de millones de pesos)

Año	Fondo Gral. de Particip. 1/ (1)	Fondo de Fomento Municipal (2)	Tenencia (3)	Comercio Exterior (4)	5% sobre hidrocarburos (5)	Incentivos Económicos 2/ (6)	Total (7)=(1+2+3+4+5+6)	Particip. del DDF en Imp. Fed. (8)	Participación porcentual (8/7)
1983	531.0	15.4	14.6	1.1	2.1		546.4	121.4	21.5
1984	851.2	28.6	19.3	1.8	3.5		879.8	194.0	21.4
1985	1,278.5	42.0	14.0	4.0	1.8		1,320.5	277.8	20.7
1986	1,990.1	41.9	40.0	11.9	1.6		2,032.0	393.2	18.9
1987	5,194.1	105.7	84.4	4.6	18.4	90.7	5,299.8	1,029.4	18.7
1988	11,495.7	244.1	234.3	24.5	6.7	127.6	11,739.8	2,677.4	22.0
1989	13,424.1	275.8	324.9	56.0	7.9	247.1	13,699.9	2,808.8	19.6
1990	18,858.3	365.8	433.6	71.4	12.4	584.4	19,224.1	3,912.5	19.2
1991	23,792.2	669.1	1,141.4	176.7	15.4	252.0	24,461.3	4,819.9	18.5

1\_/ Incluye fondo financiero complementario.

2\_/ Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992. Anexo Estadístico y Cuenta Pública del DDF, varios años.

ejemplo el PRONASOL- porque de lo contrario el crecimiento desequilibrado entre zonas pobres y ricas amenazaría con desestabilizar a la economía y el propio aparato estatal.

El atractivo que ofrecen los grandes núcleos urbanos (ZMCM, Guadalajara, Monterrey, entre otras) para sus actividades secundarias y terciarias, es el constante apoyo fiscal, que persigue siempre estimular, promover y fortalecer, en última instancia, al capital privado.

Por otra parte, los grupos sociales favorecidos con este esquema de crecimiento presionan al Estado demandando más y mejores servicios públicos, situación que ha generado una transferencia real de recursos del campo hacia las ciudades y de las ciudades medianas hacia la capital, por lo que se puede concluir que el desarrollo económico y social de unas cuantas regiones ha provocado el empobrecimiento de muchas otras, generando un círculo vicioso que se retroalimenta así mismo. Esta tendencia desemboca, en periodos de crisis, en un deterioro de las finanzas públicas.

La utilización del gasto público posee la característica de ser un instrumento que amortigua los desequilibrios entre agricultura e industria, estratos ricos y pobres, zonas rurales deprimidas y áreas industriales dinámicas.

#### 4.4. Retos y perspectivas de las finanzas públicas del Distrito Federal.

Los años ochentas han sido dominados por la crisis económica, pero también ha contemplado transformaciones profundas. Entre estos cambios sobresalen: la encrucijada del desarrollo planteada por el Estado y los grupos dominantes, el papel que se asigna a las relaciones entre el sector público y privado

y en el ámbito productivo, la emergencia de una economía exportadora no petrolera.

Los cambios registrados en la economía y por añadidura en las finanzas públicas de la ciudad de México tienen como marco el nuevo esquema de relación productiva y financiera del país con el resto del mundo.

La política económica ha buscado un sustituto al papel dinamizador del Estado, abriendo mayores espacios al sector privado para que éste impulse la actividad económica. Este cambio provocó importantes costos productivos y sociales, ya que la respuesta de los empresarios ha sido inferior a las previsiones oficiales.

La década de los noventa encontrará condiciones muy semejantes a aquellas en con las que se puso en marcha la estrategia de "reordenación económica" y "cambio estructural". Por lo pronto, entre 1987 y 1992, la acción gubernamental planeó el manejo de unas finanzas en equilibrio que se tradujeron inmediatamente en un superávit.

Sin embargo se observa que el peso que pierde el gasto programable lo gana la economía "financiera", es decir, el proceso de ajuste en las finanzas públicas provocó que los recursos que extrae de la esfera productiva se transfieran a los grupos internos y externos vinculados a la especulación financiera.

El superávit registrado en estos años no significaron la generación de capacidades productivas con ampliación de la infraestructura social por habitante; el reto es mantener unas finanzas públicas sanas que tengan como eje el crecimiento económico y social en forma perdurable.

La evolución futura de la capacidad productiva estará determinada por los niveles de inversión; durante el periodo 1983-1988 la economía se caracterizó por un PIB inferior a la tasa de crecimiento de la población. Este aspecto constituye otro reto: el crecimiento real del producto por encima de la dinámica demográfica que genere empleos permanentes con un marco monetario estable.

Las áreas urbanas son más perceptibles al fenómeno del desempleo abierto como las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara; por lo contrario en las ciudades fronterizas se perciben efectos positivos por los apoyos ofrecidos a la industria maquiladora de exportación.

En el pasado reciente el costo del ajuste económico recayó básicamente en los grupos sociales que derivan su ingreso del mercado de trabajo (asalariados), ahora la política laboral debe fortalecer el salario en el nuevo entorno de concertación con el sector empresarial.

El futuro inmediato plantea a la economía del Distrito Federal el tránsito de una situación con deterioros en el bienestar de la población, a otra donde se logre la estabilización de precios, la recuperación del crecimiento en forma sostenida y sobre todo el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad.

Sobre las bases del escenario de la modernización cuyos rasgos son: la apertura comercial, la desregulación económica y el fortalecimiento de las finanzas públicas, es previsible que el PIB regional se incremente, lo que tendrá un efecto positivo en la economía del Distrito Federal. Pero subsiste un problema para la entidad: la ampliación de la cobertura de servicios públicos (infraestructura urbana, seguridad pública, salud y educación).

Un elemento que agudizará el equilibrio de las finanzas locales son los elevados costos de conservación, mantenimiento y ampliación de la infraestructura urbana, lo que implicará para los próximos años la restricción de algunas demandas sociales, hecho que inducirá una participación privada más abierta en el financiamiento de la inversión pública y la prestación de servicios colectivos.

Las proyecciones financieras del gobierno federal en el mediano y largo plazo tendrán como propósito mantener la estabilidad de los agregados macroeconómicos, situación que obligará que el gasto de la ciudad de México no se incremente sustancialmente. Por otro lado permanece latente el problema del desajuste entre lo que ingresa a la hacienda local y el creciente gasto real que reclama la población que cada día se expande más allá de los límites de la zona metropolitana.

La recaudación tributaria del Distrito Federal se basará para los próximos años en los gravámenes indirectos (impuestos al consumo) y en el cobro de derechos, expedición de licencias, impuesto predial, 2% sobre nóminas, etc, lo que puede provocar que no se alcance una de las metas más ambiciosas: el financiamiento sano del gasto sobre bases redistributivas.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

-En los países subdesarrollados, como el caso de México, las finanzas públicas se distinguen por la debilidad e insuficiencia de recursos para financiar un crecimiento autónomo y sostenido. De este modo las relaciones fiscales y financieras conforman la parte externa de la interacción entre el sistema económico dominante y el aparato tributario.

Los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- se rigen por la Constitución Federal, que creó paralelamente dos órdenes constitucionales compatibles entre sí, el de la Federación y el de los estados. En el papel, los estados y municipios poseen autonomía política y financiera, pero en la práctica éstos dependen del monto y orientación de los recursos que distribuye la Federación, vía participaciones, transferencias y créditos.

-La actividad económica ha estado asociada, durante varias décadas, al comportamiento del gasto público por su clásica peculiaridad de inducción en las tareas del crecimiento económico, derivado de las exigencias del aparato productivo y de las demandas sociales, lo que se tradujo en incrementos sustanciales del gasto público como proporción del PIB, hecho que demuestra que ésta variable ha conducido al resto de la economía y actúa como señal para el sector privado respecto a la evolución presente y futura de sus inversiones.

La estrategia económica del periodo 1989-1994 ha tenido como prioridad inducir y atraer la inversión privada en áreas que antes eran exclusivas del Estado. El empresariado nacional y transnacional espera más concesiones y modificaciones a la estructura económica y el sistema impositivo, tolerable en los términos de una mayor presencia y participación en las decisiones nacionales.



A pesar del papel cambiante del Estado como protagonista y sujeto dinámico de la actividad económica, mantiene una supremacía en el ámbito fiscal porque dispone de una elevada proporción de los recursos productivos que utiliza -en base a los principios de la economía de mercado- para que se concrete la acumulación privada del capital y la legitimización del sistema, mediante programas de inversión que estimulan la creación de empleos, la demanda y oferta de bienes y servicios y la distribución del ingreso nacional.

-La llamada "crisis fiscal del Estado" se produce y prolonga en la medida que la dinámica del gasto público no encuentra un ritmo paralelo de financiamiento, es decir, sus erogaciones superan los bajos niveles de ingresos efectivos captados, en vista que la acumulación privada requiere una estructura tributaria flexible que propicie las condiciones para su reproducción.

La concepción y ejecución de la política económica reciente está dominada por el dogma de la reducción del déficit fiscal. Las cifras demuestran que las finanzas deficitarias fueron consecuencia de las elevadas remesas de intereses de la deuda y el aumento del tipo de cambio y no por la política de gasto público instrumentada entre 1982 y 1987.

La crisis económica generalizada mostró todas las ineficiencias del modelo económico adoptado por el país a mediados de la década de los setentas. Es así como a partir de 1982 se establecieron las medidas de "racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal", siguiendo la política planteada en el ámbito federal, para sanear las finanzas públicas de la ciudad de México.

A finales de los ochentas las finanzas federales y en especial las finanzas locales registraron superávits producto

de la reestructuración de la deuda externa y un control estricto del gasto programable. Esa situación permitió que el Estado haya canalizado parte del superávit para subsanar los costos sociales de la década de crecimiento cero, como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

-La política de gasto del gobierno capitalino se ha dirigido a no cubrir las necesidades sociales de la mayoría de la población, sino a atender las demandas que se vinculan a los procesos productivos de la economía del Distrito Federal y a los intereses económicos y políticos de los grupos empresariales oligopólicos más importantes en la capital del país.

-El fracaso económico de los ochentas modificó las finanzas intergubernamentales, limitando considerablemente los recursos destinados al desarrollo de las principales ciudades (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey). El Distrito Federal, como sede de los poderes de la Federación y gran centro fabril y manufacturero no pudo permanecer al margen del oleaje de austeridad fiscal. A pesar de las constantes reducciones al gasto público, el Distrito Federal y el estado de México son las dos entidades que absorben la mayor parte de los recursos federales por concepto de participaciones, inversión federal, subsidios y crédito, porque son las dos localidades que generan mayores recursos para el gobierno federal.

Las actividades que predominan en el Distrito Federal son la industria manufacturera y los servicios. Esta entidad y área metropolitana es el principal mercado del país y es una zona privilegiada en infraestructura urbana, vial y de telecomunicaciones. La inmensa actividad en el sector secundario y terciario ha sido el motor del desarrollo urbano, y han moldeado muchos rasgos fundamentales en la

ciudad y su interrelación con el resto de las entidades federativas.

-Los problemas sociales del Distrito Federal han superado cualquier presupuesto público tanto para mantener la infraestructura económica y de servicios existentes, como para enfrentar el crecimiento de las necesidades colectivas que generan el aumento y concentración de la población.

Los elementos que ejercen una presión global a las finanzas de la entidad, en el mediano y largo plazo, se relacionan con el peso creciente de los costos de mantenimiento de la ciudad, lo que reducirá la capacidad de generación de obras nuevas, además el gobierno local cuenta con un subsector transportes deficitario que requiere elevadas inversiones contra una costosa estructura operativa, rezago en sus tarifas, y el casi nulo apoyo federal para los organismos y empresas de dicho subsector.

-Existe una correlación de fuerzas económicas entre la actividad productiva del Distrito Federal y la estructura fiscal, porque la alta concentración de los niveles de ingreso y empleo aumenta la recaudación, así como también las elevadas tasas demográficas que generan desocupación, aumentan a niveles desproporcionados las demandas sociales en relación con la capacidad y oferta para cubrirlas en forma satisfactoria.

Las principales fuentes de recursos del Distrito Federal son los ingresos tributarios (ingresos propios y participaciones en impuestos federales); este último componente registró una elevada contribución en el financiamiento del gasto, en tanto que los ingresos propios sufrieron un deterioro en sus niveles de captación. Otro rubro complementario de ingresos son las transferencias y el endeudamiento, que ha disminuido

a partir de 1987, hasta no representar nada en los últimos años.

Respecto a la política de endeudamiento, cabe destacar, que a raíz de la recesión económica y después de ella, constituye una de las causas de la crisis de las finanzas de la ciudad de México, de la austeridad presupuestaria subsecuente, y del castigo al gasto social, hecho que se reflejó en una reducción del gasto programable, pues este ejerce un impacto directo en la producción de bienes y servicios y la creación de empleos a través del gasto en inversión pública y gastos de consumo.

Por otro lado, el comportamiento del gasto no programable obedeció a: 1) Una política tributaria que fortaleció la acumulación empresarial, o sea el sacrificio fiscal y 2) La actividad deliberada del gobierno a depender del crédito externo por la descapitalización de la economía, que se tradujo en un débil ahorro público y privado.

-Son los centros urbanos más desarrollados los que generan los recursos productivos que se distribuyen en beneficio de las regiones o entidades menos desarrolladas, por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Tal es el caso de la economía del Distrito Federal que absorbe cuantiosos recursos fiscales como proporción del PIB, situación que permite que esta entidad mantenga una preeminencia sobre el resto de las entidades del país.

-El fenómeno del intenso y desequilibrado crecimiento urbano se asocia estrechamente al modelo de industrialización excluyente, de un capitalismo subdesarrollado dependiente al gran capital oligopólico, quien determina el uso del suelo, los movimientos interurbanos, las relaciones entre el campo y la ciudad y todas las modalidades del desarrollo regional.

-La política de gasto público siempre ha pretendido mejorar las condiciones materiales de la población urbana y rural, porque de lo contrario el crecimiento desequilibrado entre zonas marginadas y zonas ricas amenazaría con desestabilizar a la economía y al propio aparato estatal.

-El desarrollo económico de unas cuantas regiones que con los años se convirtieron en polos de desarrollo (ZMCM), se sustenta en una transferencia real de recursos del campo hacia las ciudades y de las ciudades medianas hacia la capital, generando un círculo vicioso que se retroalimenta así mismo, situación que produce en periodos de crisis un deterioro de las finanzas federales y locales.

## **ANEXO ESTADISTICO**

CUADRO A. 1

CAPTACION DE INGRESOS DEL DDF  
(Miles de millones de pesos)

AÑO	CONTRIBUCIONES 1 /					DERECHOS PRODUCTOS		OTROS INGRESOS 4 /	IMP. FED. PROGRAMABLE	INGRESOS PROPIOS/ PROGRAMABLE	INGRESOS FEDERALES/ INGRESO TOTAL	APOYOS FISCALES/ INGRESO TOTAL	IMP. FED. Y APOY. FISC. / INGRESO TOTAL					
	TOTAL 2 /	DEPENDIENTES		DE MEJORAS PAGO 3 /	ACCESORIOS	APROVECH.	EN							PARTICIP. GASTO	INGRESOS TOTAL	INGRESOS TOTAL	INGRESOS TOTAL	INGRESO TOTAL
		IMPUESTOS	DE															
1973	11.1	4.3				0.6	0.2	1.1	4.9	1.05	0.68	64.9						
1974	12.1	2				0.9	0.6	0.9	4.2	1.16	0.56	47.9	30.6					
1975	14.5	2.9				1.0	0.3	1.5	4.1	1.09	0.54	49.6	32.4					
1976	17.7	3.4				1.4	0.3	2.2	4.8	1.16	0.56	48.6	31.6					
1977	21.4	3.9				1.4	0.7	2.8	4.6	1.16	0.55	47.2	38.3					
1978	28.0	5				2.2	0.5	3.5	6.0	1.05	0.49	46.4	38.6					
1979	43.1	6.3				2.5	0.3	3.2	16.7	1.41	1.03	38.7	32.7					
1980	77.5	7.3				3.3	0.5	3.7	37.5	25.2	1.40	0.39	27.9	32.5				
1981	100.9	10.3				4.7	0.9	2.9	48.0	34.1	1.10	0.30	27.2	33.8				
1982	160.5	12.4				8.0	1.5	3.7	84.9	50.0	1.09	0.28	25.4	31.1				
1983	274.7	14.3	0.7	0.7	0.8	8.8	14.0	1.5	112.5	121.4	1.13	0.24	21.2	44.2				
1984	499.6	23.5	0.9	0.2	1.2	19.5	12.4	3.5	264.3	194.1	1.14	0.18	16.2	36.8				
1985	787.5	36.9	0.9	0.4	0.5	24.6	10.5	1.8	434.1	277.8	1.25	0.18	14.5	35.3				
1986	1,086.1	59	1.1	0.4	2.1	61.8	34.4	4.5	527.6	393.2	1.12	0.25	22.0	36.2				
1987	2,559.4	57.3	1.6	0.2	17.4	114.7	175.1	7.5	1,216.2	1,029.4	1.08	0.27	25.5	40.2				
1988	5,708.4	492.2	2.2	0.3	31.8	207.4	544.6	26.7	1,725.8	2,677.4	1.11	0.40	35.8	46.9				
1989	6,673.0	723.7	2	1.5	32.9	292.7	1,167.9	46.4	1,597.1	2,808.8	1.08	0.48	44.7	42.1				
1990	9,434.0	1384	40.9	2.1	47.4	569.2	1,441.1	199.8	1,837.0	3,912.5	1.05	0.53	50.9	61.5				
1991	11,064.6	2216.6	97.9	3.1	64.9	774.1	1,375.4	120.0	1,588.7	4,819.9	1.01	0.54	53.1	43.6				
1992 5 /	12,870.4	2,662.1	106.2	4.5	75.6	827.9	1,789.0	149.4	1,869.1	5,264.6	1.02	0.56	55.5	40.9				

1 / Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro.

2 / El total no es comparable con el cuadro " Situación Financiera del DDF " debido a que este dato incluye financiamiento.

3 / Este concepto se refiere a las devoluciones que el DDF debe hacer a los contribuyentes, a causa de cobros indebidos en ejercicios fiscales anteriores y pendientes de liquidación o de pago.

4 / Comprende el sector central y paracentral, e incluye entre otros, el rubro de apoyos fiscales.

5 / Cifras conforme a la Ley de Ingresos del DDF.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992, Anexo Estadístico.

CUADRO A. 2

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TOTALES DEL D.F. EN EL PIB  
(Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A PRODUCTO INTERNO BRUTO	17,878.7	29,471.5	47,402.5	79,535.6	192,801.9	389,258.5	503,667.7	678,923.4	865,165.7	1,033,224.2
B INGRESOS DEL DDF	274.7	498.8	787.5	1,086.1	2,559.4	5,708.4	6,672.8	9,433.9	11,064.6	12,870.4
RELACION (B/A %)	1.53	1.69	1.66	1.36	1.32	1.46	1.32	1.38	1.28	1.25

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1992 y Cuenta Pública del DDF 1983-1992

CUADRO A. 3

IMPORTANCIA DEL DDF EN LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO  
(Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
A INGRESOS PRESUPUESTALES	5,927.1	9,803.1	14,499.8	23,275.5	58,850.2	119,315.0	147,815.5	191,898.2	256,546.3
B INGRESOS DEL DDF	274.7	498.8	787.5	1,086.1	2,559.4	5,708.4	6,672.8	9,433.9	11,064.6
RELACION (B/A %)	4.6	5.0	5.4	4.6	4.3	4.7	4.5	4.9	4.3

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992, Anuario Estadístico y Cuenta Pública del DDF 1983-1991



CUADRO A. 4

CARGA TRIBUTARIA DEL D.F.  
(Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A PIB	17,878.7	29,471.5	47,402.5	79,535.6	192,801.9	389,258.5	501,667.7	678,923.4	865,165.7	1,033,224.2
B TRIBUTARIOS	14.2	23.4	36.8	58.9	97.3	492.2	723.6	1,383.9	2,216.5	2,893.0
IMPUESTOS 1/	14.2	23.4	36.8	58.9	97.3	492.2	723.6	1,383.9	2,216.5	2,893.0
CARGA FISCAL (B/A %)	0.07	0.07	0.07	0.07	0.05	0.12	0.14	0.20	0.25	0.27

1/ Incluye los siguientes impuestos: predial, sobre adquisición de inmuebles, sobre espectáculos públicos, sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, sobre nóminas, sobre tenencia o uso de vehículos.

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1992 y Cuenta Pública del DDF 1983-1992

CUADRO A. 5

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL AL DDF  
(Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
A TOTAL	42,267	99,484	155,303	334,088	737,025	898,302	886,120	627,474	312,481	341,864	200,000
B SECTOR CENTRAL	14,145	38,863	53,817	192,735	438,629	103,995	19,157	8,909	13,189	266,477	200,000
C SECTOR PARAFISCAL	28,122	60,621	101,486	141,353	298,396	794,307	866,963	618,565	299,292	75,387	-
RELACION (B/A %)	33.5	37.0	34.6	57.7	59.5	11.6	2.2	1.4	4.2	77.9	100.0
RELACION (C/A %)	66.5	63.0	65.4	42.3	40.5	88.4	97.8	98.6	95.8	22.1	0.0

FUENTE: Cuadro 8

CUADRO A. 6

RELACION ENTRE EL GASTO PUBLICO DEL DDF Y EL PIB  
(Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A PRODUCTO INTERNO BRUTO	17,878.7	29,471.5	47,402.5	79,535.6	192,801.9	389,258.5	503,667.7	678,923.4	865,165.7	1,033,224.2
B GASTO DEL DDF	274.1	498.8	787.5	1,086.1	2,559.4	5,357.1	6,239.7	9,050.5	10,990.2	12,870.4
RELACION (B/A %)	1.53	1.69	1.66	1.36	1.32	1.37	1.23	1.33	1.27	1.34

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1992 y Cuenta Pública del DDF 1983-1992

CUADRO A. 7

RELACION ENTRE EL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA DEL DDF Y EL PIB  
(Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A SERVICIO DE LA DEUDA	31.8	61.8	159.7	114.4	180.1	234.5	78.6	59.3	79.6	82.0
AMORTIZACION DEL PRINCIPAL	6.0	20.2	30.5	3.8	8.8	62.2	26.7	0.0	0.0	0.0
DEUDA NO TITULADA	20.9	21.8	47.4	82.2	92.7	68.6	1.1	12.6	23.4	24.1
INTERESES	4.8	19.8	81.7	28.4	78.5	103.7	50.8	46.7	56.2	57.2
COMISIONES Y GASTOS	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
B PRODUCTO INTERNO BRUTO	17,878.7	29,471.5	47,402.5	79,535.6	192,801.9	389,258.5	503,667.7	678,923.4	865,165.7	1,033,224.2
C RELACION (A/B %)	0.17	0.20	0.33	0.14	0.09	0.06	0.01	n.s.	n.s.	n.s.

n.s. no significativo

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1992 y Cuenta Pública del DDF 1983-1992

CUADRO A. 8

PARTICIPACION DE LA INVERSION FISICA PUBLICA DEL D.F. EN EL PIB  
(Miles de millones de pesos)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A PIB	17,878.7	29,471.5	47,402.5	79,535.6	192,801.9	389,258.5	503,667.7	678,923.4	865,165.7	1,033,224.2
B INVERSION FIJA PUBLICA	59.9	127.0	182.9	296.9	712.0	1,261.2	1,088.2	1,726.2	2,214.0	2,508.1
PROPORCION (B/A %)	0.33	0.43	0.38	0.37	0.37	0.36	0.21	0.25	0.25	0.24

FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1992 y Cuenta Pública del DDF 1983-1992

CUADRO A. 9

SITUACION FINANCIERA DEL DDF 1/  
(Miles de millones de pesos)

AÑO	INGRESOS		GASTOS					BALANCE PRESUPUESTAL	AUMENTO NETO DE LA DEUDA	VARIACION EN DISPONIBILIDADES
	TOTAL 2 / PROPIOS	TRANSF. DEL GOB. FED.	GASTO NETO 3 /	CORRIENTES DE CAPITAL	INTERESES					
1970	3.9	3.9	4.2	1.9	2.3		-0.3	0.3		
1971	4.2	4.2	4.5	2.3	2.1	0.1	-0.3	0.3		
1972	5.1	5.1	6.9	2.8	4.0	0.1	-1.8	1.8		
1973	7.2	7.2	11.1	4.5	6.1	0.5	-3.9	3.9		
1974	9.5	9.5	11.6	6	4.4	1.2	-2.1	2.1		
1975	11.9	11.9	14.5	7.8	5.5	1.2	-2.6	2.6		
1976	14.2	14.2	16.9	8.2	7.1	1.6	-2.7	2.7		
1977	19.5	18.3	1.2 19.7	12	6.4	1.3	-0.2	-0.2	-0.4	
1978	25.1	23.8	1.3 28.6	13.1	13.5	2.0	-3.5	3.5		
1979	32.7	30.8	1.9 46.1	16.3	25.6	4.2	-13.4	13.4		
1980	49.2	46.8	2.4 61.5	21.5	33.7	6.3	-12.3	12.7	0.4	
1981	65.0	61.5	3.5 100.2	25.8	66.1	8.3	-35.2	35.2		
1982	102.9	90.8	12.1 194.7	54.1	92.7	47.9	-91.8	91.8		
1983	221.8	179.6	42.2 248.5	114.9	129.1	4.5	-26.7	26.7		
1984	374.6	275.1	99.5 458.0	207.5	230.6	19.9	-83.4	83.4		
1985	547.1	391.8	155.3 710.5	310.3	318.3	81.9	-163.4	163.4		
1986	966.6	632.5	334.1 1,000.9	448.6	523.8	28.5	-34.3	34.3		
1987	2,418.8	1,681.8	737.0 2,458.0	1,114.4	1,264.9	78.7	-39.2	39.2		
1988	5,621.0	4,722.7	898.3 5,226.3	2,886.9	2,235.7	103.7	394.7	-43.4	351.3	
1989	6,680.1	5,794.0	886.1 6,238.6	3,940.1	2,247.7	50.8	441.4	-7.2	434.2	
1990	9,348.2	8,720.7	627.5 9,038.0	5,118.5	3,872.7	46.8	310.2	73.1	383.3	
1991	11,012.9	10,700.4	312.5 10,966.9	6,658.8	4,251.8	56.3	46.0	28.3	74.3	

1 / Incluye los resultados financieros de los organismos y empresas coordinados por el Departamento del Distrito Federal. Los espacios en blanco indican la ausencia de movimientos. Las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

2 / No incluye financiamientos.

3 / No incluye amortización.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992, Anexo Estadístico.

PRODUCTO INTERNO DEL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR PUBLICO POR ACTIVIDAD ECONOMICA  
(Millas de millones de pesos a precios corrientes)

AÑO	TOTAL 1/	AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA 2/	INDUSTRIA		ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELERIA	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	SERVICIOS FINANCIEROS Y SEGUROS Y BIENES IMOBILIARIOS 5/	SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS 6/	INDUSTRIA PETROLERA	
			MINERIA	MANUFACTURERA 3/								CONSTRUCCION 4/
1980	4,470.0	368.1	62.2	965.8	286.2	43.1	1,058.6	286.6	383.9	766.8	(48.2)	297.1
I.P.	3,642.7	388.1	53.8	910.9	286.2	0.0	1,058.6	231.8	370.3	409.0	(48.2)	2.2
S.P.	827.3	6.3	8.3	54.9	0.0	43.1	2.0	55.0	13.6	357.8	0.0	294.9
1981	6,127.6	503.1	63.6	1,295.8	426.8	54.4	1,098.3	395.3	537.7	1,105.9	(65.9)	401.6
I.P.	4,958.7	502.6	54.3	1,220.3	426.8	0.0	1,410.5	318.7	511.1	577.6	(65.9)	2.7
S.P.	1,168.9	0.5	9.3	75.5	0.0	54.4	(1.2)	76.6	26.6	528.3	0.0	398.9
1982	9,797.8	719.6	105.2	1,982.2	634.5	80.4	2,141.9	606.5	819.9	1,778.2	(86.4)	1,015.7
I.P.	7,564.9	719.4	92.1	1,850.1	634.5	0.0	2,184.9	488.7	753.7	933.7	(86.4)	4.1
S.P.	2,232.9	0.2	13.1	122.1	0.0	80.4	(23.0)	117.8	66.2	844.5	0.0	1,011.6
1983	17,878.7	1,392.1	233.1	3,679.1	803.8	156.4	3,802.3	1,172.4	1,396.7	2,974.7	(146.0)	2,414.3
I.P.	13,330.6	1,390.0	201.3	3,472.0	803.8	0.0	3,824.4	881.8	1,153.1	1,727.1	(146.0)	11.2
S.P.	4,548.1	2.1	31.8	207.1	0.0	156.4	(22.1)	288.6	233.6	1,247.6	0.0	2,403.1
1984	29,471.6	2,533.4	350.8	6,484.7	1,298.1	265.3	6,246.7	2,004.2	2,233.8	4,831.6	(355.4)	3,576.2
I.P.	22,233.4	2,528.9	294.1	6,108.9	1,298.1	0.0	6,270.1	1,532.2	1,789.1	2,746.6	(355.4)	20.8
S.P.	7,238.2	4.5	56.7	375.8	0.0	265.3	(23.4)	472.0	444.7	2,087.0	0.0	3,555.4
1985	47,391.7	4,306.6	546.0	10,808.5	2,070.1	421.5	10,407.3	3,165.1	3,531.2	7,830.9	(553.7)	4,858.2
I.P.	36,711.0	4,300.3	462.4	10,258.5	2,070.1	0.0	10,422.9	2,476.5	2,737.0	4,499.0	(553.7)	38.6
S.P.	10,680.7	6.3	83.6	550.0	0.0	421.5	(15.2)	688.6	794.2	3,331.9	0.0	4,419.6
1986	79,191.3	7,456.4	1,085.5	18,964.4	3,383.1	947.1	17,416.3	5,708.2	6,218.2	12,918.2	(1,026.1)	6,312.1
I.P.	62,793.0	7,450.4	894.2	18,094.9	3,383.1	0.0	17,351.7	4,403.0	4,590.5	5,784.7	(1,026.1)	64.8
S.P.	16,398.3	8.0	191.3	869.5	0.0	947.1	62.6	1,305.2	1,627.7	5,339.5	0.0	6,047.3
1987	192,801.9	16,025.4	2,867.9	48,140.8	7,886.9	1,976.3	43,202.8	13,748.1	13,657.0	29,220.0	(2,529.5)	17,806.1
I.P.	150,658.3	16,818.2	2,379.4	46,178.3	7,886.9	0.0	43,040.9	10,453.9	9,230.1	17,033.3	(2,529.5)	169.1
S.P.	42,143.6	7.2	489.5	1,966.1	0.0	1,976.3	161.9	3,294.2	4,427.7	12,186.7	0.0	17,637.0
1988	389,258.5	30,690.7	5,238.6	103,387.7	15,726.2	4,463.0	80,932.3	29,371.3	30,479.9	58,711.3	(5,731.6)	26,528.7
I.P.	315,206.7	30,659.1	5,483.0	98,427.8	15,726.2	0.0	80,673.0	22,670.6	21,658.7	35,367.0	(5,731.6)	305.0
S.P.	74,051.8	21.6	751.6	3,160.3	0.0	4,463.0	259.3	6,767.7	8,860.5	23,344.3	0.0	26,223.7
1989	503,667.7	39,189.4	7,292.4	120,735.4	19,587.6	6,342.1	112,782.1	37,562.3	30,032.0	79,422.8	(3,005.6)	33,747.4
I.P.	408,840.7	39,170.6	6,509.2	118,485.0	19,587.6	0.0	113,343.9	27,301.2	38,530.1	48,575.1	(3,005.6)	343.8
S.P.	94,827.0	18.8	783.2	2,250.4	0.0	6,342.1	(581.8)	10,261.1	11,501.9	30,847.7	0.0	33,403.6
1990	678,923.5	54,444.5	8,387.0	152,049.6	27,124.1	8,898.9	144,719.7	56,477.7	76,123.1	108,608.1	(7,842.8)	49,933.6
I.P.	543,814.5	54,443.9	7,505.4	149,258.1	27,124.1	0.0	145,944.5	40,031.2	58,691.3	68,420.9	(7,842.8)	438.0
S.P.	135,109.0	0.6	881.6	2,791.5	0.0	8,898.9	(1,224.8)	16,446.5	17,631.8	40,187.3	0.0	49,495.6

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Datos actualizados por el INEGI, a partir de 1986.

2/ El valor agregado a precios de mercado resulta negativo, en algunos años, porque las compras de bienes y servicios para uso intermedio superan al valor de la producción generado por algunas empresas públicas, lo cual ocurre excepcionalmente en los casos de la producción de agua de los distritos de riego y en la regulación del comercio de productos básicos de la COMSAPO.

3/ Excluye la industria petrolera.

4/ Incluye la construcción por cuenta propia.

5/ A partir de septiembre de 1987, se incluye a la banca nacionalizada.

FUENTES: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992, Anexo Estadístico.

CUADRO A. 11

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL  
(Miles de millones de pesos)

AÑO	GOBIERNO FEDERAL				ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL DIRECTO 1/		
	TOTAL	TOTAL	PETROLEROS	NO PETROLEROS	TOTAL	PROMEX	DEMÁS ENTIDADES
1965	46.8	22.0	0.5	21.5	24.8	8.7	16.1
1966	50.1	24.5	0.5	24.0	25.6	9.4	16.2
1967	55.6	27.4	0.5	26.9	28.2	9.0	19.2
1968	62.4	32.0	0.8	31.2	30.4	9.9	20.5
1969	70.7	36.1	0.8	35.1	34.6	11.3	23.3
1970	79.3	41.4	1.1	40.3	37.9	12.5	25.4
1971	86.1	44.6	0.9	43.7	41.5	13.5	28.0
1972	102.4	54.3	1.7	52.6	48.1	14.8	33.3
1973	132.9	69.2	1.0	68.2	63.7	17.1	46.6
1974	185.0	94.1	3.3	90.8	90.9	27.2	63.7
1975	242.4	132.4	11.0	121.4	110.0	28.0	82.0
1976	304.5	163.1	11.2	151.9	141.4	38.6	102.8
1977	425.7	231.8	27.5	204.3	193.3	54.9	139.0
1978	564.5	309.2	37.3	271.9	255.3	78.1	176.7
1979	788.2	418.7	61.4	357.3	350.5	130.5	220.0
1980	1,161.4	683.1	113.8	569.3	478.3	190.6	287.7
1981	1,538.2	930.6	252.5	678.1	607.6	218.1	391.5
1982	2,033.0	1,515.4	513.0	942.4	1,317.6	641.6	676.0
1983	5,927.1	3,396.3	1,492.6	1,903.9	2,530.6	1,291.5	1,239.1
1984	9,803.1	5,089.0	2,313.7	2,775.3	4,714.1	2,223.4	2,490.7
1985	14,499.8	8,218.3	3,684.4	4,533.9	6,281.5	2,998.0	3,682.9
1986	23,275.5	13,111.3	4,925.0	8,186.3	10,164.2	3,758.1	6,406.1
1987	58,650.2	34,681.8	14,298.9	20,382.9	23,968.4	8,651.0	15,317.4
1988	119,315.0	71,122.6	22,289.0	48,833.6	48,192.4	16,603.4	31,589.0
1989	147,815.5	96,273.0	28,801.0	67,471.7	51,942.5	17,114.4	34,628.1
1990	191,898.2	122,686.2	34,698.2	87,988.0	69,232.0	25,500.5	43,731.5
1991	258,546.3	180,680.3	42,226.3	138,454.0	75,886.0	25,063.2	50,802.8

1/ Incluye aportaciones al ISSSTE, enteros de LOTENAL, derechos de ASA y CFFINCO y transferencias del Gobierno Federal.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992, Anexo Estadístico.

CUADRO A. 12

GASTO NETO GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO  
(Millones de millones de pesos)

AÑO	GASTO PROGRAMABLE						GASTO NO PROGRAMABLE						
	GOBIERNO FEDERAL			ORGANISMOS Y EMPRESAS			PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS Y OTROS			INTERESES, COMISIONES Y GASTOS			
	GASTO NETO TOTAL 1/	GASTO PRESUPUESTARIO TOTAL 2/	TOTAL 1/ TOTAL 2/	GASTO DE ADMINISTRACION 4/	GASTO DE CAPITAL 4/	TOTAL 1/ TOTAL 2/	GASTO DE OPERACIONES 5/	GASTO DE CAPITAL 5/	TOTAL 1/ TOTAL 2/	MUNICIPIOS Y OTROS 6/	ESTIMULOS FISCALES 6/	INTERESES, COMISIONES Y GASTOS	
1965	51.4	48.7	47.1	22.6	14.4	8.2	24.5	21.5	3.0	4.3		1.6	2.7
1966	34.4	30.9	48.6	20.2	12.7	7.5	28.4	24.4	4.0	5.8		2.3	3.5
1967	61.9	37.9	55.1	21.8	13.4	8.4	31.5	25.8	7.7	6.6		2.6	4.0
1968	87.7	63.1	59.3	23.9	14.2	9.7	35.4	28.0	7.4	8.4	0.7	3.1	4.6
1969	79.0	71.5	69.2	28.7	16.7	12.0	40.5	31.9	8.6	9.0	1.0	3.3	5.5
1970	85.7	78.2	72.4	28.7	15.5	13.2	43.7	34.1	9.6	13.3	1.0	4.8	7.5
1971	95.9	86.4	82.4	30.6	18.1	12.5	51.8	39.3	12.5	13.5	1.6	4.4	7.5
1972	122.2	112.6	105.7	46.6	21.9	22.7	59.1	44.8	14.3	16.5	1.7	5.2	9.6
1973	168.5	157.4	145.0	58.8	34.4	24.4	86.2	64.5	21.7	23.5	7.3	5.1	11.1
1974	231.4	214.6	195.6	71.3	38.2	35.1	122.3	90.0	32.3	36.0	10.9	8.1	17.0
1975	336.2	313.9	290.1	110.0	58.8	51.2	180.1	110.8	69.3	48.1	18.2	7.6	22.3
1976	397.0	382.0	335.7	142.7	81.8	58.9	193.0	128.2	64.8	61.3	19.4	6.9	25.0
1977	518.4	459.1	430.2	178.9	106.1	72.8	251.3	177.4	73.9	80.2	21.0	7.9	51.3
1978	669.5	602.0	565.4	225.8	132.4	93.4	339.6	219.4	120.2	104.1	28.7	7.9	67.5
1979	923.2	829.6	767.5	316.6	165.9	150.7	450.9	273.7	177.2	155.7	50.9	11.2	93.6
1980	1,412.9	1,267.3	1,159.8	503.3	297.4	205.9	656.5	389.2	267.3	253.1	97.0	10.5	165.6
1981	2,274.6	1,981.5	1,803.4	786.3	455.2	333.1	1,015.1	605.3	409.8	471.2	170.0	8.2	293.0
1982	4,271.2	2,894.5	2,643.5	1,160.4	788.0	392.4	1,483.1	934.6	588.5	1,627.7	226.3	24.7	1,376.7
1983	7,254.2	4,831.9	4,246.1	1,873.6	1,068.5	605.1	2,572.5	1,838.0	734.5	3,008.1	561.9	23.9	2,422.1
1984	11,503.5	8,064.1	7,141.3	2,727.4	1,405.1	822.3	4,413.9	3,180.7	1,231.2	4,362.2	896.4	26.4	3,439.4
1985	17,719.1	11,940.0	10,572.5	4,289.4	2,997.1	1,302.3	6,273.1	4,751.8	1,521.3	7,146.6	1,336.3	31.2	5,779.1
1986	33,014.9	19,276.6	17,196.8	6,420.0	4,380.6	1,838.4	10,778.6	8,191.1	2,587.5	15,818.1	2,005.8	74.0	13,728.3
1987	84,459.1	44,435.4	39,222.7	14,484.3	10,483.7	4,020.6	24,738.4	18,849.4	5,889.0	45,236.4	5,018.9	194.8	40,022.7
1988	157,835.1	86,379.5	74,221.8	26,765.5	20,961.2	6,756.3	47,456.3	36,445.5	11,010.8	83,813.3	12,062.3	95.4	71,455.6
1989	173,148.7	102,914.2	88,273.2	34,646.4	27,125.2	7,321.2	53,826.8	42,572.0	11,254.8	84,875.5	14,553.0	88.0	70,234.5
1990	207,584.6	136,279.6	117,122.1	47,058.7	35,815.4	11,243.3	70,083.4	53,502.7	16,580.7	80,482.5	20,757.5	400.0	69,285.0
1991	227,506.3	175,852.4	148,879.1	67,334.7	50,937.0	16,397.7	81,544.4	60,379.6	21,164.8	78,627.2	26,651.3	322.0	51,653.9

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

2/ Corresponde al gasto neto total menos los intereses, comisiones y gastos de la deuda. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de los cifras.

3/ No incluye apoyos a organismos y empresas de control directo y a partir de 1986 tampoco incluye las cuotas del IMSS, que para la consolidación se consideran en el gasto de otros.

4/ Incluye apoyos a organismos y empresas de control indirecto.

5/ Incluye erogaciones por cuenta de terceros.

6/ Se refiere sólo a los estímulos que tienen efecto presupuestal.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1982, Anexo Estadístico.

CUADRO A. 13

## DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 1/

AÑO	SECRETARÍAS DE ESTADO	DEPARTAMENTOS	PROCURADURÍAS DE JUSTICIA	PROCURADURÍAS DE SUBSECRETARÍAS 2/	OFICIALES	CONFIRMACIONES 3/	COORDINACIONES	DIRECCIONES	COMISIONES	CONSEJOS	TOTAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL 7/		FIDEICOMISOS
													PSYORITARIA	MINORITARIA	
1979	16	2	2	48	20		5	464			890	80	623		187
1980	16	2	2	47	20		6	447			903	87	630		186
1981	16	2	2	49	20		7	440			872	80	583		201
1982	17	1	2	61	20	7	21	544	101		1,155	103	754	75	223
1983	18	1	2	73	22	22	26	509	102		1,058	96	696	74	192
1984	18	1	2	74	22	22	26	515	73		1,037	94	699	74	170
1985	18	1	2	59	20	22	18	395	75		932	95	625	65	147
1986	18	1	2	59	20	22	18	395	75		732	93	524	7	108
1987	18	1	2	57	20	22	18	392	75		612	93	433	3	83
1988	18	1	2	57	20	22	19	379	75		449	93	279		77
1989	18	1	2	60	26	22	10	396	75		379	88	229		62
1990	18	1	2	68	31	2	10	376	83		280	82	147		51
1991	18	1	2	71	32	2	11	388	83		241	78	120		43
1992	17	1	2	70	33	2	13	396	83		221	63	102		36

1/ Hasta 1988 se refiere a los saldos vigentes al mes de junio de cada año. Para 1989, 1990 y 1991 a saldos vigentes al mes de diciembre. Para 1992 a saldos vigentes al mes de septiembre.

2/ Se consideran todas las áreas con nivel equivalente. En 1990 incluye la creación de una subsecretaría adscrita a la SARE, otra a Salud y una más a Pesca, así como el registro por primera vez de la Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana, la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, la Subsecretaría de la Defensa Nacional, y dos Subprocuradurías, la de Averiguaciones Previas y la de Control de Procesos del la PGR. En 1991 incluye la creación de dos Subprocuradurías de la PGR y la renovación de la unidad de consejeros de la SECOGEP.

3/ A partir de 1983 incluye a la Tesorería del Distrito Federal. En 1980 incluye el registro de la Oficialía Mayor de SEDENA, la de Inspección y Contraloría General del Estado Mayor y Fuerza Armada; y la Procuraduría de Justicia Militar, así como la de Inspección General de la Armada; la de Inspección y Contraloría General de Marina, que adquieren el rango de oficinas mayores. En 1991 incluye la Visitaduría General de Inspección Interna y la Coordinación de Servicios Jurídicos de la PGR.

4/ A partir de diciembre de 1988 las contralorías se incorporan a las oficinas mayores con excepción de las de la PGR y el DDF.

5/ Considera las unidades con nivel equivalente. En 1991 se crea la Coordinación General de Inordenación Urbana y Protección Ecológica en el DDF.

6/ Para 1990 la información fue actualizada por las dependencias de la APF, así como por la Presidencia de la República.

7/ La designación de estas empresas en mayoritarias aparecen en el Diario Oficial de la Federación a partir de 1982.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal. Cuarto Informe de Gobierno 1982, Anexo Estadístico.



CUADRO A. 14

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL DDF

AÑO	ADMINISTRACION CENTRAL		ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL		
	DIRECCIONES GENERALES	TOTAL		MAJORITARIA	MINORITARIA	FIDEICOMISOS
1979	10	7	5	2		
1980	17	7	5	2		
1981	17	7	5	2		
1982	23	13	6	4		3
1983	44	14	6	4		4
1984	47	14	6	3		5
1985	29	15	7	3		5
1986	29	13	7	3		3
1987	29	11	6	2		3
1988	29	11	6	2		3
1989	33	12	6	2		4
1990	33	11	6	2		3
1991	30	11	6	2		3
1992	38	11	6	2		3

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992, Anexo Estadístico.

CUADRO A. 15

PARTICIPACIONES DE LAS RECAUDACIONES FEDERALES POR ENTIDAD  
(Millones de pesos)

ENTIDAD	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%	1992 1/	%
AGUASCALIENTES	1.9	1	4.3	1	7.9	1	11,614	1	17,400	1	51,166	1	115,490	1	132,540	1	196,126	1	271,191	1	169,285	1
BAJA CALIFORNIA	7.3	3	15.8	3	24.7	3	37,900	3	60,479	3	165,882	3	358,179	3	467,269	3	655,172	3	790,372	3	477,016	3
BAJA CALIFORNIA SUR	1.3	1	3.3	1	5.6	1	8,533	1	12,560	1	34,895	1	80,025	1	97,992	1	135,610	1	166,074	1	92,738	1
CAMPECHE	2.6	1	6.1	1	10.6	1	14,214	1	26,431	1	59,192	1	132,929	1	156,917	1	267,451	1	344,174	1	182,746	1
COAHUILA	6.0	2	13.3	2	22.6	2	31,826	2	49,199	2	143,206	2	291,587	2	334,419	2	491,457	2	608,433	2	355,459	2
COLIMA	1.8	1	3.8	1	6.5	1	9,751	1	14,229	1	36,737	1	80,263	1	99,643	1	149,170	1	193,108	1	115,835	1
CHIAPAS	10.2	4	21.6	4	32.8	4	51,484	4	73,214	4	221,987	4	489,043	4	562,736	4	812,164	4	1,034,224	4	592,684	4
CHIHUAHUA	7.1	3	15.4	3	23.5	3	37,337	3	54,405	3	150,077	3	319,537	3	399,876	3	599,032	3	741,073	3	480,187	3
DISTRITO FEDERAL	16.2	22	127.6	23	189.5	21	372,848	20	645,897	21	1,124,594	20	2,954,429	21	2,899,832	20	3,913,512	19	4,818,237	18	2,765,772	18
DURANGO	2.7	1	5.8	1	11.2	1	17,160	1	25,612	1	66,328	1	144,987	1	181,305	1	271,618	1	346,906	1	211,993	1
GUANAJUATO	6.9	3	15.3	3	24.3	3	36,778	3	59,831	3	150,662	3	342,067	3	408,211	3	597,080	3	831,913	3	549,151	3
GUERRERO	3.7	1	8.0	1	14.8	2	22,539	2	34,382	2	92,178	2	203,047	2	249,158	2	386,200	2	519,047	2	337,340	2
HIDALGO	2.3	1	5.5	1	12.3	1	19,077	1	27,917	1	75,278	1	160,717	1	195,796	1	303,937	1	392,734	2	248,292	2
JALISCO	15.5	6	33.6	6	50.8	6	72,783	6	118,427	6	309,788	6	672,293	6	799,817	6	1,130,942	6	1,500,854	6	907,122	6
MEXICO	26.7	10	57.9	10	90.1	10	129,628	10	193,875	9	529,858	10	1,155,662	10	1,294,856	9	1,805,232	9	2,398,644	9	1,390,219	9
MICHOACAN	4.3	2	9.4	2	17.4	2	28,372	2	41,803	2	110,338	2	243,321	2	297,011	2	458,488	2	650,638	2	421,694	3
MORELOS	2.4	1	5.3	1	9.4	1	15,291	1	22,376	1	63,065	1	139,915	1	180,898	1	266,847	1	354,081	1	217,879	1
NAYARIT	2.2	1	4.6	1	8.8	1	13,654	1	19,278	1	52,932	1	115,921	1	139,061	1	207,775	1	266,668	1	155,653	1
NUevo LEON	14.8	6	32.0	6	48.3	5	70,295	5	110,159	5	286,228	5	625,330	5	759,867	5	987,930	5	1,224,790	5	748,807	5
OAXACA	2.7	1	6.7	1	15.6	2	22,913	2	33,442	2	86,929	2	196,737	2	237,909	2	364,481	2	516,227	2	321,864	2
PUEBLA	7.0	3	15.4	3	23.7	3	36,803	3	53,668	3	149,738	3	335,126	3	396,426	3	580,347	3	806,247	3	556,132	4
QUERETARO	2.7	1	5.9	1	9.8	1	15,587	1	24,308	1	63,380	1	144,997	1	185,023	1	260,405	1	351,680	1	220,180	1
QUERETARO RDO	1.4	1	3.3	1	5.6	1	8,581	1	12,771	1	38,111	1	73,589	1	92,074	1	144,259	1	197,790	1	117,742	1
SAN LUIS POTOSI	2.3	1	7.2	1	13.6	2	20,500	2	30,435	1	79,816	1	178,328	1	218,881	2	326,450	2	425,093	2	270,911	2
SINALOA	7.2	3	15.5	3	23.5	3	35,721	3	55,131	3	154,933	3	341,988	3	414,293	3	577,931	3	731,297	3	446,265	3
SONORA	8.5	3	18.9	3	28.3	3	46,010	3	69,003	3	194,294	4	422,996	3	511,679	4	735,507	4	894,188	3	498,548	3
TAMAULIPAS	17.6	7	37.4	7	63.3	7	86,886	7	135,832	7	346,882	6	776,490	6	877,518	6	1,166,826	6	1,253,243	5	558,584	4
TAMPULIPAS	7.6	3	15.6	3	25.4	3	39,701	3	64,510	3	155,665	3	343,891	3	423,237	3	598,628	3	842,059	3	508,072	3
TLAXCALA	1.6	1	3.5	1	7.0	1	11,623	1	16,922	1	46,309	1	97,653	1	116,710	1	185,445	1	239,095	1	141,360	1
VERACRUZ	17.0	7	34.9	6	54.1	6	79,048	6	128,873	6	328,485	6	710,841	6	849,078	6	1,234,076	6	1,637,667	6	926,224	6
YUCATAN	2.7	1	6.5	1	11.5	1	17,440	1	26,092	1	69,733	1	154,608	1	184,033	1	276,335	1	370,541	1	219,845	1
ZACATECAS	2.1	1	4.6	1	10.9	1	16,203	1	23,348	1	61,135	1	134,832	1	169,821	1	239,110	1	310,453	1	191,265	1
TOTAL	259.3	100	564.2	100	904.6	100	1,340,300	100	2,085,549	100	5,497,941	100	12,132,921	100	14,335,825	100	20,325,905	100	26,046,851	100	15,494,044	100

1/ Cifras acumuladas enero-junio.

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno 1992, Anexo Estadístico.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y HEMEROGRAFICAS**

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alcides Lasa, José, "Una nota sobre el concepto de déficit real del sector público: el caso de México". Investigación Económica núm. 178, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1986.

Avarez Bejar, Alejandro y Mendoza Pichardo, Gabriel, México 1988-1991, ¿ Un ajuste económico exitoso ?. México, Facultad de Economía, UNAM, 1991.

Astudillo Noya, Marcela, " Las participaciones a los estados: clave de la coordinación fiscal en México". Investigación Económica núm. 192, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio de 1990.

Ayala, José L. y Aroche, Fidel, "El papel del sector público en la dinámica de largo plazo del desarrollo económico mexicano, un enfoque de interpretación y periodización". Investigación Económica núm 178, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1986.

Béez, Francisco y Gonzalez Tiburcio, Enrique, "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo" en Tello, Carlos (coord.), México: informe sobre la crisis (1982-1986). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1989.

Blancas Meria, Andrés, El gasto público social en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Iiec., UNAM, México, (mimeo), 1991.

Brallovsky, Vladimiro y otros, La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982-1988. México, Facultad de Economía, UNAM, 1989.

Calva, José Luis, Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988. México, Ed. Fontamara, 1988.

Calzada Falcón, Fernando y Gonzalez Tiburcio, Enrique, "Peor los remedios que la enfermedad". Economía Informa núm. 111, Facultad de Economía, UNAM, diciembre de 1983.

Camposortega Cruz, Sergio, "Evolución y tendencias demográficas de la ZMCM" en CONAPO, La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas. México, 1992.

Casar, Ma. Amparo, "Los empresarios y la administración de De la Madrid: ¿Estrategia compartida?" en Tello, Carlos (coord.), México: informe sobre la crisis (1982-1986). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1989.

Castañeda Pallares, Fernando, **El sistema impositivo en México 1970-1982**. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1985.

Cordera, Rolando y Orive B. Adolfo, "México: industrialización subordinada" en Cordera Rolando (coord.), **Desarrollo y crisis de la economía mexicana**, Lecturas del Trimestre Económico núm 39. FCE, México, 1981.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos, **México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo**. Siglo XXI Editores, México, 1983.

Corona Rentería, Alfonso, "Economía de la zona metropolitana de la Ciudad de México". Investigación Económica núm. 193, Facultad de Economía, UNAM, julio-septiembre de 1990.

Chapoy Bonifaz, Beatriz, **El régimen financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973.

Dávila Capalleja, Enrique, "La economía de la Ciudad de México. Evolución, estructura y perspectivas" en Samaniego Breach, Ricardo (comp.), **Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México**. Ed. El Pórtico de la Ciudad de México, 1992.

Dillard, Dudley, **La Teoría económica de John Maynard Keynes**. Madrid, Ed. Aguilar, 1980.

Espinosa Cerda, Rubén, **Heterogeneidad de la legislación fiscal de los estados en México y su impacto en los ingresos efectivos ordinarios**. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1991.

Ferreiro, Luis Alberto, **Introducción a la Técnica del Presupuesto por Programas**. UNAM, México, 1980.

Fitzgerald, E.U.K., "La política de estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico, 1960-1970" en Thorp, Rosemary y Whitehead, Laurence (comps.), **Inflación y Estabilización en América Latina**. FCE, México, 1984.

Foxley, Alejandro y otros, **Las desigualdades económicas y la participación del Estado**. FCE, México, 1980.

Gil Díaz, Francisco, "Algunos aspectos relevantes sobre el marco de la política fiscal en México" en Gonzalez M., Héctor E. (Comp.), **El sistema económico mexicano. Un análisis sobre su situación**. Premia Editora de Libros, S.A., México, 1983.

Gonzalez Tiburcio, Enrique, "La política económica y el proceso inflacionario: 1982-1987" en Investigación Económica núm. 187, Facultad de Economía, UNAM, enero-marzo de 1989.

Gonzalez Salazar, Gloria, El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. IIEC, UNAM, México, 1990.

Guillén Romo, Héctor, "El dogma de las finanzas sanas en México". Investigación Económica núm 200, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio de 1992.

Hernández Fuentes, Estela Aurora, Financiamiento del déficit público en México 1970-1982. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1985.

Hernández Verde, Silvia, "Las finanzas públicas de la ciudad de México". Economía Informa núm 135, Facultad de Economía, UNAM, diciembre de 1985.

Higgins, Benjamín, "Existen los polos de desarrollo" en Kuklinski, Antoni, Desarrollo polarizado y políticas regionales. FCE, México, 1985.

Labra Manjarrez, Armando, Para entender la economía mexicana. Facultad de Economía, UNAM, 1987.

Márquez Padilla, Carlos, "Dimensión y naturaleza de la desocupación en la crisis de 1982-1983". Economía Mexicana núm 7, CIDE, México, 1985.

Martínez Almazán, Raúl, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

Martínez Hernández, Ifigenia, Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México. Facultad de Economía/IIEC., UNAM, México, 1989.

Martínez Cisneros, José de Jesús, "El Proyecto Económico Salinista (un camino en cuestión)". Análisis Económico núm. 18/19, UAM Azcapotzalco, México, septiembre-diciembre de 1991.

Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas. Textos del ILPES, Siglo XXI Editores, México, 1981.

Kaldor, Nicolás, "La economía Keynesiana cincuenta años después" en Investigación Económica núm. 181, Facultad de Economía, UNAM, julio-septiembre de 1981.

O'Connor, James, La Crisis Fiscal del Estado. Barcelona, Ediciones Península, 1981.

Peña Cuevas, Arturo, Finanzas Públicas e inflación en México. Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, 1992.

Ramírez Brun, J. Ricardo y Salazar Bueno, Feliciano, "Obstáculos al financiamiento del desarrollo en México, 1940-1986" en El Economista Mexicano núm. 3/4, Colegio Nacional de Economistas, A.C., 1987.

Ramírez Brun, J. Ricardo, La política económica en México 1982-1988. La transición de la ortodoxia a la heterodoxia. México, UNAM, 1989.

Rivera Ríos, Miguel A., "El desenvolvimiento de la reestructuración capitalista en México, 1983-1989" en Investigación Económica núm. 200, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio de 1992.

Retchkiman, Benjamin, Introducción al estudio de la economía pública. Textos Universitarios, UNAM, México, 1977.

Retchkiman, Benjamín, Política Fiscal Mexicana (Reflexiones). UNAM, México, 1979.

Retchkiman, Benjamín, Finanzas públicas, Texto del S.U.A., Facultad de Economía, UNAM, 1984.

Ros, Jaime, "Economía y política macroeconómica durante el auge" en El auge petrolero: de la euforia al desencanto. México, UNAM, 1987.

Salas Paez, Carlos, "Actividad económica y empleo en el Area Metropolitana de la Ciudad de México" en CONAPO, La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas. México, 1992.

Segredo, Dardo, Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas. Siglo XXI Editores, México, 1973.

Seldon, Arthur y Pennance, F.G. (recops.), Diccionario de Economía. Ed. Orbis, S.A., España, 1983.

Trejo Delarbe, Raúl, "La crisis, el Estado y los agentes sociales" en Tello, Carlos (coord.), México: informe sobre la crisis (1982-1986). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1989.

Vasquez Colmenares, Pedro, "El desafío de las finanzas públicas" en Samaniego Breach, Ricardo (comp.), Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México. Ed. El Pórtico de la Ciudad de México, 1992.

Vazquez Arroyo, Francisco, Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. UNAM, México, 1980.

## REFERENCIAS HEMEROGRAFICAS

**Banco de México, Indicadores Económicos, Serie Histórica 1969-1990.**

**Banco de México, Índice de Precios núm 180, abril de 1993.**

**Banco de México, Informes Anuales, varios años.**

**DDF, Ley Orgánica y Reglamento Interior 1992.**

**DDF, Ley de Ingresos y de Hacienda 1990.**

**DDF, Cuenta Pública Anual, varios años.**

**DDF, Proyecto de Presupuesto de Egresos 1993.**

**DDF, Manual de Programación-presupuestación 1992.**

**INDETEC núm. 73, noviembre-diciembre de 1991.**

**INDETEC núm. 74, enero-febrero de 1992.**

**INDETEC núm. 78, septiembre-octubre de 1992.**

**INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1991.**

**INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México 1992 (Cálculo preliminar).**

**INEGI, Anuario Estadístico del D.F. 1991.**

**La Jornada, 10 de febrero de 1988.**

**La Jornada, lunes 20 de abril de 1992.**

**La Jornada, viernes 27 noviembre de 1992.**

**La Jornada, lunes 10 de mayo de 1993.**

**La Jornada, viernes 4 de junio de 1993.**

**Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.**

**Presidencia de la República, "Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1993". 10 de noviembre de 1992.**



**Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico 1992.**

**Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.**

**Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el Proceso de Planeación 1986.**

**Secretaría de Programación y Presupuesto, El Papel del Sector Público en la Economía 1982.**

**Secretaría de Programación y Presupuesto, Catálogo de Actividades del Sector Público Federal 1979.**