
El financiamiento de la capital

Priscilla Connolly

De las múltiples y diversas formas de percibir la Ciudad, prácticamente de ninguna se desprende la imagen del aglomerado de edificios que se contraponen a los contornos naturales del campo. Entre otras cosas, la urbanización significa la erección de obras, grandes y chicas, que en su conjunto constituyen el gran artefacto, la ciudad construida. A veces, la asombrosa complejidad de esta yuxtaposición de edificación impide ver la lógica funcional de su unidad, a la que se debe su existencia y engrandecimiento.

No es el tema de este trabajo la explicación de esta lógica funcional, la razón de la gran ciudad para la sociedad. Sobre ello, se han escrito numerosos tratados teóricos, a partir de los cuales se pueden sintetizar las funciones de la ciudad, sobre todo las funciones de índole económica, en dos frases.

Primero, la ciudad puede entenderse como una compleja máquina que permite aumentar la productividad de las actividades económicas. Puesto más elegantemente, el medio construido, compuesto en gran medida por los espacios urbanos, constituye un capital fijo social.

En segundo lugar, se reconoce que la ciudad no sólo sirve para fines productivos; es también un aparato de consumo, lo que también puede expresarse en los términos acostumbrados, como soporte de los medios de consumo necesarios para la reproducción de las diferentes clases sociales que componen la sociedad.

Máquina para la producción y máquina para el consumo, la metrópolis industrial moderna —desde su aparición a principios del siglo pasado— inspira más espanto que admiración. Por lo tanto, el

discurso sobre la funcionalidad económica de la ciudad se vuelve más complejo, para justificar o explicar el desorden, el caos y las carencias. En efecto, en el desempeño de sus funciones, la ciudad acarrea defuncionalidades y deseconomías. Una de las piedras angulares en la explicación de estas "contradicciones urbanas", es el problema del financiamiento de esta gran obra, la Ciudad. Como es sabido, las construcciones especialmente las construcciones de uso compartido presentan ciertos problemas para su producción mercantil: por la masa de capital involucrado, por la dificultad y largo tiempo necesario para recuperar la inversión, por la ligazón con el suelo, etc. La producción de ciertos elementos del medio construido requiere de financiamiento subsidiado. De allí que las discusiones sobre el problema urbano necesariamente se remitan a la intervención económica del Estado, como ente responsable de recaudar excedentes de ingresos y ganancias percibidos, entre otras cosas, para el financiamiento de obras urbanas. Por esta razón, es al Estado al que se le reclaman los problemas de la urbe: las carencias de servicios, transporte y vivienda, evidentemente se deben a la insuficiencia y/o a la mala distribución de las inversiones públicas y su solución requiere de más y mayores erogaciones.

El Estado no es, sin embargo, en sí, un generador de recursos; bien puede imprimir los billetes, pero no crea el valor que los respalda. En última instancia, el poder económico del Estado no puede ir más allá de sus posibilidades de captar y redistribuir excedentes acumulados por el sector privado y, en alguna medida, por el sector paraestatal, notablemente por PEMEX, en el caso mexicano. Es así que la capacidad del Estado para invertir en bienes y servicios se sostiene en sus ingresos fiscales, mismos que dependen de la buena marcha del negocio privado. A corto plazo, el Estado puede aparentar la

superación de esta restricción, mediante el recurso del endeudamiento. Es más, los problemas asociados con el financiamiento de construcción siguen operando, independientemente de que si es el sector privado o el público el que realiza la inversión. Por lo tanto, para financiar grandes obras urbanas es prácticamente ineludible la intervención de préstamos. No obstante, a la larga, las deudas no sustituyen los ingresos, sino que por el contrario, su amortización con intereses recae sobre los fondos fiscales recaudados por el Estado.

De esta manera, la escasez de fondos disponibles para refaccionar la máquina urbana hoy en día, se debe al exceso de inversiones de ayer, si bien éstas están lejos de satisfacer las necesidades de la Ciudad. Tan es así que, para el caso del Departamento del Distrito Federal, el 93% de los ingresos ordinarios correspondientes al sector central para 1983 deben destinarse al pago de intereses y amortización de su deuda. Este porcentaje es claramente mayor que en el caso del Gobierno Federal y organismos descentralizados, que tienen el 50% de sus ingresos corrientes comprometidos para el pago de la Deuda.

Expresado en estos términos, el balance financiero del Gobierno capitalino podría interpretarse como síntoma de quiebra irremediable, que va más allá de la crisis financiera que atraviesa el país en general; quiebra que, inclusive, pondría en tela de juicio la solvencia económica de la Ciudad, como máquina productiva, que justifica el enorme gasto público necesario para que siga funcionando; una crisis comparable, pues, con la virtual bancarrota de la Ciudad de Nueva York y de otras ciudades industriales del norte de Estados Unidos en la década pasada.

Las tesis principales que voy a presentar hoy, más bien se orientan en el sentido contrario, o por lo

menos, buscan matizar este tipo de afirmación. Para ello, me propongo examinar la relación triangular entre economía, finanzas públicas e inversión pública, sobre todo en obras que hacen posible la actividad económica. Debido a la manera de operar de este triángulo, sería imposible comprender las finanzas del D.D.F., si se limita el análisis únicamente al D.D.F. Es indispensable abordar la articulación entre las finanzas de la Administración Local y del Gobierno Federal. Igualmente importante, aunque desborde mis posibilidades en este momento, sería el análisis de esta relación con referencia a las administraciones locales y urbanas en el resto del país; pero sobre todo a los gobiernos estatal y municipales del Estado de México.

La Ciudad como Gran Máquina

Lo primero que es necesario establecer es hasta qué punto el Distrito Federal sigue coadyuvando a aumentar la productividad de las actividades económicas y, por ende, si ha llegado el momento cuando la ciudad cuesta más de lo que vale, en términos económicos. También se precisa conocer cuáles son las actividades económicas específicas que deriven mayor provecho de este ámbito urbano, y la importancia relativa de ellas. Para tal efecto, se analizaron los datos censales de 1975 sobre las empresas industriales, comerciales y de servicio, con el fin de establecer su grado de concentración y las diferencias en productividad (medida por el valor segregado censal bruto por trabajador) entre los establecimientos ubicados dentro y fuera del Distrito Federal.

Los tres sectores señalados demuestran un grado de concentración similar, en lo que se refiere al número de establecimientos (25%, 26% y 27% para industrias, comercios y servicios respectivamente),

concentración que se eleva en forma dispareja en términos de su peso económico. Las menos concentradas en este sentido, son las actividades industriales: con 35 mil millones, las industrias radicadas en el D.F. contribuyen en un 31% al valor agregado industrial bruto nacional. (Porcentaje que por supuesto se eleva casi al 50% si se toma en cuenta el Estado de México Metropolitano). Le sigue el valor agregado comercial que, en el D.F., es de 17 billones, o el 39% del total nacional y, por último, un 47% del total valor agregado generado en los servicios, 17 billones se originan en el D.F. Esta diferenciación en el grado de concentración se explica, entre otras cosas, por la diferencia en cada sector entre la "productividad" de las empresas ubicadas en el D.F., comparada con el promedio nacional. Si bien es cierto que, en los tres ramos la productividad es mayor en el D.F., el aumento es sólo del 5% en el caso de las industrias, comparado con el 37% y 38% para los comercios y servicios respectivamente.

Al aplicar el mismo análisis al interior de cada sector, resulta que, por lo general, las actividades comerciales y de servicio directamente ligadas al consumo final, es decir, las con mayor dependencia del mercado, alcanzan mucho mayores niveles de productividad por estar ubicadas en el D.F.; aumentos que van desde el 30% al 60% por encima del promedio nacional. Con la excepción de los supermercados, cuya mayor productividad se obtiene fundamentalmente a través de mayores inversiones de capital, este incremento de productividad se debe principalmente a la ubicación en la ciudad, ya que el capital invertido por trabajador tiende a ser igual o menor en las empresas ubicadas en el Distrito Federal que el promedio Nacional. Algo similar ocurre con las industrias justamente más atrasadas que logran mucho mayores niveles de productividad cuando están ubicadas en la Ciudad, con inver-

siones de capital muy inferior al promedio nacional. Vale la pena señalar también, que estos aumentos de productividad se reflejan en la remuneración de los trabajadores: para este conjunto de actividades localizadas en el D.F., las remuneraciones son de alrededor del 50% mayor que el promedio nacional.

Son entonces las actividades más atrasadas, menos productivas y que operan a reducida escala, ligadas al consumo final de la población, las que tienen la mayor razón económica para ubicarse en la Ciudad. Inclusive, dependen de ella, no tanto por sus grandes obras sino por los beneficios de aglomeración y de escala que ofrecen la concentración de población y el ámbito urbano en general. Sin embargo, estas actividades (los causantes menores los podemos llamar, ya que vamos a abordar el problema fiscal) no contribuyen mayoritariamente a la concentración de actividades económicas en el D.F., ni por su valor agregado, ni por su número de establecimientos. Por el contrario, las actividades que están desproporcionalmente concentradas en esta Ciudad son aquellas, principalmente relacionadas con la producción, cuya mayor composición de capital las hace más "productivas". Empero, esta elevada productividad no cambia sustancialmente al ubicarse dentro o fuera del D.F.; o bien, cuando hay aumentos de productividad en el D.F., esto se deriva de mayores inversiones en capital por parte de las empresas. Tampoco aumenta la remuneración por trabajador en estas ramas, al tratarse de empresas ubicadas en el D.F. Como ha señalado Gustavo Garza en relación con las industrias productivas de bienes de capital, "no existe impedimento, en principio, para que este tipo de industrias operen económicamente y presenten gran dinamismo en ciudades de tamaño intermedio" (Garza 1980:105). Y si pueden salir las grandes industrias de bienes de capital, las podrían acompañar una parte de las

empresas dedicadas al comercio de insumos para la producción, los servicios financieros, técnicos, etc., que también son las más avanzadas en sus respectivos sectores, y también las más concentradas en el D.F.

Estén donde estén, las actividades referidas, dominadas por los grandes capitales, van a requerir no tanto las economías de escala y aglomeración urbana, sino la disponibilidad de importantes elementos de infraestructura básica: energéticos, parques industriales, transportes, servicios de almacenamiento, etc., elementos que ya existen en el D.F., y que generalmente no se obtienen en otros sitios sino a través de inversiones estatales, justamente del tipo que ha realizado el Gobierno Mexicano en diversas zonas de la República en los últimos años, con todo y estímulos fiscales. Mientras tanto, estas empresas grandes son las que contribuyen más al fisco. Para el Gobierno Federal, entonces, le es más conveniente que se queden en el Distrito Federal.

En resumen, la Ciudad sigue funcionando como máquina productiva para la actividad económica, pero como tal, sólo le es indispensable para algunas ramas —las más atrasadas ligadas al consumo—. Para las actividades más productivas por sí —la gran industria y sus comercios y servicios colaterales— la Ciudad es necesaria sólo en la medida en que dependen de los elementos de infraestructura básica que bien pueden ser proporcionados, a un cierto costo, en otros sitios.

La Ciudad como Aparato de Consumo

Es bien sabida la relativa superioridad del Distrito Federal en cuanto a casi todos los indicadores del consumo material, individual y colectivo: desde el porcentaje de población que vive en viviendas con baño con agua corriente —51% comparado con 20%

al nivel nacional o 35% en Nuevo León, el segundo Estado—; el número de habitantes por médico y por cama hospitalaria —542 y 644 comparado con el promedio nacional de 1,422 y 1,200 respectivamente—. (Esto último sin embargo, parece no influir mucho en la tasa de mortalidad que es bastante elevada en el D.F.) O para cuestiones menos básicas, encontramos el 20% de todos los centros recreativos, deportivos, culturales, etc., en el D.F.; el 22% de las funciones de cine, el 70% de las funciones de teatro, y así en casi todos los rubros.

Esta situación se debe a dos motivos, a saber:

Primero: la concentración de los mayores ingresos personales en el D.F., reflejo a la vez de los mayores niveles de productividad alcanzados aquí en la mediana y pequeña industria, y por la super concentración de las actividades modernas y de la administración pública que son las que tienden a utilizar una fuerza de trabajo calificada y mejor pagada.

Segundo: por la mayor inversión pública y privada de medios de consumo, tanto en servicios públicos como en las obras materiales necesarias para su funcionamiento.

Esto último nos lleva al tema fundamental de esta ponencia. ¿Cómo se financia esta gran máquina de producción y consumo? ¿Cuál es el importe de este financiamiento en relación con su utilidad para la sociedad? ¿Quién paga y quién se beneficia?

La Contribución del D.F. al Erario Público

Empezamos por la penúltima interrogante, ya que su respuesta se deriva directamente de la concentración económica y del rendimiento de las actividades en el Distrito Federal. En primer término, analizaremos su significado para el erario público. Para lo cual es necesario abrir un paréntesis sobre

la base fiscal del Gobierno Federal, siendo éste no sólo el que mayores ingresos recibe de la Ciudad, sino el que más invierte en ella.

Los ingresos ordinarios del Gobierno Federal están constituidos en más del 95% por los diferentes impuestos, cuyo peso relativo se distribuye de la manera siguiente (datos de 1980). El que mayor participación tiene es el impuesto directo sobre la renta, que en su conjunto contribuye al 38% de los ingresos tributarios federales. A este impuesto, más de la mitad (o el 22% del total), es aportado por las empresas causantes mayores a partir de sus ganancias, y el resto, por las personas físicas; en su mayor parte (poco menos del 12% del recaudo total correspondiente a los impuestos) por los asalariados. La mínima parte restante se completa con el gravamen sobre las ganancias de los profesionistas, inversionistas de capital, etc.

Después de los impuestos directos, siguen en importancia el recaudo impositivo sobre el comercio exterior que, en los últimos años vuelve a ocupar un lugar primordial en la alimentación del erario público. En 1980, el impuesto sobre la importación contribuyó en un 7% y el de la exportación en un 20%; éste último, corresponde en casi su totalidad al gravamen sobre la exportación de petróleo. De hecho, PEMEX contribuyó, de alguna forma u otra, a casi el 30% de todos los ingresos fiscales de 1982.

El 34% restante del recaudo impositivo federal corresponde a otros impuestos indirectos: una serie de cargas al consumidor. Desde su introducción en 1980, el IVA concentra la mayor parte de éstos: un 55% del total (sin contar los gravámenes sobre el comercio exterior). Sin embargo, mientras estaba al 10%, el IVA no alteró el balance entre impuestos indirectos y directos; estos últimos son aproximadamente 1.1 veces los primeros. Sin duda, con el aumento del IVA al 15% esta proporción podría invertirse.

Con este panorama sobre la base fiscal de la federación, es posible estimar el aporte del Distrito Federal al erario público. Si se excluye la participación de los impuestos sobre el comercio exterior, los causantes en el D.F. contribuyen en un 38% al total de los impuestos federales, una proporción mayor en 10% al índice de concentración económica. Esto se debe a que, por los mayores salarios y por el papel predominante del D.F. como un gran centro de consumo, el impuesto a las personas físicas y los indirectos contribuyen en forma desproporcional comparado con el resto del país. Aun cuando se deduce el 13.5% aproximadamente de este aporte fiscal que la Federación devuelve al Departamento del Distrito Federal, el D.F. sigue contribuyendo la tercera parte de los ingresos fiscales federales. De esta manera, el D.F., junto con PEMEX, es la base fiscal más importante de la Federación.

Ingresos del D.D.F.

Por otra parte, el D.D.F., como todas las entidades federativas y los municipios, tiene una base fiscal local derivada de una serie de impuestos directos e indirectos cargados a las personas y actividades radicadas en el territorio correspondiente, o a los usuarios de la Ciudad en general. A este nivel de las contribuciones tributarias, el D.F. también muestra una superioridad respecto a las demás entidades: su recaudo fiscal local equivale a aproximadamente el 25% de los ingresos internos de todos los estados y municipios de la República. No obstante esta supremacía en materia de tributación local, los ingresos que recibe el D.D.F. por este concepto representan sólo una parte minoritaria de sus ingresos totales. Estos dependen, de manera creciente, de las participaciones en los impuestos federales que el Gobierno Federal les devuelve a las Entidades. Con la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, por motivo de la introducción del IVA para

1980, estas participaciones equivalen aproximadamente el 13.5% de todos los impuestos federales recaudados, repartidos a cada entidad, más o menos en proporción al monto recaudado en cada una de ellas. Anteriormente, es decir entre 1972 y 1979, las participaciones de las entidades correspondían al 45% de los impuestos mercantiles, únicamente, que se recaudaban en cada Estado. Este sistema que a su vez sustituyó el que regía entre 1953 y 1972, bajo el cual el 1.2% del impuesto mercantil total del 3% fue levantado directamente por cada entidad federativa.

El hecho de que las participaciones en impuestos federales jueguen un papel creciente en el presupuesto del D.D.F. no quiere decir que sus impuestos locales hayan disminuido, sino que éstos no han crecido con el mismo ritmo que los impuestos federales. Tampoco se debe a que las últimas dos modificaciones al sistema de coordinación fiscal hayan beneficiado a los Estados en el reparto del recaudo fiscal. Por el contrario, la proporción devuelta a los Estados tiende a disminuir ligeramente, sobre todo la correspondiente al D.F. Lo anterior se debe a que su participación ya no se calcula solamente en base al impuesto mercantil, lo cual favorecía al D.F. por ser el gran centro de consumo y, por tanto, contribula desproporcionalmente a ese impuesto. En todo caso, la baja de la participación relativa del D.D.F. en los impuestos federales no es significativa comparada con el incremento de su monto en términos absolutos, debido a que, justamente, el D.F. sigue siendo el gran contribuyente al fisco federal, por las razones económicas anteriormente señaladas, contribución que, además, se aumenta al par con la inflación. De esta manera, si a principios de los años 70 las participaciones en los impuestos federales constituían menos del 30% de los ingresos totales del D.D.F., este porcentaje aumenta al 49% en 1978, y se calcula en el 82% para

1983. Puesto de otra forma, en este año, los impuestos federales recaudados en el D.F. serán casi 14 veces mayores que los impuestos locales, y el 13.5% de los primeros que se devuelvan al D.D.F., equivaldrá a casi dos veces sus impuestos locales y otros ingresos corrientes. Indicador claro de la centralización del poder estatal para captar los excedentes económicos de la sociedad. Esta tendencia indica también que las finanzas del D.D.F. dependen cada vez más del sistema fiscal federal, y cada vez menos de la lógica de su base impositiva local.

¿Y cuál es la lógica de esta base impositiva, en el caso del Distrito Federal? Ciertamente, de lógica tiene poca.

Los ingresos internos del D.D.F. están compuestos de no menos de 40 diferentes impuestos y derechos, más los aprovechamientos de las inversiones del propio Departamento y los ingresos por concepto de los servicios que proporcionan los organismos descentralizados: el Metro, Línea 100, el Sistema de Transporte Eléctrico, el Rastro, SERVIMET y las cajas de seguridad social para la Policía y empleados del D.D.F. Ninguna de estas fuentes, individualmente, contribuye de manera significativa al erario del D.D.F., excepción hecha del impuesto predial. Sin embargo, la importancia relativa de esta base fiscal ha disminuido, sobre todo frente al aumento desproporcional de los ingresos por concepto de las participaciones en los ingresos federales; pero también, en términos absolutos, los incrementos en el recaudo del predial han sido lentos y erráticos. Así, en 1971 el predial contribuía en un 22% a los ingresos ordinarios del D.D.F., porcentaje que baja al 10% y al 11% en 1980 y 1981, y, seguramente para este año sería menor todavía. En 1977, un concepto que antes tenía cierto peso —el derecho de agua, por ejemplo—, no contribuía en más del 4.3% a los ingresos totales del D.D.F.; el conjunto de impuestos y derechos cobrados a la pro-

ducción y transacciones inmobiliarias no rebasaba el 2.9% y los impuestos adicionales sobre la venta de gasolina y automóviles, el 3.0%. En los últimos años, ninguna de estas fuentes rebasa del 1 ó 2%. Sólo la partida “rezagos” hace competencia con el predial —con el 14% en 1977.

De allí, resulta claro que no pueda existir relación alguna entre lo que cuesta financiar los diferentes bienes y servicios que proporciona el D.D.F. y lo que se cobra a nombre de ellos. Tampoco hay correspondencia entre los que pagan estos impuestos y derechos, y los consumidores, o beneficiarios mayores de los bienes y servicios específicos, o del medio urbano, en general. El hecho de que se pague un poco más o un poco menos por una licencia de construcción o para escriturar la casa resulta enteramente irrelevante para el balance financiero del D.D.F. El aumento del IVA o del impuesto sobre la renta, o bien, como analizaremos después, unos puntos que suba la tasa de interés bancario u otra devaluación del peso sí alterarían de manera impactante las finanzas de este organismo. Pero una reducción de la cuota de agua o del avalúo catastral de una colonia son gotas en el océano. De hecho, el monto estimado de todos los ingresos internos del D.D.F. para 1983 —25.3% billones de pesos— podría ser sustituido fácilmente con un 5% adicional de lo ya cobrado a los causantes del impuesto sobre la renta radicados en el D.F., sin que subiera el IVA (con una sobretasa del 10% podríamos viajar gratis en el Metro, comer carne más barata, etc.).

Lo anterior pone en tela de juicio la función económica de los cuarenta y tantos impuestos locales que cobra el D.D.F. a su ciudadanía: es evidente que las multas por no tener licencias varias, o por la extemporaneidad en el pago del predial, obedecen a otros motivos sociales, que no son estrictamente económico-fiscales. Mejor dicho, la lógica económica tras del financiamiento de la ciudad es otra, y

para entenderla, es necesario volver a las inversiones públicas, el costo de la ciudad para la sociedad y la forma como se realiza.

El Gasto Público en el D.D.F.

Para evaluar hasta qué punto la Ciudad de México cuesta más de lo que aporta, sería necesario analizar la distribución geográfica del gasto global del sector público, tanto del D.D.F., como del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados. Sin embargo, esta tarea se dificulta, no sólo porque no existen datos al respecto, sino también, por cumplir la función de Capital de la República, se incurren gastos de administración en el Distrito Federal, sin que sean necesariamente en función de la Ciudad. Así, en relación con el grado de concentración de los gastos corrientes del gobierno en el Distrito Federal, tenemos que conformarnos provisionalmente con indicadores parciales, tales como el hecho de que, de los 1.23 millones de empleados federales que había en 1981, el 32% trabajaban en el D.F.

Por otra parte, respecto a las inversiones de capital en el Sector Público, es decir, su inversión en maquinaria, equipo, tecnología, construcciones y obras en general, existe información más precisa. En los últimos años, aproximadamente el 20% de la inversión pública total se ha realizado en el D.F., porcentaje que había sido mayor en años anteriores, pero que tiende a disminuir ligeramente. Esto quiere decir que, por ejemplo, en 1980 la inversión fija pública en el D.F. era de \$ 104 mil millones. En el mismo año, el propio D.D.F. realizó inversiones de capital de aproximadamente \$ 34 mil millones, es decir, poco menos de la tercera parte de la total. Otra fuente, que contempla solamente el concepto de obra pública contratada entre 1972 y 1975 arroja una concentración mayor en el D.F.: aproximadamente el 30% del total; del cual un poco más de la



mitad correspondería al propio D.D.F., aunque esta proporción sería muy variable.

De allí se pueden hacer dos observaciones:

Primero: la concentración de la inversión pública fija en el D.F. es el doble que la de la población, pero es inferior que la concentración del producto económico de esta entidad. La inversión pública que recibe el D.F. es, además, bastante inferior a los ingresos gubernamentales que genera. Tal como se señaló anteriormente, se puede estimar que se recauda alrededor del 37% de todos los ingresos fiscales de la Nación en el D.F., sin contar los gravámenes sobre el comercio exterior. Por lo que se refiere al gasto público en capital fijo, por lo menos, el D.F., lejos de recibir subsidios del resto del país, genera recursos fiscales que son redistribuidos en el territorio nacional.

En segundo término, es significativa la mayor concentración del gasto en obras públicas en el D.F., comparado con las inversiones fijas en general, ya que empieza a explicar el mayor grado de adeudamiento del D.D.F. en relación con el sector público federal. Para ahondar sobre esta cuestión, es necesario examinar la distribución de funciones entre el Gobierno Federal, el D.D.F. y, el tipo de inversión que realiza cada uno de ellos.

Distribución de los diferentes tipos de la Inversión Pública por Nivel Gubernamental

La cuestión de la clasificación del gasto público por función social ha sido ampliamente discutida y todavía se suscitan debates polémicos al respecto: si determinado tipo de inversión debería considerarse como productivo o de consumo, de consumo colectivo o individual, de producción social, con todas sus implicaciones respecto a una interpretación teórica más amplia. Para los fines de esta ponencia, voy a esquivar esta polémica, y plantear un sistema simplificado para reconocer las funciones y efectos de

las inversiones públicas. Este sistema de clasificación está definido por dos criterios.

El primer criterio es la función social, es decir, el sector beneficiario. A este respecto, se puede identificar, por un lado, una serie de tipos de inversión que esencialmente favorece la actividad económica, es decir, al capital. Ejemplo de ello serían parques e infraestructuras industriales, plantas nucleares, telecomunicaciones, medios de transporte de bienes, etc. (Por supuesto, no se debe hablar del capital en general, ya que diferentes tipos de inversión beneficiarían a distintas fracciones del mismo). Se le llamaría al conjunto de este tipo de obra, gasto directamente productivo. Por otro lado, es posible calificar ciertas inversiones por su uso exclusivo para el consumo de la población; educación básica, vivienda, servicios de salud, servicios culturales, servicios de esparcimiento, etc. (Aquí también es preciso reconocer que "la población" se divide en clases sociales, y no todas consumen lo mismo). A esta categoría de inversión, se le llamaría gasto de consumo.

Entre el gasto directamente productivo y el gasto de consumo, existe una gran gama de erogaciones públicas cuyo fin social es ambiguo, ya sea porque se trata de elementos de uso compartidos entre las actividades económicas y la población —sistemas de agua, drenaje, energía eléctrica, vialidad, etc.— o por que, siendo consumidos por la población, inciden directamente sobre la productividad —la educación técnica, transporte colectivo, etc. Para casos específicos, es posible determinar el beneficiario principal de una obra —que tal tramo vial sirve básicamente a la industria, por ejemplo—; o también, investigaciones sobre el consumo de la infraestructura urbana compartida pueden determinar el grado de beneficio que acarrea a cada sector —que el 30% del agua en el D.F. es consumida por los usos económicos, por ejemplo—. Sin embargo, en términos generales, no se puede pronunciar

dictamen tajante al respecto. (Tampoco ayuda aquí el enfoque que busca encontrar en todo lo que hace el gobierno un beneficio directo al sector capitalista). De hecho, dentro de este tipo de gasto, cabe la mayor parte de lo que son las inversiones públicas en la Ciudad como tal —vialidad, mantenimiento, agua, drenaje, obras de urbanización más las instalaciones hidráulicas. Por lo tanto, llamaría a esta categoría **gasto urbano de uso compartido**.

Independiente de la identificación de estas tres categorías generales, hay otro criterio de clasificac-

ción del gasto, que es importante tomar en cuenta. Esto es, la distinción entre gastos que son exclusivamente de capital —esencialmente en obras, en el ámbito urbano— y gastos corrientes —el aprovisionamiento y mantenimiento de servicio— (excluyendo aquí los gastos meramente de administración pública).

Si se aplica este esquema de clasificación del gasto público al caso del D.F., para ver las competencias correspondientes a cada nivel del gobierno, podemos elaborar el esquema siguiente.

Gasto productivo	Gasto urbano de uso compartido	Gasto de consumo
D.D.F. (antes parques industriales).	D.D.F. — construcción y reparación de obras viales y calles — obras hidráulicas (agua y drenaje) — regulación del tránsito. — Transporte colectivo. — alumbrado público — mercados y central de abasto.	D.D.F. — Escuelas para educación básica. — parques, jardines, etc. — obras de embellecimiento — instalaciones de salud — (vivienda)
GASTO DE CAPITAL	GOBIERNO FEDERAL — <i>transportes aéreos</i> — <i>transportes terrestres de carga</i> — <i>comunicaciones</i>	GOBIERNO FEDERAL — <i>instalaciones de educación superior, etc.</i> — <i>obra hidráulica.</i>
SECTOR DESCENTRALIZADO — <i>producción y distrib. de energéticos.</i> — <i>fomento industria petrolera</i>	GOBIERNO FEDERAL — <i>instalaciones de salud pública y asistencia social.</i> — <i>instalaciones culturales y de esparcimiento.</i>	SECTOR DESCENTRALIZADO — <i>instalaciones de seguridad social y salud.</i> — <i>vivienda</i>

Gasto productivo	Gasto urbano de uso compartido	Gasto de consumo
	D.D.F.	D.D.F.
	— <i>servicios de agua y drenaje</i>	— mantenimiento parques,
	— <i>vigilancia y regulación de tránsito</i>	— servicios de salud
	— mantenimiento y limpieza.	— <i>seguridad social</i> (trabajadores del D.D.F.)
	— Transporte colectivo.	— comercialización producto de primera necesidad.
	— planificación urbana.	
GASTO CORRIENTE	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNO FEDERAL
	— Comunicaciones	— <i>asistencia y salud pública</i>
		— <i>educación básica</i>
	— <i>educación superior</i>	— comercialización producto de primera necesidad.
	— <i>transporte colectivo</i>	— servicios culturales y de esparcimiento.
	— planificación urbana	
	SECTOR DESCENTRALIZADO	SECTOR DESCENTRALIZADO
	— energéticos	— <i>seguridad social y salud</i>
	— petróleo	
	— transporte aéreo	
	SECTOR DESCENTRALIZADO	
	— distribución energía eléctrica y combustibles.	

Se puede apreciar que, a grandes rasgos y con algunas excepciones, las inversiones importantes del D.D.F. tienden a concentrarse en la categoría del gasto urbano de uso compartido, predominantemente en los rubros de vialidad, transporte colectivo y obras de operación hidráulica. En mucho menor grado, en comparación con el Gobierno Federal y sus organismos, el D.D.F. se encarga del financiamiento de bienes y servicios exclusivamente para el consumo de la población, y cuando lo hace, se refiere fundamentalmente a las obras urbanísticas y su

mantenimiento. En la actualidad, el D.D.F. casi no incide en el aprovisionamiento de bienes y servicios directamente productivos, aunque lo hacía en mayor grado, en los años 40 y 50.

Por el contrario, el Gobierno Federal así como los organismos descentralizados, son los encargados de enfrentar la mayor parte de las necesidades específicas de consumo —salud, educación, vivienda, bienestar social, etc.—, así como de la totalidad del gasto directamente productivo. Ciertamente, la inversión pública federal para el fomento industrial

en el D.F. es relativamente poca en relación con el total del país (el 8% aproximadamente) y tiende a decrecer todavía, pero aún implica la erogación de cantidades sustanciales del presupuesto, principalmente para la generación de energía eléctrica y, programas de PEMEX. Contra esto, la inversión federal en educación y salud en el D.F. representa en 1981, el 36% y 58% respectivamente.

Asimismo, se puede detectar una tendencia de que el D.D.F. es el encargado de realizar los gastos de capital necesarios para proporcionar un servicio, para que el Gobierno Federal administre los gastos corrientes del mismo. El ejemplo más destacado son las escuelas construidas por el D.D.F., pero también en el caso del Metro: el D.D.F. financia la obra, mientras 2 terceras partes del subsidio al servicio son aportados por el Gobierno Federal. Esto implica que los gastos de capital del D.D.F. son bastante elevados no sólo en relación con los del Gobierno Federal, sino también en comparación con otras administraciones municipales, dentro y fuera del país. Desde 1955, la proporción del gasto de capital en relación con el gasto total del D.D.F. nunca ha bajado del 30% y, a partir de 1969, casi siempre ha sido mayor que el gasto corriente, alcanzando sus máximos niveles en los últimos años de inversión intensiva en el Metro y vialidad. Por ejemplo, para los años 1979, 1980 y 1981 los gastos de capital del D.D.F. han representado el 51%, el 44% y el 61% respectivamente de sus erogaciones totales, incluyendo pago a la deuda. Esto se compara con el 30%, 29% y 24% que el Sector Público Federal, junto con los organismos descentralizados, destinan a inversiones de capital. Los Estados en su conjunto (incluyendo el D.F.) y municipios respectivamente, no destinan más del 11 al 15% y del 20 al 25% de sus egresos totales a inversiones de capital.

Esta tendencia de relegar a las instancias inferiores del gobierno partidas importantes de gasto

de capital se repite, inclusive, en el interior del Departamento del Distrito Federal; entre el 47% y el 65% del gasto ejercido a través de las delegaciones se destina a inversiones de capital, principalmente en obras de urbanización y mantenimiento. Las delegaciones que manifiestan invertir porcentajes mayores de sus erogaciones en estos renglones corresponden a las de menores asignaciones de presupuesto, y viceversa.

Este tipo de división de funciones entre el gobierno local y federal, que centraliza muchas de las competencias estatales y municipales tradicionales, es común en América Latina, pero es prácticamente el revés de lo que sucede en Estados Unidos y Europa (pero no en Australia), donde las administraciones locales tienen que enfrentar los gastos de asistencia social, salud, educación, vivienda, etc. Esto hace que los análisis realizados en torno a las finanzas locales en aquellos países sean difícilmente aplicables a la situación mexicana, además de que pone en tela de juicio mucho de lo que se ha planteado sobre la crisis urbana y el estado local.

El financiamiento de los distintos tipos de inversiones

Por qué es la división de funciones y atributos de los distintos niveles gubernamentales la que determina cómo se financian los diversos rubros de inversión pública en la Ciudad y, por ende, las políticas urbanas implementadas. Toda acción del Estado depende de los recursos que moviliza.

Respecto a las inversiones del Sector Federal en el Distrito Federal, se pueden diferenciar tres formas de financiamiento:

Primero, alguna parte de los gastos de capital y los corrientes de consumo, correspondientes a los organismos de Seguridad Social y los Fondos de

Vivienda, se financia autónomamente. Es decir, el gasto en estos rubros se paga prácticamente sólo, con los ingresos recaudados en base a las aportaciones patronales y a los descuentos de los salarios. Es probable que el gasto ejercido por el IMSS y el FOVISSSTE en el D.F., es proporcionalmente mayor que las aportaciones recaudadas en esta Entidad, que eran del 20.4% y el 43.4% de las totales en 1976. Es decir, la cantidad y cualidad de los servicios que ofrecen a sus derechohabientes debe ser mejor en el D.F. que en el resto del país. Por el contrario, en los últimos años, el INFONAVIT y el FOVISSSTE, al invertir sólo el 20% y 30% de sus financiamientos en el D.F., constituyen mecanismos mediante los cuales esta entidad subsidia el resto del país. En todo caso, existe una cierta correspondencia entre el sector beneficiado y la forma de recabar el financiamiento, si bien ésta correspondencia no es muy exacta al nivel geográfico.

En segundo término, otros rubros de inversiones federales, provienen directamente del presupuesto general del Gobierno Federal Central. En este grupo predominan los gastos corrientes de consumo o de uso mixto manejados por las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia y, en menor grado, otros gastos de capital y corrientes a cargo de casi todas las dependencias federales. Esta serie de gastos se financia, entonces, de la cuenta corriente del Presupuesto Federal, es decir, de los ingresos ordinarios de la Federación ya analizados.

Por último, consideremos el tercer rubro de las importantes erogaciones federales en el D.F.: los gastos productivos constituidos, en su mayor parte, por grandes obras, gastos de capital en comunicaciones, transportes, energéticos y petróleo. Este tipo de inversiones en su mayor parte localizadas fuera del Distrito Federal, son justamente el motivo por el

cual el Gobierno Federal se ve obligado a recurrir a la deuda pública. Como es sabido, ésta ha aumentado de manera notable en los últimos años, sobre todo para el financiamiento de las operaciones de PEMEX, pero más importante todavía, es el aumento del cargo al erario público por concepto de *servicio* de la deuda exterior por el alza de la tasa de interés y por las devaluaciones del peso. Esta carga, tiene que estar enfrentada, a corto plazo con mayor endeudamiento, pero a la larga, se paga con los ingresos ordinarios, es decir, por los causantes de los impuestos federales ya analizados.

El Financiamiento de las Inversiones del D.D.F.

Queda por analizar lo que constituye quizá la preocupación central de esta ponencia y respecto a la cual se han hecho alusiones indirectas a lo largo de la exposición: el financiamiento del Departamento del Distrito Federal.

Si no fuera por el hecho de que al D.D.F. le corresponde realizar los grandes gastos de capital en infraestructura urbana, sus finanzas presentarían un aspecto bastante saludable. A diferencia del Gobierno de Nueva York en 1976, el D.D.F. siempre ha manifestado importantes superávits en su cuenta corriente. Es decir, hasta 1982 por lo menos, los gastos corrientes no han excedido el 57% de los ingresos ordinarios, a pesar de la creciente carga sobre el gasto corriente correspondiente al pago de intereses de la deuda. El problema surge cuando la inversión del capital requerida es superior a este superávit. Como hemos visto, por la dinámica del crecimiento de la Ciudad y por la división de funciones con el Gobierno Federal, el gasto de capital del D.D.F. es sumamente alto, sobre todo en los últimos 10 años. De no haber mayores subsidios federales (como los ha habido en el pasado) u otros ingresos

extraordinarios, el único recurso para financiar obras hidráulicas de gran envergadura, sistemas de transportes colectivos, etc., es el endeudamiento.

Ahora bien, recurrir al endeudamiento para financiar obras públicas no es ninguna novedad, todos los gobiernos lo hacen y el D.D.F. no es la excepción. En la época moderna, desde los años 30, las obras hidráulicas efectuadas, acarrearán deudas cuya amortización duró hasta bien entrada la década siguiente, cuando también se seguían contrayendo empréstitos. Para financiar parte de las obras de abastecimiento de agua del Sistema Lerma, a partir de 1952, el D.D.F. se endeudó fuertemente: en este año, los préstamos llegaron a representar el 16% de los ingresos totales, y en 1956, el 7%. Luego sigue un periodo de diez años, de 1957 a 1967 —el reinado de Uruchurtu— que ahora se contempla con nostalgia y admiración por la virtual eliminación de la deuda pública del D.D.F. Sin embargo, las apariencias pueden ser engañosas, ya que durante esos años, en lugar de contraer deuda titulada, se mantenía la práctica de crear deudas a corto plazo, es decir, dejar muchos pagos pendientes, lo que cargaba bastante sobre los ingresos del año siguiente. (De hecho estos pagos llegan a constituir proporciones del gasto total similares a los que se presentan en los últimos años de máxima deuda pública). Al mismo tiempo, de 1957 a 1967, los gastos de capital son bastante inferiores de los que se registraron antes y después, lo que redujo la necesidad de endeudamiento.

Es innegable, sin embargo, que a partir de 1969, y sobre todo en la década posterior hasta el momento, el endeudamiento del D.D.F. se multiplica y se vuelve más complicado. Cuando se inició la construcción de la primera etapa del Metro, el D.D.F. no tuvo que recurrir a préstamos mayores, entre otras cosas porque el Gobierno Federal aportaba el 63% del financiamiento para esta etapa de la

obra, hasta 1970. Después de 1969, se retorna al hábito y los empréstitos vuelven a representar el 15% de los ingresos totales del D.D.F. Durante el sexenio de Echeverría, principalmente por concepto de la construcción del drenaje profundo y obras viales, este porcentaje va subiendo del 6% en 1970, hasta un máximo inusitado del 37%, para volver a bajar al 20% de los ingresos totales en 1975 y 1976.

Es en 1976, justamente, cuando la situación económica nacional e internacional hace cambiar los efectos del endeudamiento. En primer lugar, cuando la moneda en que se reciben los ingresos se devalúa, no es negocio tener deudas en divisas extranjeras. Y en 1976, así es como tenía el D.D.F. una parte de sus obligaciones. Como las divisas extranjeras aumentaron su valor después de la devaluación, esta parte se multiplicó hasta llegar a representar el 75% de la deuda titulada total para finales de ese año. En segundo término, la tasa de interés bancaria, nacional e internacional iba en aumento, lo que significaba que este concepto ocupaba una proporción cada vez mayor de los egresos corrientes: el 9.4% en 1977, el 20.5% en 1979 y la cuarta parte de ellos en 1981. En 1983, esta proporción parece haber llegado a extremos absurdos. Al mermar los ingresos corrientes de esta forma, más necesidad hay para recurrir al endeudamiento para los gastos de capital.

Después de la pausa forzosa por las restricciones al gasto impuestas en 1977, se negoció la deuda existente, siendo México entonces el Sujeto de Crédito más sólido del mundo. Y, frente a una ciudadanía cada vez más irritada por los embotellamientos, el D.D.F. no escatimó los gastos de capital durante el sexenio pasado. En 1981, éstos llegaron a representar el 61% del gasto total y, 2.6 veces los gastos corrientes. A las complicaciones aludidas, se agregó un tercer agravamiento: el aumento sin precedente

de nuevos empréstitos, esta vez para obras viales y el Metro. Entonces, la deuda pública volvió a ocupar también un lugar importante en el presupuesto de *ingresos* del D.D.F.: el 28.3% en 1979, el 41.4% en 1980 y el 4.4% en 1981. La deuda programada para 1982 debería ser el 38% de los ingresos, pero en realidad, durante el primer semestre de ese año venía a representar el 56.7%.

En 1982, la crisis cambiaria se presenta nuevamente, pero ahora las divisas extranjeras aumentan su valor 6 veces en relación al peso. Aumenta su valor también la deuda pública del D.D.F., que en diciembre de 1979 (último año para el cual la cuenta pública da indicaciones al respecto) estaba titulada en un 66% en moneda extranjera. Al mismo tiempo, las tasas de interés han subido a niveles sin precedente.

Lo anterior explica porqué el pago al servicio de la deuda (intereses y amortización) en términos de pesos mexicanos, va a comer casi todos los ingresos del D.D.F. de este año: de cada cien pesos aportados por los contribuyentes al erario del D.D.F. este año, 67 se destinarán al pago de intereses, 21 a la amortización de la deuda titulada y 5 a los contratistas con pagos pendientes desde 1982. Sin duda alguna, por primera vez, la cuenta corriente del D.D.F. saldrá con números rojos este año. Sin embargo, como la Ciudad tiene que seguir funcionando, no hay otro remedio que acudir a préstamos adicionales, que van a acercarse al 50% o más de los ingresos programados.

Quedan dos preguntas: ¿quiénes son los beneficiarios mayores de este círculo vicioso?

Los acreedores del D.D.F., por lo general tiene alguna relación con las obras que se financian. Así es que, en 1981 y en años anteriores, una pequeña parte, que no llega al 1% y que se amortiza a muy corto plazo, corresponde a los consorcios financieros

de las compañías constructoras nacionales. Otro tanto, generalmente no mayor del 13% de la deuda total, es financiamiento de la Banca Privada Nacional. El acreedor mayoritario, con un 87% del total es BANOBRAS. En años anteriores el D.D.F. también había contraído deudas menores directamente con la banca extranjera, pero constitucionalmente, las entidades federativas no pueden contraer deudas con el exterior. Nominalmente, entonces, la deuda del D.D.F. se considera deuda interior. Sin embargo, más del 85% de los créditos canalizados por BANOBRAS provienen del exterior: en conexión con la construcción del Metro, por ejemplo, juegan un papel importante los financiamientos de capitales franceses.

Resumen

A partir de este análisis se podrían derivar muchas conclusiones, o líneas de hipótesis para investigaciones futuras. Empero, para los fines de esta exposición es conveniente resumir los argumentos más salientes en los siguientes puntos:

1) La Ciudad de México va a seguir creciendo en un futuro previsible porque funciona económicamente, sobre todo para la mediana y pequeña industria, pero también para la gran empresa que es la responsable por la mayor concentración de la economía, de los empleos y de la población.

2) Con ello crecen las necesidades de fuertes inversiones en obras públicas urbanas de uso compartido: para el consumo de esta población y para que la gran industria siga operando con eficiencia.

3) Debido a la división de competencias entre gobierno federal y local, el encargado del aprovisionamiento de tales obras, el D.D.F., necesariamente recurre al endeudamiento bajo condiciones financieras nacionales y, sobre todo, internacionales.

sumamente desfavorables. Lo anterior aumenta la dependencia del D.D.F. de los impuestos federales y, por ende, de la centralización económica en esta entidad.

4) La única forma de salir de este círculo vicioso, fomentar la descentralización de la gran industria, sólo se logra con mayores erogaciones federales en infraestructura industrial y sacrificios fiscales en otras localidades. Esto en todo caso, se está haciendo para responder a nuevas necesidades tecnológicas de parte de la base productiva, sobre todo la que se relaciona con las industrias petrolera y petroquímica.

5) Para financiar dichas inversiones, la deuda pública del Gobierno Federal también se multiplica y con ello, aumenta el gasto corriente por concepto del pago de intereses y amortización. Se acentúa la dependencia del gobierno de su base fiscal cuyos causantes principales son PEMEX y el D.F. Para que estas dos gallinas sigan poniendo sus huevos de oro, hay que alimentarlas con oro.

6). Este oro, sólo lo venden las instituciones financieras internacionales que se ven como los principales beneficiarios de este proceso triangular.

7) ¿Y los perjudicados? Los que aportan al erario, porque, por cada peso de excedente que es fiscalizado por el Estado, sólo una pequeña parte se destinará a las inversiones en su beneficio: el resto se destina al pago de la deuda. Y los que ni siquiera tienen para aportar al erario, porque el excedente redistribuible, a través de la fiscalización e inversión pública será cada vez menos.

En lo que se refiere al disfrute de las grandes obras, los usuarios de la Ciudad van a pagar cantidades crecientes por una máquina urbana cada vez menos refaccionada: ¡salvo que suba el precio del petróleo!

Fuentes Consultadas

Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal 1950-1981.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal Varios Núms.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal Varios Núms.

Presupuestos de Egresos del Departamento del Distrito Federal Varios Núms.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 31 de diciembre de 1928, 2 a 5 de enero de 1929, 31 de diciembre de 1941, 29 de diciembre de 1979, 29 de diciembre de 1978.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal 6 de febrero de 1979.

Ley de Ingresos de la Federación para 1982 y 1983.

Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación, 1967, y 30 de dic. de 1981.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 31 de diciembre de 1979.

Ley de Coordinación Fiscal, 27 de diciembre de 1978.

Ley del Impuesto al valor agregado, 29 de diciembre de 1978.

Ley de Impuesto sobre la Renta, varios años.
Secretaría de Programación y Presupuesto:

(1979) X Censo Industrial

- () VI Censo Comercial
() VI Censo de los Servicios
(1982) Información sobre los Ingresos del Sector Público
(1980) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos
(1980) Manual de Estadísticas Básicas, Sec-
- tor Asentamientos Humanos Tomos I y II.
Nacional Financiera S.A. (1981) *México en Cifras*.
Banco de México (1983) *Informe Anual 1982*.
"Razones" No. 28/29 8 de febrero 1981 *¿Dónde Estás Uruchurtu?* 