



El presupuesto de la ciudad de México o el subsidio de la nación

Bernardo Navarro B. y Jesús Rodríguez L.

EL PRESUPUESTO DE INgresos y Egresos del Departamento del Distrito Federal (DDF) para 1984 se caracteriza por la clara incapacidad de la ciudad para autofinanciarse y por la creciente dificultad para satisfacer sus necesidades fun-

damentales. El pago al servicio de la deuda (sobre todo el externo) condiciona al presupuesto, ya que una gran porción del gasto se tiene que destinar a este fin limitando los recursos disponibles; asimismo, por el lado del ingreso, la deuda como fuente de financiamiento no se

puede abrir mucho más a consecuencia de la crisis.

Sobresale también la desigual distribución de los costos del financiamiento de la ciudad debido a la estructura de sus ingresos apoyados en buena medida en impuestos; sobre todo impuestos indirectos.

tos (participación en impuestos federales) que, como es conocido, son trasladados a los consumidores finales y en ocasiones evadidos por las empresas que se supone deberían entregarlos al fisco (IVA), constituyendo de hecho un subsidio de los consumidores de la ciudad a los negociante evasores.

El presupuesto programado para 1984, aun en su austeridad, expresa también el creciente subsidio que el conjunto de la nación da a la Ciudad de México a través de la participación del Distrito Federal en las aportaciones del Gobierno Federal.

Ingresos

El ingreso total que estima recibir el DDF en el año de 1984 es, en términos reales, menor en casi un 50% respecto al año anterior. El decrecimiento de la economía, la inflación, el desempleo, la concen-

tración del ingreso y la evasión fiscal son algunos de los hechos que están en la base de esta situación.

El ingreso del DDF lo componen tres conceptos básicos bajo los cuales podemos agrupar los diferentes rubros de la Ley de Ingresos de 1984. Estos conceptos tienen, según la mencionada ley, la siguiente participación:

1. El *Ingreso Ordinario* cuyo principal componente es el renglón de participación en impuestos federales, y el IVA, el más importante de estos, aportará el 49% del ingreso. En términos reales, disminuye 23% respecto a 1983.

2. *Otros Ingresos* que incluye las aportaciones del Gobierno Federal, contribuyen con el 13%. Disminuye 25.0%.

3. Los *Ingresos Extraordinarios*, que provienen básicamente del crédito, aportarán el 38% faltante y disminuyen 77.5% respecto al año anterior.

Si bien esto muestra una crítica situación para las finanzas del DDF, una rápida vista al comportamiento de las principales fuentes de ingreso durante los últimos 54 años ampliará el panorama.

1. De 1930 a 1947 el impuesto predial fue el principal sostén del ingreso. Comenzó a perder importancia en 1931 y actualmente aporta menos del 4% del ingreso total.

2. De 1948 a 1967 el ingreso se sostuvo básicamente en la participación en impuestos federales. Primero en el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y a partir de 1980 en el IVA.

3. En 1967 apareció en la Ley de Ingresos del DDF un nuevo concepto, el de Ingresos Extraordinarios. El crédito es su principal componente. De 1977 a la fecha ha cobrado importancia y en los últimos cinco años, contribuyó con cerca del 40% del ingreso total. Su comportamiento ha ido ligado a la



crisis y a la apertura o estrechez del mercado financiero internacional.

4. En 1979 se incorporó otro concepto, el de Otros Ingresos que incluye las aportaciones del Gobierno Federal. En los hechos esto no es otra cosa que el esfuerzo del país para disminuir el endeudamiento del DDF y para mantener una política de gastos que ha favorecido a los propietarios del suelo y bienes inmuebles y a las empresas, en particular a la industria de la construcción y a las automotrices.

En síntesis, el DDF sólo puede cubrir parte de su ingreso con los ingresos propios*, y eso transfiriendo parte de la carga (13%) al resto del país. El crédito, aunque disminuyó en términos absolutos y relativos con respecto al año anterior, permanece desde 1967 como un componente estructural del ingreso de la administración local.

La disminución del déficit y por tanto de las transferencias y el crédito pasa por:

1. La disminución del gasto. Ello implica el deterioro de la ciudad, lo que afectaría al aparato productivo y las condiciones de vida en la ciudad.

2. El aumento de impuestos está limitado por dos cuestiones económicas: a) un salario reducido por la crisis, y b) el decrecimiento de la actividad económica. Si se incrementan los impuestos, los más perjudicados serían los sectores sociales con ingresos fijos. Disminuiría su capacidad de compra, estrecharía aún más al mercado y afectaría la producción de bienes salario. Impulsaría los desalojos hacia la periferia, aumentando los problemas habitacionales, de servicios públicos y equipamientos. En síntesis, habría mayor necesidad de recursos y peores condiciones económicas y políticas para conseguirlos.

3. Retiro de subsidios. El transporte urbano de pasajeros ha sido desde el sexenio pasado el principal concepto de gasto de inversión, debido al importante papel económico y político que tiene en el DF. El retiro de subsidios afectaría al salario, al mercado y a la producción de bienes salario, además de enfrentar el descontento social.

El déficit presupuestal difícilmente podrá disminuir de manera sustantiva por lo menos en el mediano plazo. Las dificultades económicas y políticas para operar cualquiera de las tres alternativas antes mencionadas, así lo determinan. Parece más factible que aumenten las aportaciones del Gobierno Federal que aumenten las transferencias, y éstas, vengan de los recursos naturales, de los salarios o de las empresas, cuestan al país en su conjunto y hacen que cualquier carga sea más pesada para los que menos tienen. Constituyen el subsidio de la nación a unos pocos.

En suma, las posibles alternativas a la profunda problemática de las finanzas del DDF enfrentan marcos muy estrechos que limitan seriamente las supuestas alternativas; la ausencia de una reforma fiscal nacional integral, la crisis económica y el particular papel de la ciudad en el conjunto del país, son, entre otros, algunos de los límites más importantes.

Egresos

El total de los recursos disponibles en 1984 para el gasto del DDF es en términos reales 16% menor que en 1983; sin embargo, la reducción fue menos severa que en el año precedente. En los hechos, desde el estallido abierto de la crisis, los egresos no han crecido en términos reales (1982).

Destaca notablemente el renglón destinado al pago de la deuda pública que absorbe prácticamente el 30% de los egresos, mientras que el conjunto de los recursos destinados a cubrir necesidades fundamentales de la ciudad (infraestructura y equipamiento para la vialidad, mejoramiento urbano, agua potable,** imagen urbana, saneamiento ambiental y limpieza, seguridad pública***, drenaje y tratamiento de agua negras, seguridad social, educación, salud, regularización de la tenencia de la tierra, prevención y control de la contaminación ambiental y protección del trabajador), en su conjunto apenas alcanzan la porción del gasto que se destina para el pago de la deuda del DDF. Es decir, si el com-

promiso para el pago de la deuda fuera la mitad de lo que es, el conjunto de los renglones citados dispondrían de 50% más de recursos para cubrir algunas de las inaplazables necesidades de la ciudad.

Llama la atención la partida destinada a transporte urbano; ocupa 44% del total del presupuesto. A este renglón se han destinado multimillonarios recursos en los últimos siete años, sin lograr el gobierno de la ciudad superar este "pecado capital".

Entre los pocos renglones que se incrementaron en términos reales respecto a 1983, resaltan los siguientes: seguridad pública con un notable incremento real del 45.5%, mejoramiento urbano fue el renglón que más creció (56.4%), mientras educación sólo aumentó en 8.9%. Es notable también el decremento real de las partidas dedicadas a las problemáticas centrales que aquejan a las mayorías que habitan la Ciudad. Como ejemplos tenemos los renglones de agua potable (-34%) y transporte urbano (-38.9%).

En suma, los egresos se caracterizan por el enorme peso del renglón destinado al pago de la deuda pública y el rubro destinado a transporte urbano que, en conjunto, representan prácticamente tres cuartas partes del total. Esto determina que con un presupuesto recortado por la austeridad, la inmensa mayoría de las necesidades en el Distrito Federal se cubran con tan sólo 26.6% del presupuesto.

Así, el presupuesto del DDF para 1984 resume la crisis fiscal, al parecer estructural del gobierno de la ciudad, y se muestra como expresión concreta de la actual crisis de la economía mexicana.



* Por Ingresos Propios designamos todos aquellos que no provienen del crédito. (Ingresos ordinarios más otros ingresos).

** En las postrimerías del "auge petrolero", a pesar del elevado endeudamiento este concepto tenía un peso menor. 23.17%.

*** Estos renglones se encuentran entre aquellos a los que se destinan mayores recursos después de la deuda pública y el transporte urbano.