



## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**Las Finanzas Pùblicas del Distrito 753  
Federal en el periodo  
2000-2006**

**Javier Obregón Ruíz**

**Noviembre 2018**



# **Las Finanzas Públicas del Distrito Federal en el periodo 2000-2006**

**Javier Obregón Ruiz\***

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

**Documento de Trabajo No. 753**

**Noviembre 2018**

Clasificación temática: Economía  
Finanzas

## **Resumen**

Este documento analiza el comportamiento de las finanzas públicas en el sexenio 2000-2006 cuando Andrés Manuel López Obrador fue jefe de gobierno del Distrito Federal. Este trabajo intenta dar luz sobre una de las inquietudes más importantes que han surgido en el período de transición de poderes del Ejecutivo Federal del año 2018, y que tiene que ver con el manejo de la hacienda pública.

---

\*Correo electrónico: [javier.obregon.ruiz@gmail.com](mailto:javier.obregon.ruiz@gmail.com) Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

## **ÍNDICE**

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Justificación de la relevancia de la investigación</b>	<b>1</b>
<b>III.</b>	<b>Objetivos de la investigación</b>	<b>2</b>
<b>IV.</b>	<b>Planteamiento y delimitación del problema</b>	<b>2</b>
<b>V.</b>	<b>Marco teórico y conceptual de referencia</b>	<b>4</b>
<b>VI.</b>	<b>Formulación de hipótesis</b>	<b>9</b>
<b>VII.</b>	<b>Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis</b>	<b>10</b>
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación</b>	<b>30</b>
<b>IX.</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>32</b>

## **I. Introducción**

El 1 de julio del año 2018 quedará marcado en la historia política de México. El triunfo del partido Morena en las elecciones presidenciales fue contundente e histórico en nuestra incipiente democracia.

Morena, a partir del 1 de agosto de 2018 tiene la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y cuenta con el número suficiente de votos para incluso, hacer modificaciones constitucionales.

Ante la magnitud de la responsabilidad que ahora tiene ese partido, y como gobierno prácticamente sin oposición real (en términos de votos en las cámaras), es fundamental realizar un ejercicio de crítica sobre la conducción de las finanzas del gobierno del Distrito Federal en tiempos cuando Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fue jefe de gobierno.

En ese sentido, en este trabajo de investigación se analizará la conducción de las finanzas públicas en el período 2000-2006, con especial énfasis en el gasto público y su composición. La finalidad de este documento es estudiar la política de gasto de AMLO en el pasado, con la intención de vislumbrar el posible manejo de las finanzas públicas del Gobierno Federal en próximo sexenio 2018-2024.

## **II. Justificación de la relevancia de la investigación**

Este documento cobra relevancia fundamentalmente por el momento político que atraviesa México, previo a la toma de posesión del nuevo gobierno que encabezará AMLO a partir del 1 de diciembre de 2018.

Posterior al triunfo de AMLO, se percibieron dos comportamientos opuestos en el ánimo de los actores económicos.

Por un lado, la ciudadanía reflejaba entusiasmo y optimismo, pero por otro, los mercados daban señales de preocupación.

En este documento se realiza un estudio serio del comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Federal en el período cuando AMLO fue jefe de gobierno, con la finalidad de hacer un análisis serio sobre el futuro de las finanzas del país en los próximos seis años.

### **III. Objetivos de la investigación**

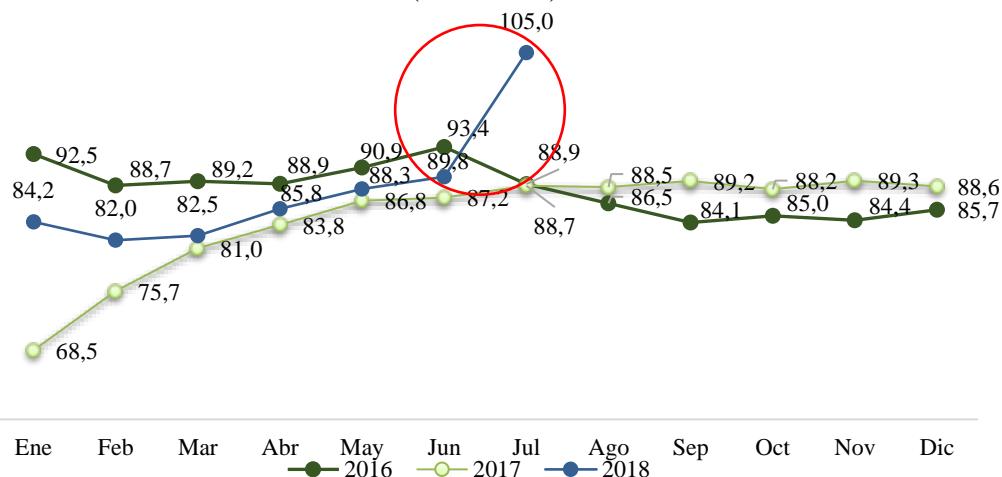
Estudiar los ingresos y egresos del Distrito Federal en el periodo 2000-2006 con el objetivo de analizar un posible comportamiento futuro de las finanzas del país en el sexenio 2018-2024.

### **IV. Planteamiento y delimitación del problema**

Posterior al triunfo electoral de AMLO existió un ambiente de optimismo generalizado en la población, pero al mismo tiempo hubo señales de nerviosismo en los mercados.

**Gráfica 1. Índice de confianza del consumidor 2016-2018**

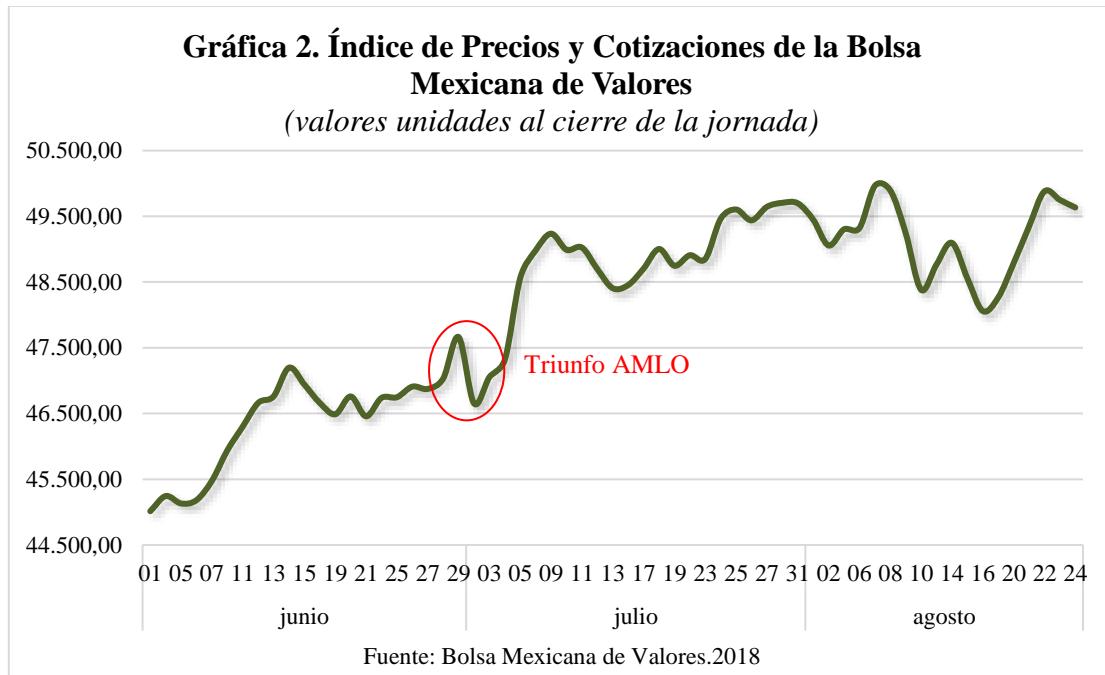
(2003=100)



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor (ENCO).2018

La gráfica 1 muestra el optimismo que se observó en la medición que realiza el INEGI a través de la Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor para el mes de agosto de 2018.

La gráfica 2, por su parte, destaca un efecto negativo posterior a los resultados de las elecciones presidenciales en México.



La gráfica anterior muestra una señal de preocupación en el Índice de la Bolsa Mexicana de Valores, la cual “cayó” poco más de 1,000 unidades equivalentes a una disminución de 2.11 por ciento en una sola jornada.

Las gráficas 1 y 2 muestran dos sentimientos opuestos ante un mismo hecho.

Por la tanto, este documento pretende mostrar la conducción presupuestaria que tuvo AMLO como jefe de gobierno del Distrito Federal, y así contar con un poco más de certeza sobre el futuro de las finanzas públicas del país.

## V. Marco teórico y conceptual de referencia

La función de todo gobierno debe ser la de proveer bienes públicos a la población. Este tipo de bienes tiene ciertas características que los hace especiales, la primera particularidad es que una vez que son producidos pueden ser consumidos por un consumidor adicional sin costo, por ejemplo, el habitante de una casa que decide pavimentar la entrada de su casa para su propio uso y beneficio, en principio, no podría evitar que algún otro peatón gozara de la pavimentación de ese tramo de la calle en particular. Con este ejemplo descubrimos la segunda cualidad de los bienes públicos, que es la no-exclusión en el consumo.

Para la provisión de bienes públicos, el gobierno debe hacerse de recursos, y para ello existen los impuestos.

Desde un punto de vista liberal, la única razón para la existencia de impuestos es para financiar la provisión de bienes públicos, de lo contrario, el gobierno estaría introduciendo distorsiones a los mercados y por lo tanto los estaría desequilibrando en perjuicio de consumidores y productores.

En la Ley de Ingresos de la Federación podemos apreciar las fuentes de financiamiento del Estado, y ahí se aprecia con cierta claridad que el gobierno mexicano en realidad grava a consumidores y productores en varias ocasiones y a distintos mercados, por lo que podría demostrarse que en el caso de México, el gobierno efectivamente introduce distorsiones en los mercados en donde pone impuestos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> No se demuestra la afirmación anterior toda vez que dicha demostración escapa al objetivo principal de este documento de trabajo.

Por otra parte, el PEF es la herramienta con la cual el Gobierno Federal asigna los recursos que obtiene de la LIF.

El gobierno, como cualquier otro actor económico enfrenta una restricción presupuestal, es decir que no tiene la capacidad de obtener recursos de manera ilimitada, y además a pesar de ser un “jugador” de gran tamaño, es precio aceptante en la mayoría de los precios de las variables que más repercuten en sus ingresos, ejemplo de esto es el precio de la mezcla mexicana de petróleo, la cual se rige en los mercados internacionales y cuyo valor es de enorme relevancia en los ingresos presupuestarios del Estado Mexicano.

Otra de las variables de enorme importancia es el tipo de cambio peso-dólar, y lo es ya que la deuda externa que contrata el país en su mayoría está en dólares de los Estados Unidos, por lo que una depreciación de nuestra moneda encarece el costo financiero de la deuda elevando el gasto no programable del gobierno.

En la definición del PIB<sup>2</sup>, el sector externo es uno de los más importantes para México, pues es una de las “palancas” de mayor peso y que nos hace crecer económicamente. En este sentido, el comportamiento de otras economías, pero especialmente el desempeño económico de Estados Unidos está ligado estrechamente con el nuestro, sobre todo el movimiento del sector industrial de aquél país, pues México se encuentra integrado verticalmente a dicho sector al ser un proveedor e materias primas y productos terminados que en nuestro país se conocen como importaciones temporales, y consisten en importar insumos para la elaboración de diversos productos que posteriormente se exportan a Estados Unidos.

Finalmente, México compite con el resto de los gobiernos en cuanto a la emisión de deuda nacional, y esto ocurre mediante el precio de la misma que no es otra cosa sino la tasa de interés de los Certificados de Deuda de la Tesorería, o mejor conocidos como CETES.

---

<sup>2</sup> El PIB es el resultado de la suma del consumo, la inversión, el gasto del gobierno y las exportaciones netas.

Así como la economía de Estados Unidos juega a nuestro favor cuando ésta crece, un aumento en las tasas de los Bonos del Tesoro de la Reserva Federal de nuestro vecino del norte, ponen presión sobre la compra-venta de los CETES en México. Esto se debe a que Estados Unidos, al ser la principal economía del mundo es considerada también como la economía más segura para los flujos de dinero, es por eso que al incrementar la tasa de rendimiento de su deuda soberana en México vemos salida de capitales, presiones sobre el tipo de cambio y reducción en la colocación de deuda.

### Sistema Impositivo en un Sistema Federal

Un gobierno tiene típicamente acceso a los impuestos y a la deuda, pero en un sistema federal, existe un método adicional para la asignación de los recursos, que consiste en las transferencias o subvenciones intergubernamentales.

Las subvenciones pueden ser de dos tipos: condicionales, en forma de donaciones, bajo el cual el otorgante financia un porcentaje determinado del gasto del destinatario. Este mecanismo se utiliza cuando la prestación de servicios locales genera beneficios para los residentes de otras jurisdicciones; o incondicionales, que son típicamente el vehículo apropiado para los propósitos de igualdad fiscal. El objetivo de estas transferencias es canalizar fondos de jurisdicciones relativamente ricas a aquellas que son relativamente pobres. Estas transferencias están basadas normalmente en una fórmula que mide la necesidad y la capacidad fiscal de cada provincia, estado o localidad.

Otro rol de las transferencias es el de sostener un sistema impositivo más equitativo y eficiente, pues existe evidencia que indica que los sistemas locales de impuestos son más regresivos que el sistema impositivo central (Howard Chernick 1992).

Por regla general, el sistema de subvenciones no debe ser demasiado grande en el sentido de socavar la disciplina fiscal en los niveles inferiores de gobierno, ya que hay estudios que demuestran que el gasto de los gobiernos locales es mucho más sensible a los aumentos en

los ingresos intergubernamentales de lo que es el aumento de los ingresos privados de la comunidad. Hines y Thaler (1995) mencionan que es muy diferente el comportamiento del gasto cuando hay que recaudarlo, que cuando se adquiere del gobierno central.

No es deseable una gran dependencia de los estados sobre las transferencias, ya que se socavan los incentivos para ser responsables fiscalmente.

### **La Recaudación Federal Participable (RFP)**

Se conforma por todos los Impuestos que obtenga la Federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y la minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Se excluyen de este concepto, los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, los impuestos sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos Impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades federativas; y el excedente que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15 por ciento a los Ingresos por la obtención de premios a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta.

La RFP es de suma importancia pues a partir de ella se determinará el Fondo General de Participaciones.

### **Fondo General de Participaciones (FGP)**

La Federación reparte los recursos a los estados a través de dos mecanismos:

- 1) Participaciones vía fondos y;

2) Participaciones directas o adicionales.

El FGP se integra, según el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio, y será repartido de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

Donde:

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}}n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}}n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t}n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t}n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1}n_i}{\sum_i IE_{i,t-1}n_i}$$

$C1_{i,t}$ ,  $C2_{i,t}$  y  $C3_{i,t}$  son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

$P_{i,07}$  es la participación del fondo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

$PIB_{i,t-1}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

$PIB_{i,t-2}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

$IE_{i,t}$  es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se consideraran impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$  es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i, referidos en la variable anterior.

$n_i$  es la ultima información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

$\sum_i$  es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

## **VI. Formulación de hipótesis**

En este trabajo se demostrarán tres hipótesis:

1. Durante la gestión de AMLO como jefe de gobierno del Distrito Federal se incrementaron los ingresos del gobierno fundamentalmente vía participaciones federales.
2. Se mantuvo constante el esfuerzo recaudatorio de los impuestos locales.

3. Hubo un incremento sustancial de los subsidios locales previo a la elección presidencial del año 2006.

## **VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis**

### **1.- Panorama Económico General del Distrito Federal 2000-2006**

#### **1.1 Producto Interno Bruto del Distrito Federal**

La evolución de la economía nacional está fuertemente influenciada por el comportamiento de las entidades del país.

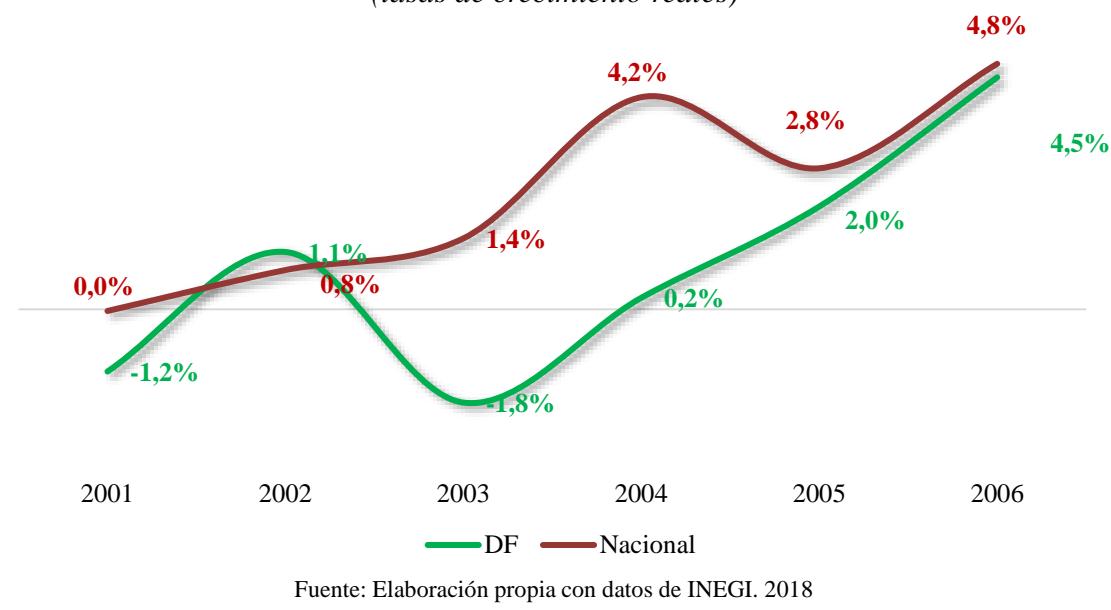
El Distrito Federal (D.F.), en muchos sentidos es la economía más grande del país y ellos queda de manifiesto en la gráfica 3.

La gráfica 3 compara las tasas de crecimiento del PIB del D.F. y a nivel nacional. Como se puede observar, salvo por el año 2002, el país creció a tasas superiores que el D.F.

En el período analizado, mientras que el país creció en promedio al 2.3 por ciento anual, el D.F. lo hizo en promedio a 0.8 por ciento.

**Gráfica 3. PIB del DF vs Nacional. 2001-2006**

(tasas de crecimiento reales)



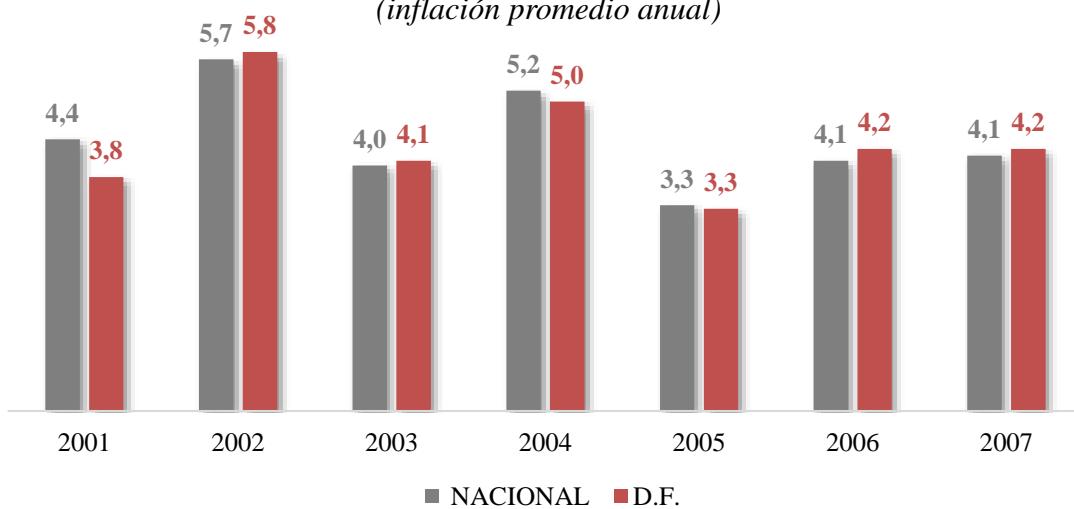
## 1.2 Inflación

Con la información reportada por el INEGI y el Banco de México, se puede asegurar que la tasa de inflación en el D.F. en el período 2001-2007 tuvo un comportamiento similar al promedio nacional, salvo el año 2001, en donde la inflación en el D.F. fue inferior al promedio nacional.

Lo anterior tiene que ver con la concentración de la actividad económica en el D.F. al ser la capital del país.

**Gráfica 4. Tasas de Inflación en el D.F. y a Nivel Nacional  
2001-2007**

(inflación promedio anual)



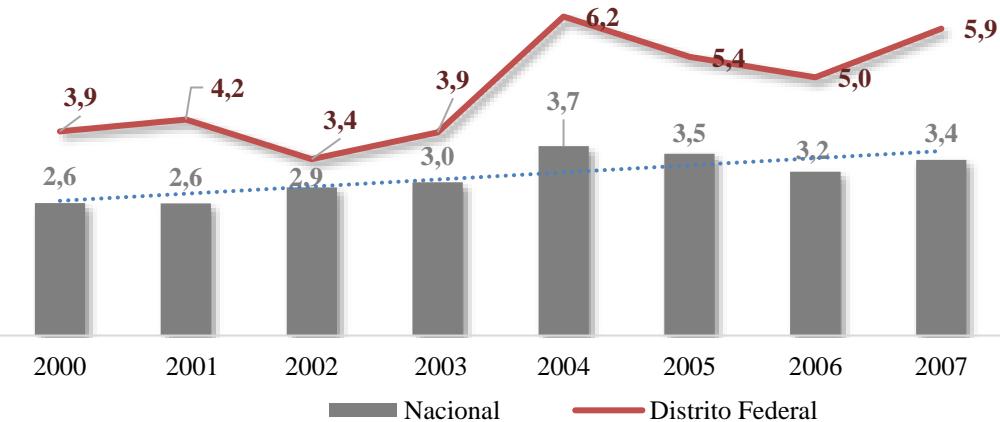
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banxico. 2018

### 1.3 Empleo

Los empleos de la Ciudad de México representaron en promedio 17.6 por ciento del total de empleos generados en el país. Esto significa que aproximadamente 17 de cada 100 empleos que se generaron en México se ubicaron en el D.F.

La capital del país es una entidad que, sin duda alguna, atrae una buena parte de los empleos totales.

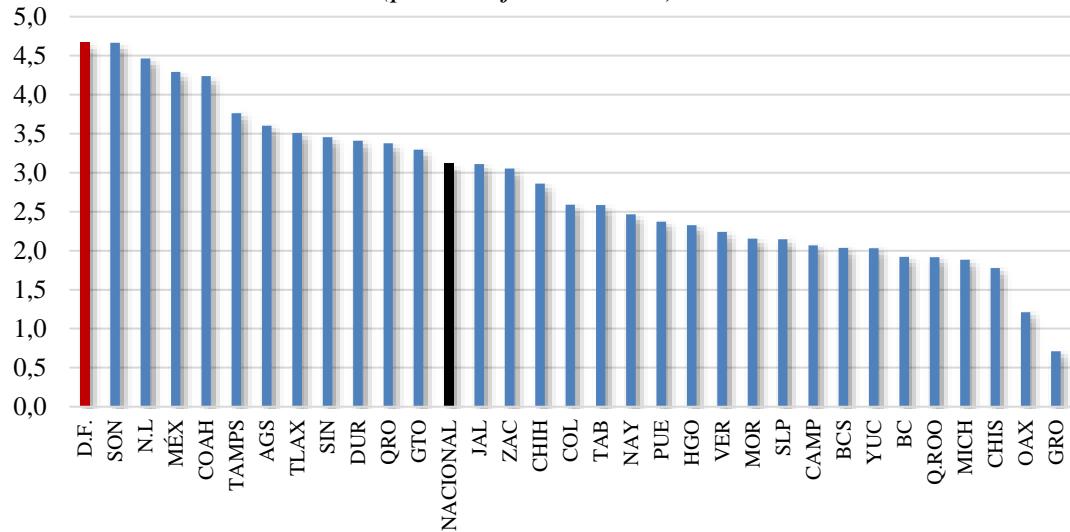
**Gráfica 5. Tasa de Desocupación Total. Distrito Federal y Nacional**  
*(porcentaje de la PEA)*



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y ENOE. 2018

De acuerdo a las cifras oficiales (gráfica 6), no solo el D.F. tiene tasas de desempleo superiores a la media nacional, sino que es la entidad federativa que tuvo mayor tasa de desocupación promedio de 2001 a 2006.

**Gráfica 6. Tasa de Desocupación Promedio por Entidad Federativa 2001-2006.**  
*(porcentaje de la PEA)*



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. 2008

Podría argumentarse que esta situación es común a las ciudades con mayor población, en donde existe una mayor oferta de trabajo. Sin embargo esto no es del todo claro.

Entidades como Veracruz, Puebla y Jalisco se encuentran por debajo de la media nacional, mientras que Nuevo León y el Estado de México tienen tasas por arriba de la media nacional.

## 2. Finanzas Públicas del Distrito Federal

### 2.1 Generalidades de los Ingresos Estatales

Las finanzas de estados dependen en alto grado de las transferencias que realiza la federación.

Lo anterior se explica en su totalidad por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que abarca a todas las entidades.

Dicho Sistema fue instaurado en México durante el sexenio del presidente José López Portillo y esencialmente consiste en lo siguiente: “*La Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales*<sup>3</sup>. ”

El objetivo detrás del SNCF es que exista un mismo nivel de IVA e ISR (ya que son los impuestos más importantes en términos de recaudación), de manera homogénea en toda la República Mexicana, y evitar que cada entidad federativa imponga tasas distintas.

Hoy en día, todos los estados de la República Mexicana tienen firmado dicho convenio, con lo que ha provocado que los dos impuestos más importantes que existen (IVA e ISR), sean establecidos y administrados por la Federación.

Debido a lo anterior, la federación tiene en su control aproximadamente el 80 por ciento de los ingresos fiscales nacionales, y que conlleva a que las entidades federativas dependan en promedio del 90 por ciento de las participaciones federales.

Las participaciones federales se obtienen a partir de dos fondos importantes: la Recaudación Federal Participable, y el Fondo General de Participaciones.

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal vigente, la federación debe integrar el FGM con el 20 por ciento de la RFP<sup>4</sup>, misma que se integra con todos los impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

---

<sup>3</sup> Fuente: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1325/5.pdf>

<sup>4</sup> Artículo 2 de la LCF.

II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;

IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;

V. El impuesto sobre automóviles nuevos;

VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de la LCF;

VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del IEPS;

VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de la LCF;

IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del ISR, y

X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Adicionalmente, la RFP estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

Finalmente, el artículo 2 de la LCF establece una fórmula para el reparto de los recursos a cada entidad federativa, mismo que aparece el PEF en cada ejercicio fiscal.

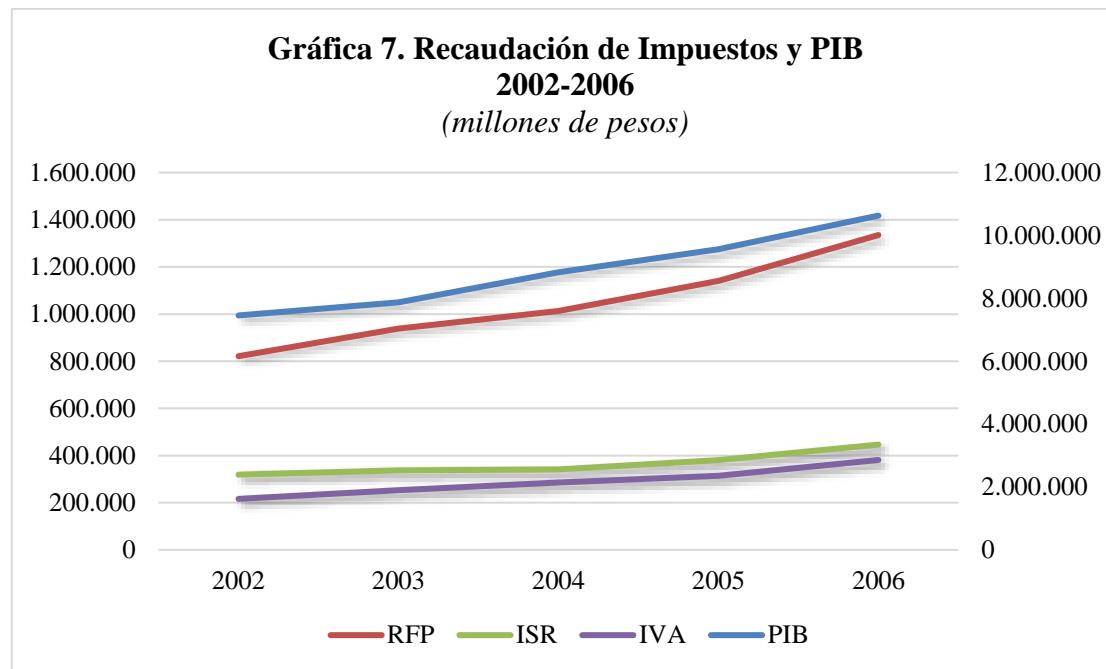
**Tabla 1. Conformación de la Recaudación Federal Participable 2002-2006**  
(millones de pesos y porcentajes)

Impuesto	2002		2003		2004		2005		2006	
	valor nominal	%	valor nominal	%	valor nominal	%	valor nominal	%	valor nominal	%
Total	821,206.1		937,862.9		1,013,327.4		1,140,359.0		1,335,092.5	
	1	100%		1	100%		6	100%	7	100%
ISR	319,008.3		336,844.5							
	0	39%	0	36%	341,376.20	34%	380,127.50	33%	446,352.20	33%
IVA	216,001.7		253,082.5							
	0	26%	0	27%	285,019.20	28%	314,165.00	28%	381,200.10	29%
IEPS	139,483.7		118,316.7							
	0	17%	0	13%	85,893.30	8%	51,190.80	4%	-5,401.60	0%
Comercio Exterior	27,105.60	3%	26,845.90	3%	29,263.50	3%	26,666.40	2%	32,251.70	2%
Tenencia de Vehículos	12,843.71	2%	12,874.88	1%	13,697.21	1%	15,297.76	1%	18,836.06	1%
Petroleros	89,835.60	11%	169,239.4							
	0	18%	244,654.70	24%	338,482.80	30%	447,300.38	34%		
Otros	16,927.50	2%	20,659.03	2%	13,423.35	1%	14,428.81	1%	14,553.70	1%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De la información de la Tabla 1, se desprende que el impuesto más importante de la RFP es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), seguido del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y en tercer lugar se encuentran los impuestos petroleros.

Dado que tanto el IVA como el ISR son impuestos que dependen fundamentalmente del ciclo económico, por extensión se puede afirmar que la RFP depende en gran medida de las mismas fluctuaciones económicas.



Como puede notarse en la gráfica 7, se percibe una fuerte correlación entre el ciclo económico medido a través del PIB (línea azul y eje derecho) y la RFP, y entre PIB e IVA e ISR, misma que se reporta en la Tabla 2.

**Tabla 2. Matriz de Correlaciones entre PIB, Impuestos y Participaciones Federales a Entidades Federativas (2002-2006)**

	PIB	ISR	IVA	RFP	FGP
PIB	1	0.9515	0.9906	0.9895	0.9711
ISR	0.9515	1	0.9682	0.9759	0.9938
IVA	0.9906	0.9682	1	0.9978	0.9739
RFP	0.9895	0.9759	0.9978	1	0.9831
FGP	0.9711	0.9938	0.9739	0.9831	1

---

Fuente: Elaboración propia

Por la construcción y el tipo de impuestos, se puede notar que las correlaciones entre ciclo económico e impuestos son muy altas.

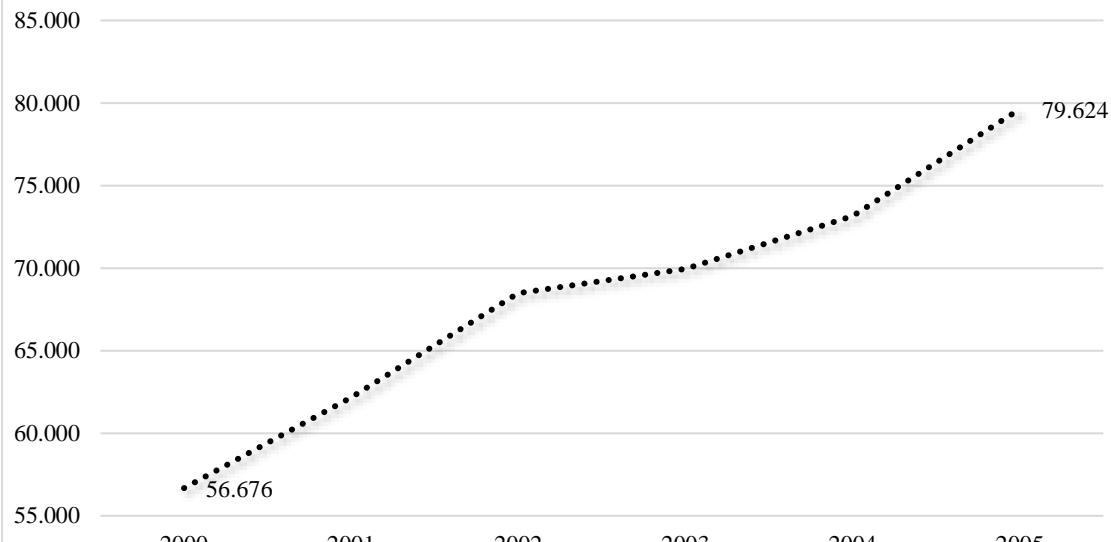
El promedio conjunto de todas las correlaciones es cercano al 98 por ciento, cifra que es lo suficientemente contundente para afirmar que una fluctuación del ciclo económico afecta de manera importante el nivel de recaudación y por consiguiente el Fondo a partir del cual se reparten las participaciones federales a las entidades federativas.

## **2.2 Ingresos del Distrito Federal**

En términos nominales, y debido a los supuestos de la fórmula de reparto de la RFP, los ingresos de todas las entidades federativas tienen tendencia alcista en el tiempo.

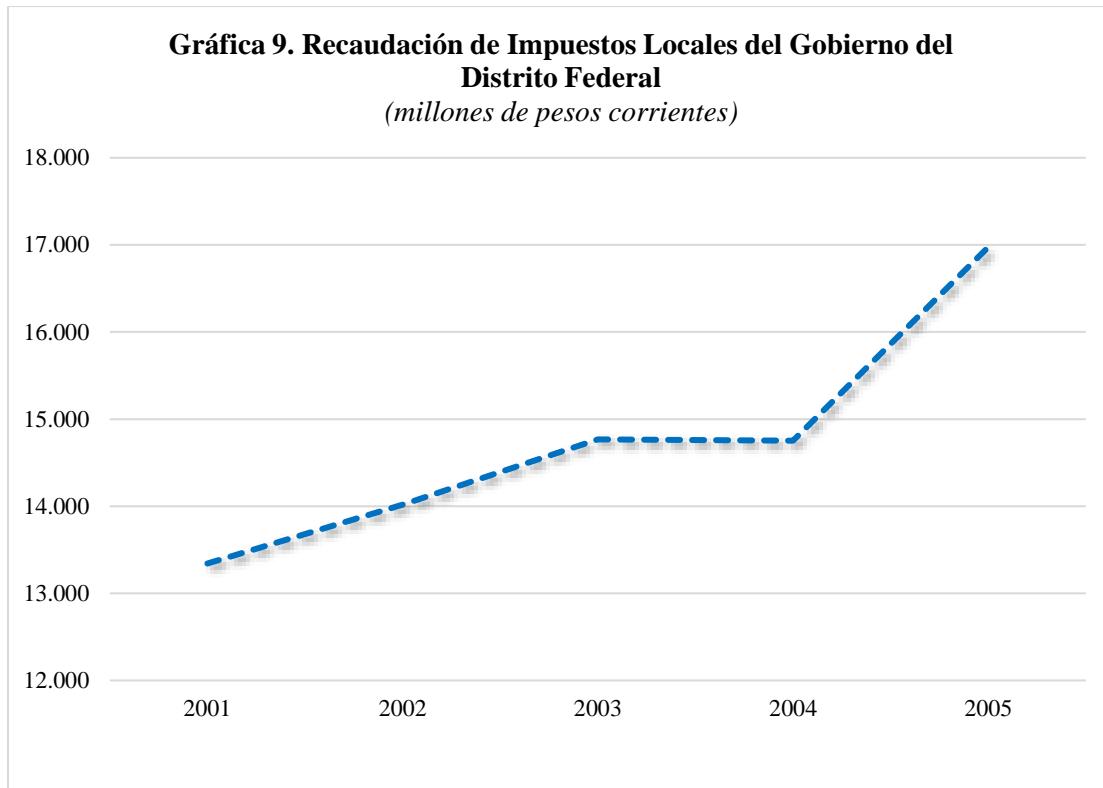
Lo anterior ocurre, entre otros factores, porque la federación le garantiza a cada entidad cierto nivel de ingresos. Esto se puede constatar, para el caso de los ingresos del D.F. en la gráfica siguiente.

**Gráfica 8. Ingresos Totales del Gobierno del D.F.**  
*(millones de pesos corrientes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y GOGDF.2006.

Como puede notarse, los ingresos del D.F son crecientes en el tiempo. Esto genera algunos incentivos negativos en el manejo de las finanzas públicas, como el sobre endeudamiento de las entidades, y la poca recaudación de impuestos locales como el predial y el impuesto sobre nómina.



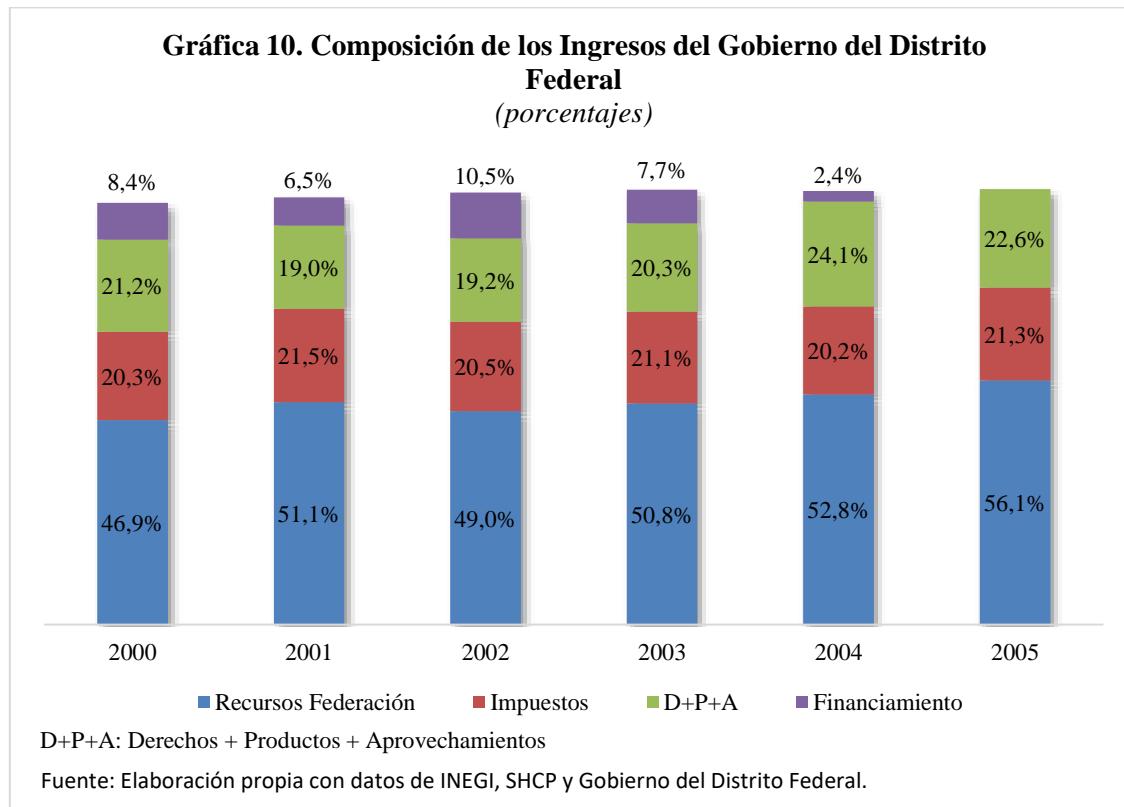
De la gráfica anterior podría pensarse que entre los años 2004 y 2005 el GDF realizó un esfuerzo mayor en la recaudación impuestos locales. Sin embargo ello se debió a un aumento en las participaciones federales ya que el porcentaje de ingresos por impuestos locales como proporción de los ingresos totales se mantuvo constante alrededor del 21 por ciento.

Por lo tanto, se puede afirmar que en el periodo estudiado, 1 de cada 5 pesos que obtuvo el gobierno local provinieron de un esfuerzo local por recaudar más, mientras que 4 de cada 5 pesos tuvieron como fuente las transferencias federales y/o endeudamiento.

La gráfica 10 muestra la composición de los ingresos del D.F por tipo de fuente. Como puede notarse, la mayor parte de los ingresos del GDF provienen de la federación.

En segundo lugar se encuentran los ingresos vía Derechos, Productos y Aprovechamientos, que en promedio del año 2000 a 2005, representaron el 21 por ciento del total.

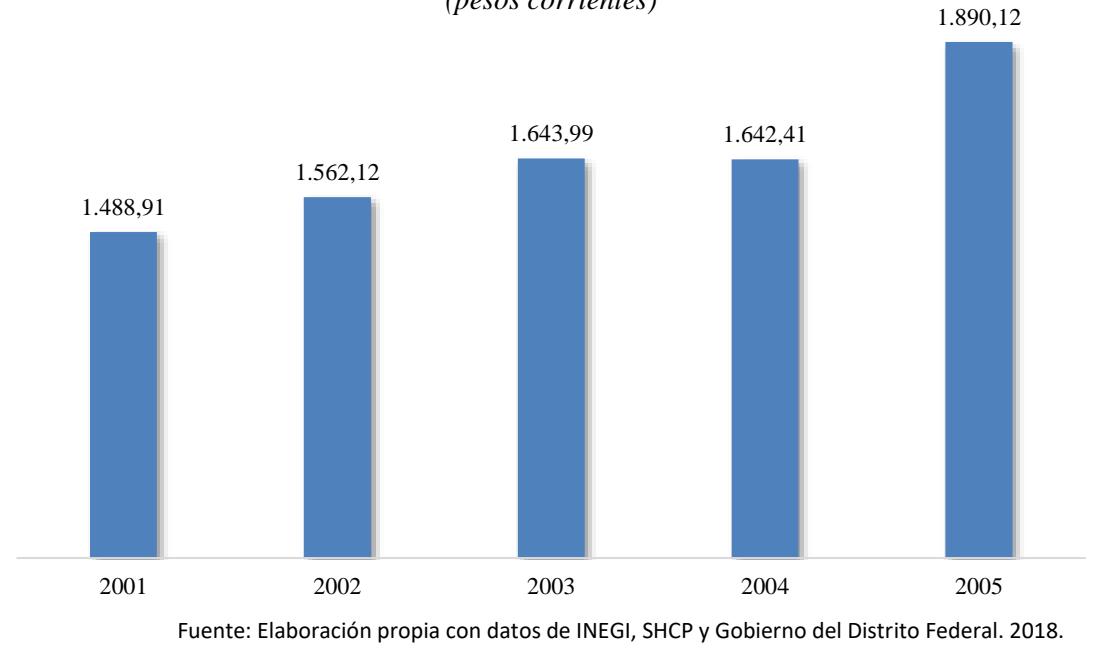
Y en tercer lugar aparece la recaudación de impuestos locales, con una participación del 20.81 por ciento del total de los ingresos.



Cabe destacar que el GDF tuvo una importante recaudación de impuestos locales del año 2001 al 2005.

Lo anterior le permitió aumentar sus ingresos por esta vía, de 1,488.91 pesos por habitante en 2001, a 1,890.12 pesos por persona en 2005, lo que implicó un incremento de casi 27 por ciento en términos nominales.

**Gráfica 11. Recaudación de Impuestos per cápita del Gobierno del Distrito Federal**  
*(pesos corrientes)*



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, SHCP y Gobierno del Distrito Federal. 2018.

En suma, AMLO tuvo un incremento del 40.48 por ciento en los ingresos del GDF a lo largo de su sexenio.

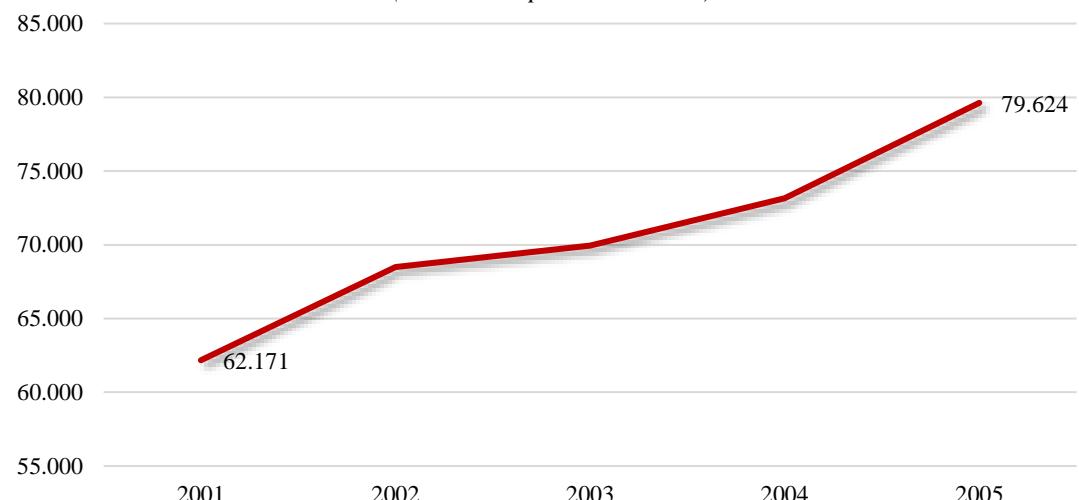
### **2.3 Egresos del Gobierno del Distrito Federal**

El gobierno de AMLO se caracterizó por tener un importante incremento en los ingresos. Ese incremento se observó también en el gasto público.

El gasto público bajo la administración de AMLO aumentó 28 por ciento en términos nominales del año 2001 al 2005, cuando se separó del cargo para buscar la Presidencia de la República por primera vez.

**Gráfica 12. Egresos del Gobierno del Distrito Federal**

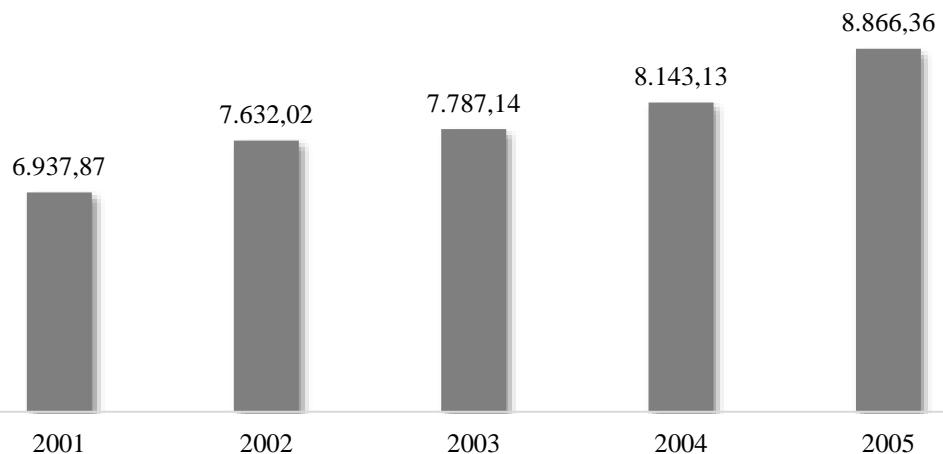
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, SHCP y Gobierno del Distrito Federal.2013.

**Gráfica 13. Gasto Total per cápita del GDF y las Delegaciones Políticas**

(pesos corrientes)

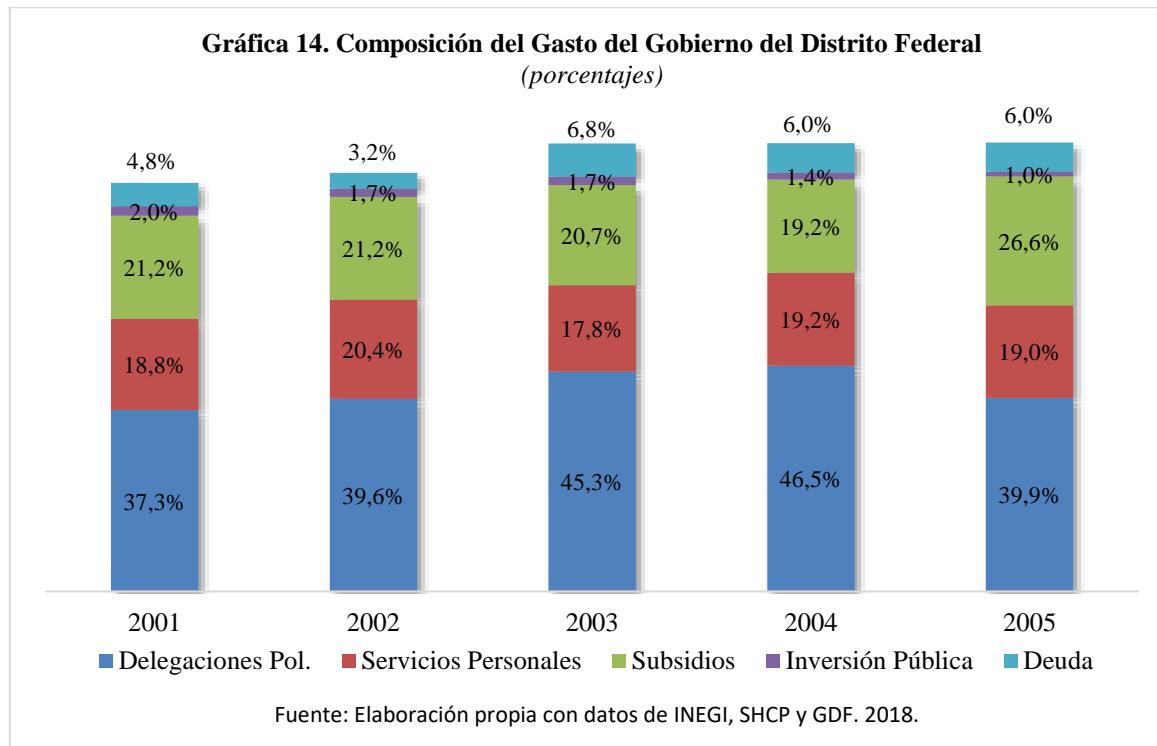


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y GDF. 2013.

Este aumento en el gasto público, permitió al GDF incrementar los recursos per cápita de 6,937.87 al inicio de la gestión, a 8,866.36 pesos en el año 2005, lo que implicó un aumento del 27.8 por ciento en términos nominales.

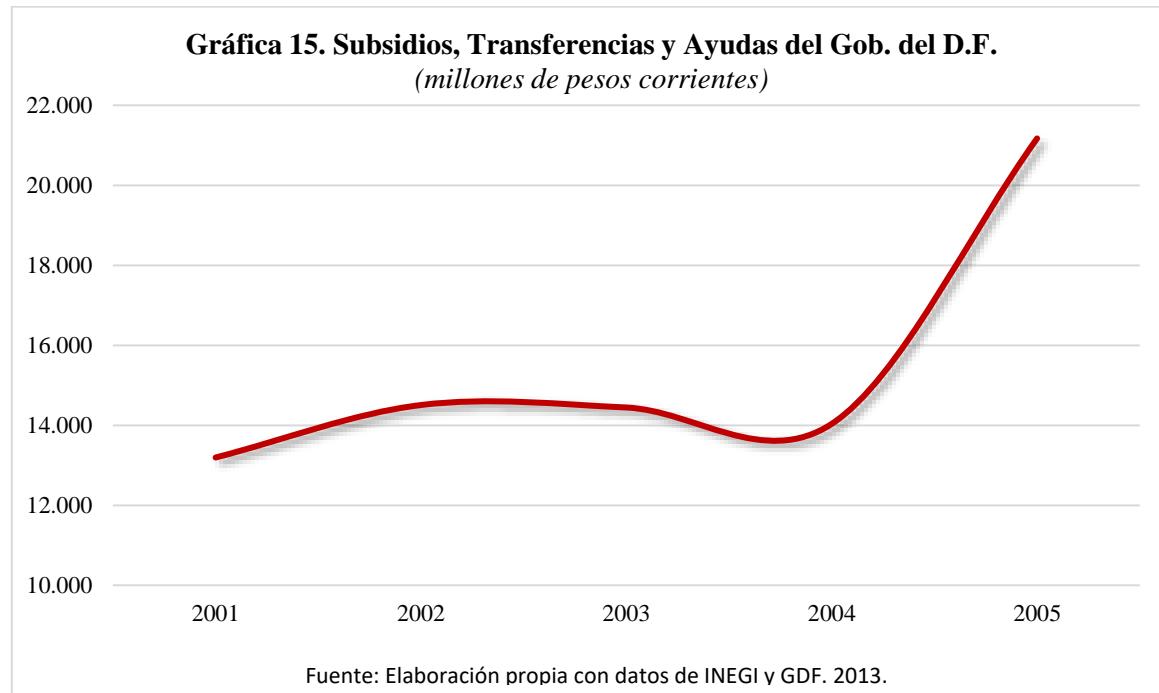
La parte medular del gasto público no solo tiene que ver con la cifra en términos absolutos, sino la composición del mismo.

La siguiente gráfica muestra dicha composición en todo el sexenio de AMLO. Lo que salta a la vista es el porcentaje de recursos que se asignaron a las diversas Delegaciones Políticas del D.F. Este gasto implicó aproximadamente el 41.7 del gasto total del GDF.



Después de los recursos asignados a las delegaciones, el primer rubro de gasto en importancia para AMLO fueron los subsidios.

Los subsidios en su gobierno, representaron el 21.8 por ciento del total del gasto. En este rubro fueron importantes las ayudas a madres solteras y adultos mayores.



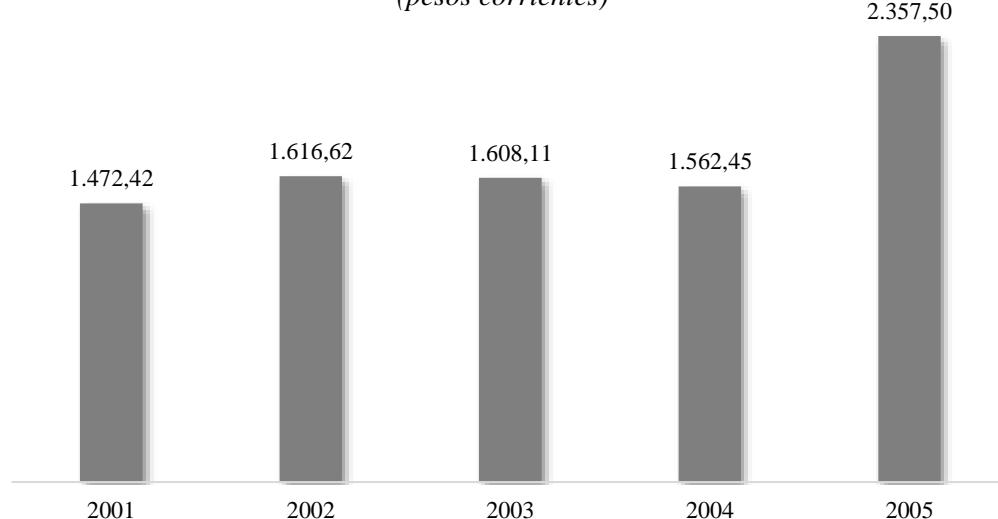
Es importante mencionar, que los subsidios tuvieron un comportamiento estable del año 2001 al 2004. En ese período el promedio per cápita se situó en 1,564.90 pesos.

Justo en el año 2005, cuando AMLO dejó la Jefatura de Gobierno para buscar la Presidencia de México, el gasto en subsidios se incrementó a 2,357.50 pesos por persona en promedio, es decir, un aumento de poco más del 50 por ciento de un año a otro.

Lo anterior es muestra clara del uso político que se le dio al gasto público durante el sexenio.

**Gráfica 16. Subsidios per cápita del Gobierno del Distrito Federal**

(*pesos corrientes*)

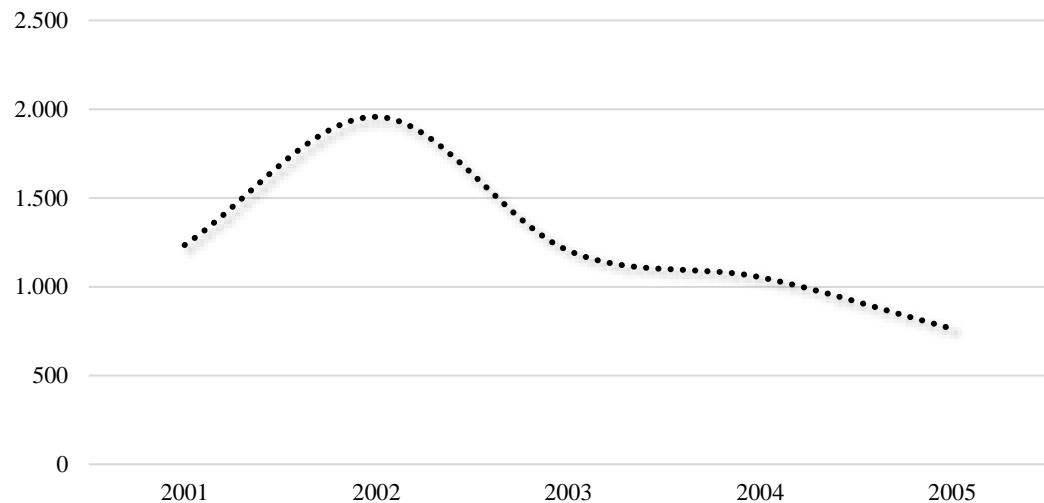


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, CONAPO y Gobierno del Distrito Federal.2013.

En segundo lugar se encontró lo relacionado a servicios personales, donde está el gasto en la nómina del GDF. La cifra osciló alrededor del 19 por ciento del total del gasto.

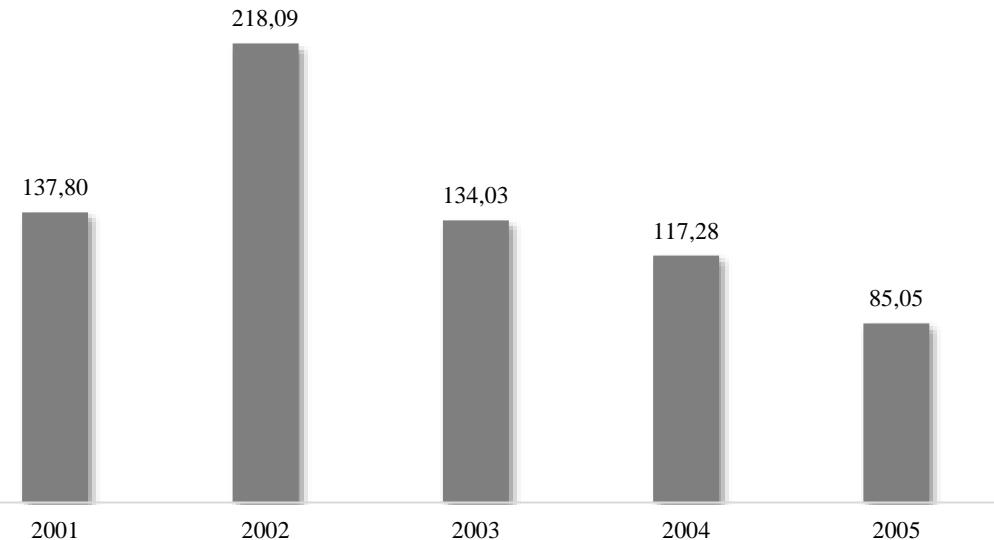
En última instancia se encontraron los conceptos de Deuda e Inversión Pública, que significaron el 5.36 y 1.56 por ciento del total.

**Gráfica 17. Inversión Pública del Gobierno del Distrito Federal**  
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, CONAPO y GDF. 2013.

**Gráfica 18. Inversión Pública per capita del Gobierno del Distrito Federal**  
(pesos corrientes)



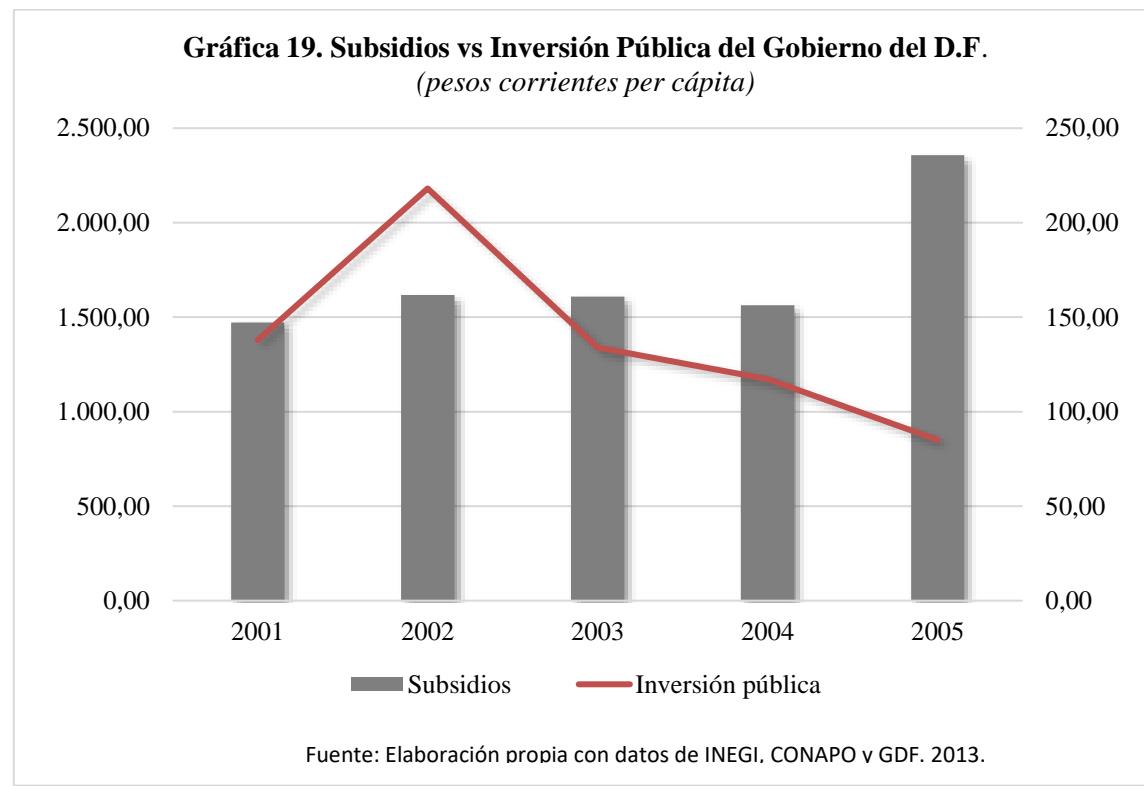
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, CONAPO y GDF. 2013.

Llaman la atención las dos gráficas anteriores, porque se puede apreciar la caída en la inversión pública que hubo en ese sexenio.

El único dato que sobresale es el año 2002, momento en el que se invirtieron recursos públicos para la construcción del segundo piso del periférico de la Ciudad de México.

Finalmente, en la gráfica 19 se compara el gasto en inversión pública, y lo destinado a subsidios.

El resultado de la gráfica es que la administración de AMLO claramente optó por dedicar más recursos a transferencias directas que a la inversión en bienes públicos.



Es importante subrayar que en la administración de AMLO se llevaron a cabo una serie de obras de gran magnitud como lo fueron el segundo piso del periférico, y un sistema de distribuidores viales.

Lo anterior resulta interesante, pues uno supondría que durante esa gestión de llevó a cabo una importante inversión pública. Sin embargo ocurrió el fenómeno contrario.

Las grandes obras públicas, visibles para la población, se llevaron a cabo (desde el punto de vista financiero) en la primera mitad del sexenio de AMLO.

En la segunda mitad del gobierno se le dio especial importancia a una fuerte política de subsidios, con énfasis en el año 2005, justo cuando AMLO pidió licencia como jefe de gobierno para buscar la Presidencia de la República por primera vez.

### **VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

De manera general, este documento expone cinco ideas sobre la gestión de los recursos públicos en el sexenio 2000-2006, cuando AMLO fue jefe de gobierno del Distrito Federal.

1. Los ingresos del Distrito Federal aumentaron como consecuencia de un incremento en las participaciones federales.
2. El esfuerzo recaudatorio del Gobierno del Distrito Federal se mantuvo constante.
3. Como consecuencia de mayores ingresos, se logró disminuir de manera importante el endeudamiento del Gobierno del D.F.
4. El sexenio estuvo marcado por una fuerte política de incremento en el rubro de los subsidios.

5. Como consecuencia del punto anterior, la inversión pública se desplomó en los últimos 4 años del mandato.

Si AMLO sigue la misma política presupuestaria, pero ahora en la Administración Pública Federal, entonces podemos esperar una administración federal con un incremento sustancial en el rubro de subsidios y transferencias.

La incógnita ahora sería para qué utilizaría una política de gasto similar a la ejecutada en el gobierno del D.F.

Una posible respuesta a la pregunta anterior podría ser para incrementar el poder territorial del partido Morena y crear una robusta estructura electoral.

Lo anterior no resultaría sorpresivo, toda vez que Morena es un partido político de reciente creación, y carece de una estructura política al igual que el resto de las fuerzas políticas con representatividad a nivel nacional.

Independientemente de lo anterior, el próximo gobierno enfrentará grandes retos en materia macroeconómica y de política exterior, por lo que deberá ser precavido y muy cuidadoso de los equilibrios presupuestales, pues la estabilidad económica de México depende en gran medida de ello.

## **IX. Bibliografía**

1. Chanchal Kumar (2011). "Multilevel Fiscal Governance in a Balanced Policy Environment". Centre for Multilevel Federalism, Institute of Social Sciences. New Delhi.
2. Chernick, Howard. (1979). "An Economic Model of the Distribution of Project Grants," in Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. P. Mieszkowski and W. Oakland, eds. Washington DC: Urban Institute, pp. 81-103.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. García Sotelo L. (2006) "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal 23 años de Federalismo Hacendario. INDETEC, documentos de interés.
5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Información Económica.2018
6. Ley de Coordinación Fiscal.
7. Oates, Wallace E. (1972). "Fiscal Federalism". New York; Harcourt Brace Jovanovich.
8. Oates, Wallace E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". Journal of Economic Literature, vol. 37 No. 3, pp. 1120-1149.Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2017). "México: Staff Report for the 2017 Article IV Consultation" Disponible en <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45398>
9. Pérez Torres, J. y González Hernández, I. (1998). "La Descentralización Fiscal en México" CEPAL. Serie: Política Fiscal. No. 106.

10. Presidencia de la República. Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. México 2007
11. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal 2001.
12. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal 2002.
13. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal 2003.
14. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal 2004.
15. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal 2005.
16. Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Distrito Federal 2006.
17. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe Mensual al Congreso de la Unión sobre Participaciones Pagadas a las Entidades Federativas y Municipios. 2006.
18. Sobarzo, Horacio (2003). “México: Estudio Sobre la Capacidad Fiscal y Tributaria y el Esfuerzo Tributario”. INDETEC. Documentos de Interés.

19. Tijerina G. y Medellín, R. (1998). “Fortalecimiento de los Ingresos de los Gobiernos Estatales en México.” Centro de Análisis y Difusión Económica, Documento de Investigación No. 3.

***Documentos de Trabajo*** es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor