

La economía y las finanzas públicas de la Ciudad de México en el contexto de la Pandemia

The economy and public finances of Mexico City in the context of the Pandemic

Filiberto Cipriano Marín^{1*}

¹Colegio de Economistas CDMX

Resumen

En este artículo se analiza el impacto de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 en el desempeño de la economía de la Ciudad de México, así como sus efectos en los principales componentes de la hacienda pública local (ingresos, egresos y deuda). La estructura económica de la Ciudad presenta asimetrías por estratos de empresas y a nivel sectorial, que propician concentración, desarticulación y heterogeneidad productiva, convirtiéndose en factores críticos para avanzar en el desarrollo socioeconómico. La crisis dual (sanitaria y económica) en curso, representa un desafío para impulsar una nueva política económica que permita estimular un mejor desempeño productivo sectorial y por estratos de empresas, particularmente, de la micro y pequeñas empresas. Al mismo tiempo, resulta imperativo explorar mecanismos de política fiscal para trascender las restricciones de la hacienda pública local.

Palabras clave: Hacienda Pública, Estructura Económica, Finanzas Públicas, Covid.

Abstract

This article analyzes the impact of the pandemic caused by the SARS-CoV2 virus on the performance of the economy of Mexico City, as well as its effects on the main components of the local public treasury (income, expenses and debt). The economic structure of the City presents asymmetries by strata of companies and at the sectoral level, which promote concentration, disarticulation and productive heterogeneity, becoming critical factors to advance socioeconomic development. The ongoing dual crisis (health and economic) represents a challenge to promote a new economic policy that allows stimulating better productive performance by sector and by strata of companies, particularly micro and small businesses. At the same time, it is imperative to explore fiscal policy mechanisms to transcend the restrictions of local public finances.

Keywords: Public Finance, Economic Structure, Public Finance, Covid..

^{*}Presidente del Colegio de Economistas de la Ciudad de México, A.C.

Introducción

El virus SARS-CoV2, denominado Covid-19 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha tenido un impacto negativo en la mayoría de los países –tanto en los países desarrollados como en los emergentes y en proceso de desarrollo— en tres grandes dimensiones: en la salud, la economía y en lo social. Si bien, los impactos negativos de la pandemia tienen un alcance planetario, los países de la región de América Latina y el Caribe (ALC) han resultado ser de los más afectados, debido a las debilidades estructurales de sus modelos de desarrollo y a las asimetrías prevalecientes en términos de capacidades productivas y tecnológicas, en comparación con los países más avanzados (CEPAL, 2020).ⁱ

La repentina parálisis de las actividades productivas y de la dinámica económica global ha tenido un impacto negativo en las economías de los países a través de varios mecanismos de transmisión, tales como la caída en la actividad económica mundial, disminución del volumen del comercio mundial, reducción en la demanda de servicios de turismo e industrias conexas, reducción en los precios internacionales del petróleo y materias primas, disrupción de las cadenas de suministro globales manufactureras y la inestabilidad de los mercados financieros. Por el lado de la oferta, la abrupta disminución en la producción de bienes y generación de servicios propició una drástica reducción en la capacidad instalada de las estructuras productivas, así como en el trastocamiento de las cadenas mundiales de suministro, la caída en la inversión productiva y el empleo. Por el lado de la demanda, la reducción en los niveles y volumen del comercio mundial y, en consecuencia, el trastocamiento de las cadenas mercantiles globales. Adicionalmente, las salidas masivas de capital de los países emergentes, la falta de liquidez, la incertidumbre generalizada y la aversión al riesgo, impactaron en la desestabilización de los circuitos del sistema financiero internacional.

Si bien la implementación de los programas de inoculación a la población mundial, a través del desarrollo de las diferentes vacunas, ha permitido el relativo control y mitigación de la

pandemia, ésta ha mutado por diferentes variantes desde la cepa Delta hasta la actual Ómicron, generando sucesivas olas de contagio por lo que aún no ha sido erradicada completamente, razón por la cual los expertos en salud consideran que transmutará de pandemia hacia una enfermedad endémica que llegó para quedarse, desde luego, sin los efectos letales provocados en las primeras fases en las que todavía no se habían desarrollado las vacunas contra el coronavirus.

A más de dos años de irrupción de la pandemia, a pesar de la sostenida dinámica de los programas de vacunación, se advierte una lenta recuperación de la economía mundial y prevalece la incertidumbre en relación con el crecimiento económico a nivel global, regional nacional y local. Para la región latinoamericana, la CEPAL (2021) ha estimado que la recuperación de los niveles del PIB anteriores al inicio de la pandemia no se alcanzará antes de 2023 en la mayoría de los países de la región.

En la economía mexicana, los mecanismos de transmisión han tenido un impacto negativo en el crecimiento del PIB y, por ende, en los componentes de la oferta y demanda agregadas de bienes y servicios; en las empresas micro, pequeñas, medianas y grandes; así como en los diferentes sectores, subsectores, ramas y clases de la actividad económica general. Desde luego, los impactos son diferenciados, directos e indirectos, en las capacidades productivas, así como en los hogares y en los indicadores de las finanzas públicas.

El crecimiento de la economía mexicana de 5.6 por ciento en 2021, fue insuficiente para remontar la contracción de 8.5 por ciento de 2020, y los principales motores del crecimiento perdieron impulso. En un estudio comparativo reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se informa que México encabeza una reducida lista de economías con mayores lastres en crecimiento debido a la pandemia; el PIB es 2.1 por ciento inferior al reportado antes de la pandemia.ⁱⁱ

De igual forma, tanto el Banco Mundial en su reporte de las *Perspectivas Económicas Mundiales*, como la OCDE en el *Panorama Económico*, han revisado a la baja la perspectiva de

crecimiento para la economía mexicana; de 2.1 a 1.7 por ciento, y de 2.3 a 1.9 por ciento, respectivamente.ⁱⁱⁱ

Así, ante una situación de mitigación de la pandemia a través de los programas de vacunación, una dinámica de la inflación al alza, y una política monetaria de elevación de las tasas de interés que deprimirá más la inversión productiva; el escenario de corto y mediano plazo para impulsar el crecimiento de la economía mexicana se torna complicado dada la estrechez del espacio fiscal, derivado de la indeterminación para impulsar una reforma fiscal progresiva para elevar los ingresos del erario federal y local, que permitan impulsar políticas contra cíclicas más agresivas para impulsar el crecimiento de la economía.

En este contexto general, los desafíos en el ámbito de las políticas públicas para alcanzar las metas propuestas, con relación al crecimiento económico y el bienestar social –tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, como en el Programa de Gobierno 2019-2024—adquieren una dimensión crítica para avanzar en la implementación de las estrategias y acciones asociadas a los objetivos estratégicos de la Cuarta Transformación en curso, en el país y en la Ciudad de México.

Estructura y desempeño de la economía de la Ciudad de México

De acuerdo con la información del censo económico más reciente, la estructura productiva para la generación, distribución y comercialización de bienes y servicios en la Ciudad de México (CDMX) está conformada por un total de 427 mil 959 unidades económicas (u.e.)^{iv}. Con base en la clasificación por estratos de empresas del INEGI, en la CDMX existe un evidente predominio de las empresas micro (396,040) y pequeñas (23,622) que representan el 92.5 y 5.5%, en el mismo orden, del total de u.e., correspondiendo a las empresas medianas el 1.5% (6,441) y 0.4% a las empresas grandes (1,856).^v

No obstante, dada la preponderancia de las micro y pequeñas empresas (mypes) en la densidad de u.e. en la estructura productiva de la Ciudad; ésta no se ve reflejada en su contribución en las variables fundamentales para el desempeño económico, tales

como producción, valor agregado, empleo, inversión fija y productividad, entre las principales, lo cual es un rasgo característico de la estructura productiva tanto en el plano nacional como local. (Tabla 1).

Tabla 1.

CDMX: Estructura Productiva por Estratos de Empresas, 2019
(Unidades, millones de pesos, personas, porcentajes)

Estratos de Empresas	Unidades Económicas	%	Producción Bruta	%	Valor Agregado	%
Total	427,959	100.00	4,280,287	100.00	2,292,636	100.00
Micro	396,040	92.54	503,719	11.77	344,611	15.03
Pequeña	23,622	5.52	381,732	8.92	191,387	8.35
Mediana	6,441	1.51	713,094	16.66	311,750	13.60
Grande	1,856	0.43	2,681,741	62.65	1,444,889	63.02

Estratos de Empresas	Personal Ocupado	%	Remuneraciones	%	Inversión Fija	%
Total	4,297,134	100.00	470,022	100.00	236,512	100.00
Micro	936,788	21.80	25,995	5.53	6,230	2.63
Pequeña	515,144	11.99	35,105	7.47	6,072	2.57
Mediana	690,317	16.06	60,207	12.81	11,177	4.73
Grande	2,154,885	50.15	348,716	74.19	213,033	90.07

Nota: INEGI. Censos Económicos 2019. Resultados definitivos

En efecto, en el año 2018 la producción bruta de bienes y servicios en la CDMX ascendió a 4 billones 280 mil 287 millones de pesos (mdp). En esta variable las mypes tuvieron una participación relativa de 20.7%; en tanto que, las empresas medianas y grandes participaron con el 16.7 y 62.6% en la producción total de la Ciudad. En la variable de valor agregado que en total fue de 2 billones 292 mil 636 mdp, se observa una ponderación similar de estos estratos de empresas, puesto que la participación relativa de acuerdo con la clasificación de las empresas en el total de esta variable fue de 23.4% para la mypes, 13.6% las medianas y 63.0% para las empresas grandes.

Con respecto a la demanda de empleo por parte del sector empresarial, en la economía de la Ciudad, en 2018 sumaba la cantidad de 4 millones 297 mil 134 personas. Las empresas grandes generaron poco más de la mitad del empleo formal (50.1%), las medianas el 16.1%, las pequeñas el 12% y las microempresas el 21.8%.

Las remuneraciones alcanzaron un monto de 470 mil 22 millones de pesos en el año 2018. De esta suma, las micro empresas pagaron el 5.5%, las pequeñas empresas 7.5%, las medianas 12.8%, en tanto que las empresas grandes erogaron el 74.2% del total de remuneraciones pagadas al personal ocupado.

Las asimetrías de la estructura productiva

local también son manifiestas en la variable de la inversión fija. De acuerdo con la información censal, la formación bruta de capital fijo registró un valor total de 236,512 mdp, en 2018. En esta variable las empresas grandes tuvieron una participación relativa del 90.0%, las empresas medianas el 4.7%, las mypes registraron en conjunto una ponderación equivalente al 5.2% en esta variable. Es decir, el monto de la inversión fija de las empresas grandes es 34 y 35 veces superior al de las micro y pequeñas empresas, respectivamente.

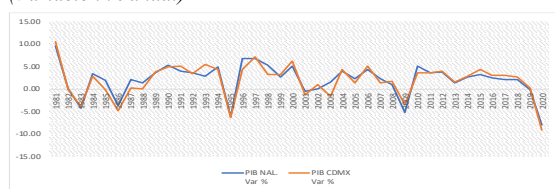
Para el mismo período, se observa que el coeficiente de la productividad laboral para el conjunto de la economía local, en total, es equivalente a 0.75 puntos, para las empresas micro de 0.41, en las pequeñas 0.56, en las medianas 0.78 y de 0.94 en las empresas grandes. Es decir, la productividad laboral es en promedio poco más de dos veces superior en las empresas grandes que la productividad en los estratos de las micro y pequeñas empresas.

Asimismo, la magnitud del indicador de la inversión fija como proporción del valor agregado en el estrato de empresas grandes es 8 y 5 veces superior al que registraron las micro y pequeñas empresas, respectivamente.

Desempeño de la economía de la CDMX

El desempeño de la economía de la CDMX está estrechamente vinculado al ciclo de la economía mexicana. La estrecha correlación de la economía local con el desempeño productivo de la economía nacional se corrobora a través de la trayectoria de crecimiento del PIB durante el largo período de 1980-2020.

Figura 1.
PIB Nacional y PIB de la CDMX, 1981-2020
(Variación % anual)



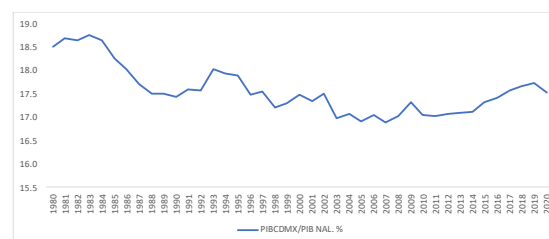
Nota: INEGI. Banco de Información Económica (BIE).

Durante las recesiones registradas en los años de 1983, 1986, 1995, 2001 las caídas del PIB local fueron más pronunciadas que las del PIB nacional. En la crisis económica y financiera

mundial de 2008-2009 el impacto negativo en la economía nacional y local se tradujo en descensos del PIB de -5.3 y -3.6%, respectivamente. Para el año 2020, derivado del impacto negativo de la pandemia, las variaciones porcentuales anuales del PIB fueron -8.0 y -9.1%, en el mismo orden (Figura 1).

Ahora bien, aunque es reconocida la importancia que tiene la economía de la CDMX por su contribución a la generación de bienes y servicios en el agregado nacional, debe mencionarse que, siguiendo con el análisis desde una perspectiva de largo plazo, la economía local registra una disminución en su participación relativa en el PIB nacional, puesto que de haber registrado una ponderación de 18.7% en 1981, a partir de ese año se observa una trayectoria descendente que comienza a revertirse en 2012. Sin embargo, en 2019 se registra una participación relativa de 17.7%, es decir, 1.1 puntos porcentuales por debajo de lo observado en 1981. A lo largo del período 1980-2020 (40 años) la participación relativa del PIB de la CDMX en el PIB nacional registra en promedio una ponderación relativa de 17.6%. (Figura 2).

Figura 2.
PIB CDMX / PIB Nacional, 1980-2020
(Porcentaje)



Nota: INEGI. Banco de Información Económica (BIE).

El análisis del desempeño productivo de la economía de la CDMX en el período previo a la irrupción de la crisis es contrastante y diferenciado tanto en la composición como en la dinámica de la generación de bienes y servicios. Al considerar el período 2003-2019, se puede observar que la dinámica de la economía local ya mostraba una pérdida de dinamismo con una tendencia descendente.

Durante el período 2003-2019 el PIB de la Ciudad registró un valor promedio de 2,611,200 mdp. De acuerdo a su composición, se puede observar que 9 sectores contribuyeron con el 68.2%

del PIB local: Servicios de apoyo a los negocios (9.8%), Servicios inmobiliarios (9.7%), Comercio al por mayor (9.1%), Comercio al por menor (8.7%), Servicios financieros (8.2%), Transportes (8.2%), Información en medios masivos (7.6%) e Industrias manufactureras (6.8%). (Tabla 2).

Tabla 2.

PIB de la CDMX, 2013-2019

(Millones de pesos constantes, año base 2013)

Denominación	2003-2019		
	Prom.	(%)	TMAC
PIB CDMX	2,611,200	100.00	2.45
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	1,289	0.05	-1.26
Minería	115	0.00	-0.37
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	11,326	0.43	4.46
Construcción	110,403	4.23	1.43
Industrias manufactureras	178,092	6.82	-0.81
Comercio al por mayor	237,570	9.10	2.10
Comercio al por menor	227,022	8.69	1.73
Transportes, correos y almacenamiento	214,518	8.22	2.01
Información en medios masivos	198,618	7.61	8.40
Servicios financieros y de seguros	215,393	8.25	9.62
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	253,875	9.72	1.74
Servicios profesionales, científicos y técnicos	157,569	6.03	0.97
Corporativos	54,266	2.08	3.69
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación	255,649	9.79	2.03
Servicios educativos	93,686	3.59	0.07
Servicios de salud y de asistencia social	79,538	3.05	1.42
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	22,447	0.86	1.11
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	54,314	2.08	-1.39
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	70,195	2.69	1.53
Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	175,313	6.71	0.89

Nota: Elaboración propia con base en INEGI. Banco de Información Económica (BIE).

Con respecto a la dinámica de la economía de la CDMX, se observa que en el período 2003-2019 el PIB de la Ciudad registró una tasa de crecimiento de 2.4% promedio anual; solamente 4 sectores registraron tasas de crecimiento superior a la del total del PIB local (2.4%), estos son: Servicios financieros (9.6%), Información en medios masivos (8.4%), Industria eléctrica (4.5%) y el sector de Corporativos (3.7%). En el mismo lapso, 4 sectores presentan tasas de crecimiento negativo: Minería (0.37%), Industrias manufactureras (0.81%), Agricultura (1.3%) y Servicios de alojamiento temporal (1.3%).

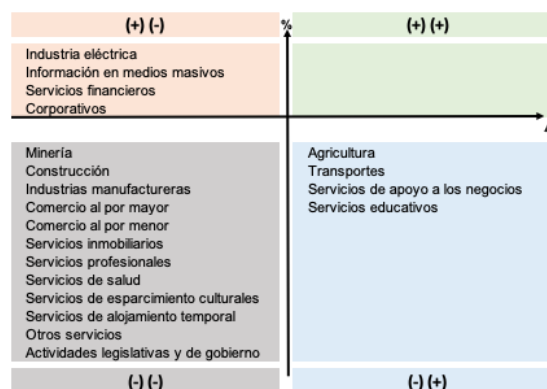
El análisis de la participación relativa en la producción y dinámica sectorial de la economía local, en el transcurso del periodo 2004-2019 arroja como resultado que ninguno de los 21 sectores logra registrar de manera simultánea un aumento de su participación relativa en el PIB y, al mismo tiempo, un incremento en su dinámica de crecimiento en el período previo a la crisis sanitaria.

En efecto, como se puede observar en la Figura 3, cuatro sectores presentan un aumento de su partición relativa en el PIB local, pero a la vez, disminuyen su ritmo de crecimiento; cuatro sectores reducen su participación relativa y, al mismo tiempo, incrementan su dinámica de crecimiento. Asimismo, en el análisis comparativo entre el año inicial y el año final del periodo se observa que doce sectores registran caídas tanto en su ponderación en la producción local, así como en su ritmo de crecimiento. (Figura 3).

En resumen, desde una perspectiva del análisis sectorial sobre la composición y dinámica de la economía de la CDMX, se observa un cuadrante vacío en términos de aumento en la participación relativa en la producción y crecimiento del PIB sectorial (+) (+), durante el período previo (2004-2019) a la irrupción de la crisis sanitaria.

Figura 3.

PIB CDMX: Participación Relativa y Dinámica Sectorial, 2004-2019 (Porcentaje y Δ)



Nota: Elaboración propia con base en INEGI. Banco de Información Económica (BIE).

Como es lógico, con una estructura productiva debilitada que ya mostraba una trayectoria con pendiente negativa en su ritmo de crecimiento desde el período previo 2003-2019, durante el primer año de irrupción de la pandemia todas las actividades económicas registraron un pronunciado descenso. En 2020 el PIB de la economía local registró crecimiento negativo de -9.1%, el comercio -16.1%, la industria -14.5%, los servicios no financieros -7.0%, los servicios financieros -6.6% y el resto de las actividades -6.0%.

En este contexto, desde cualquier corte

analítico, resulta pertinente este análisis sobre la estructura y dinámica de la economía local, tanto a nivel de estratos de empresas como en su composición sectorial, para dimensionar el impacto potencial ocasionado por la pandemia en la economía de la Ciudad de México.

El impacto de la pandemia en la hacienda pública de la ciudad

De lo expuesto en la sección anterior, se infiere que la pandemia irrumpió en el contexto de una economía local no solamente con problemas estructurales históricos, sino también con un sistema de salud local con infraestructura y equipamiento que datan de hace siete décadas, con un déficit de médicos, sobre todo especialistas. Pero, además los desafíos se magnifican dadas las características sociodemográficas de la CDMX, en la que destacan la densidad poblacional y la crítica desigualdad económica y social.^{vi}

Impacto de la pandemia en las finanzas públicas

En el contexto de la pandemia durante el segundo trimestre de 2020 la economía de la CDMX experimentó una contracción de -16.1% como consecuencia de las medidas de sana distancia y el cierre de actividades no esenciales. Ante estas circunstancias las actividades productivas, comerciales, así como las relacionadas con los sectores turístico, restaurantero y de esparcimiento fueron las más afectadas por la emergencia sanitaria.

Debido a lo anterior, el nivel de recaudación por contribuciones locales se vio impactado por la suspensión de actividades de sectores económicos estrechamente vinculados a la hacienda pública de la Ciudad y por la disminución de la demanda de bienes y servicios públicos, derivado de las medidas implementadas para el control y mitigación de la emergencia sanitaria.

Como antecedente, para tener un panorama general, debe señalarse que durante el período 2003-2019, los ingresos totales como proporción del PIB local registraron en promedio 6.0%, en tanto que los gastos totales fueron equivalentes a 6.1%; en el mismo período, la proporción de los ingresos totales pasó de 5.3% en 2003 a 6.6% en 2019, y la

proporción de los gastos totales escaló de 5.6% a 6.6%, en los mismos años.

Ingresos

En la estructura de ingresos de la hacienda pública local, los Ingresos Propios de la Ciudad, que se integran con los Ingresos Locales más los Ingresos del Sector Paraestatal No Financiero, participaron con 48.6% en 2020 y 49.3% en 2021, en el total de los Ingresos del Sector Público Presupuestario. Mientras que los Ingresos de Origen Federal aportaron 51.3% y 50.7%, respectivamente. Esto significa que el presupuesto de ingresos de la Ciudad depende en poco más de la mitad de los recursos provenientes de las participaciones y diversos fondos canalizados por el Gobierno de la República.

Durante el ejercicio presupuestal 2020, la CDMX registró 232,415.8 mdp por concepto de Ingresos del Sector Público Presupuestario; este monto representó una disminución de los ingresos de 2,560.0 mdp respecto de lo proyectado en la Ley de Ingresos de la Ciudad de México 2020, y una variación real negativa de 7.7% respecto del ejercicio presupuestal 2019.

En 2020 los Ingresos Locales registraron una disminución de 5,426.1 mdp respecto de lo recaudado en 2019, lo que significó una variación real negativa de 8.8%. La reducción de los ingresos Tributarios fue equivalente a -7.9% y la de los ingresos No Tributarios de -10.0%, entre ambos ejercicios presupuestales.

En el ejercicio 2020, los Ingresos de Origen Federal experimentaron una reducción 3,740.8 mdp respecto a lo obtenido en 2019, es decir, una variación real negativa de 6.2%.

Como se puede observar en la Tabla 3, el análisis comparativo de los Ingresos del Sector Público Presupuestario para los ejercicios 2021 versus 2020, también muestra variaciones reales negativas en el total ingresos de -5.3% y en los tres principales renglones: Ingresos Locales (-0.6%), Ingresos de Origen Federal (-6.4%) y Sector Paraestatal No Financiero (-18.0%).

Tabla 3.
Ingresos del Sector Público Presupuestario de la CDMX

(Millones de pesos)

CONCEPTO	Variaciones % reales:				
	2019 (1)	2020 (2)	2021 (3)	2020/2019 (4)=(2)/(1)	2021/2020 (5)=(3)/(2)
Total	243,512.7	232,415.8	232,634.4	-7.7	-5.3
Sector Gobierno	219,039.1	209,872.2	213,086.3	-7.3	-3.9
Ingresos Locales	96,007.2	90,581.1	95,123.7	-8.8	-0.6
Tributarios	58,800.1	55,966.1	60,623.6	-7.9	2.5
No Tributarios	37,207.2	34,615.0	34,500.1	-10.0	-5.7
Ingresos de Origen Federal	123,031.9	119,291.1	117,962.5	-6.2	-6.4
Participaciones	84,323.4	82,730.8	89,218.5	-5.1	2.0
Aportaciones	16,435.5	16,664.6	16,705.1	-1.9	-5.2
Convenios	9,496.8	8,379.9	6,502.1	-14.7	-26.6
Fondos Distintos de Aportaciones	3,492.7	6,738.5	1,547.4	86.6	-78.3
Incentivos derivados de la colaboraci	9,283.5	4,777.2	3,989.4	-50.2	-21.0
Sector Paraestatal No Financiero	24,473.6	22,543.6	19,548.2	-10.9	-18.0

Nota: Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la CDMX. Cuenta Pública 2020 y 2021.

En el contexto de la pandemia el Gobierno de la CDMX pudo compensar la caída de ingresos totales, a través de la adición de recursos no recurrentes que no formaban parte del ingreso original, entre estos se incluyen los ingresos por convenios federales, por parte del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y el uso de recursos locales del FONADEM etiquetados específicamente para atender las necesidades de salud derivadas de la emergencia sanitaria. Por su parte, la SHCP activó el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) para compensar la caída registrada respecto a la meta programada para el período.

Egresos

Como era de esperarse, la hacienda pública de la Ciudad se vio afectada por las inevitables medidas de confinamiento para mitigar y controlar la emergencia sanitaria causada por el virus SARS-CoV-2, que restringieron la actividad económica y, al mismo tiempo, obligaron a la reasignación de los recursos para apoyar a las familias y empresas afectadas por las medidas sanitarias.

La política y acciones de gasto del Gobierno de la CDMX estuvieron sustentadas en el Programa de Gobierno 2019-2024 en el que se destacan cinco principios rectores: Innovación, Sustentabilidad, Igualdad, Honestidad y Gobierno Abierto.

A través de la clasificación económica del gasto es posible visualizar el ejercicio de los recursos públicos destinados a servicios (gasto corriente) y a proyectos de inversión (gasto de

capital). Como se puede observar en la Tabla 4, en el ejercicio presupuestal de 2020 el Gasto Neto del Sector Público, ascendió a 232,013.1 mdp, lo que representó un decremento del 8.3% en términos reales, al compararlo con lo registrado en 2019.

Tabla 4.
Gasto Neto del Sector Público Presupuestario de la CDMX
(Millones de pesos)

Sector	Ejercicio			Variaciones % reales:	
	2019 (1)	2020 (2)	2021 (3)	2020/2019 (4)=(2)/(1)	2021/2020 (5)=(3)/(2)
TOTAL	244,695.6	232,013.1	237,042.2	-8.3	2.2
Gasto Programable	234,176.8	221,631.9	225,364.7	-8.5	1.7
Gasto Corriente	171,100.4	162,710.7	177,163.6	-8.0	8.9
Gasto de Capital	55,698.0	50,332.2	38,766.1	-12.6	-23.0
Pensiones y Jubilaciones	7,378.4	8,589.0	9,345.1	12.6	9.9
Gasto No Programable	10,518.7	10,381.2	11,677.5	-4.5	12.5

Fuente: Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la CDMX. Cuenta Pública 2020 y 2021.

En el ejercicio presupuestal 2020 el Gasto Programable registró erogaciones de 221,631.9 mdp, con una disminución de 7,325.8 mdp respecto al presupuesto aprobado y una variación real negativa de 8.5% en comparación con lo ejercido en 2019. El Gasto Corriente y el Gasto de Capital registraron disminuciones de 6,379.9 mdp y 5,140.2 mdp, en el mismo orden, respecto a lo autorizado en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2020, y variaciones reales negativas de 8.0 y 12.6%, respectivamente, respecto de las erogaciones correspondientes al ejercicio 2019.

En el ejercicio 2021 el Gasto Neto del Sector Público fue de 237,042.2 mdp, lo que significó un incremento del 2.2% en términos reales respecto de lo ejercido en 2020. En el análisis comparativo del gasto entre los ejercicios 2021 versus 2020 se observan incrementos en los componentes del gasto, con la excepción del Gasto de Capital.

Los recursos del Gasto Programable fueron canalizados a la atención de las necesidades de la ciudadanía en materia de servicios públicos básicos, entre los que destacan la educación, salud, vivienda, protección social, seguridad pública, transporte, así como infraestructura económica y social.

En la estructura del Gasto Programable ejercido, se puede observar que la participación relativa del Gasto Corriente ascendió de 73.4% en 2020 a 78.6% en 2021; en tanto que la ponderación del Gasto de Capital descendió de 22.7% en 2020 a 17.2% en 2021.

Las erogaciones del Gasto Corriente permitieron que el Gobierno de la Ciudad garantizara a la ciudadanía atender las necesidades en el contexto de la pandemia de la Covid-19, y seguir otorgando los servicios públicos y brindar apoyos sociales a los grupos más vulnerables de la población.

El Gasto No Programable registró 10,381.2 mdp en 2020, con una variación real negativa de 4.5% respecto a 2019; en 2021 este gasto fue de 11,677.5 mdp, que representaron un incremento de 12.5% en términos reales respecto al ejercicio de 2020. Estos recursos fueron destinados principalmente al cumplimiento de obligaciones de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad.

Deuda

Al cierre del ejercicio presupuestal 2020, el saldo de la deuda pública del Gobierno de la CDMX fue equivalente a 90,367 mdp, lo que significó un endeudamiento de 0.4% en términos reales, en comparación con el cierre del ejercicio de 2019. En 2020 se contrataron créditos por un monto total de 9,483 mdp para el financiamiento de obras de infraestructura y para amortizaciones de créditos vigentes. El endeudamiento neto en ese año fue de 3,112.1 mdp.

En el ejercicio 2021 el saldo de la deuda pública fue equivalente a 94,474 mdp, con un desendeudamiento real de 2.6%, respecto al cierre del ejercicio 2020. En 2021 la contratación de créditos fue por un monto de 11,404 mdp, y se alcanzó un endeudamiento neto de 4,107 mdp, cantidad menor a los 4,500 mdp autorizados por el Congreso de la Unión y el Congreso de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2021.

Cabe señalar que, a diferencia de la respuesta oficial para enfrentar crisis anteriores en el período neoliberal. En esta ocasión la estrategia, tanto a nivel federal como local, consistió en enfrentar la crisis dual (sanitaria y económica) con una política pública heterodoxa, sin recurrir al expediente de mayor endeudamiento público. La estrategia consistió en garantizar el uso de los recursos públicos bajo los principios de eficiencia, transparencia y honestidad, priorizando la salud y

necesidades básicas de la población.

También debe mencionarse que para cumplir con el precepto de sustentabilidad financiera en las finanzas de la hacienda pública local, no se utilizó la política de endeudamiento público como herramienta de equilibrio financiero para dar cumplimiento a los preceptos normativos en materia presupuestal. Por el contrario, la política de endeudamiento estuvo orientada al desarrollo de proyectos de infraestructura de obra pública con impacto social, aprobados y registrados en la cartera de proyectos de inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respuesta a la emergencia sanitaria

En el segundo informe de gobierno, se plantea que la estrategia del Gobierno de la Ciudad para enfrentar el impacto de la pandemia de la Covid-19, estuvo sustentada en los siguientes elementos rectores: garantizar el derecho a la salud; promoción de las medidas sanitarias sin imponer penalizaciones o acciones coercitivas a la ciudadanía; uso de las tecnologías digitales, sustento científico y análisis de grandes datos con el modelo epidemiológico para la toma de decisiones; apuesta por la innovación para enfrentar nuevos problemas; trabajo territorial en la vigilancia epidemiológica; apuesta por el fortalecimiento de lo público, a través de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno; y el plan gradual de reactivación paulatina de actividades bajo un esquema seguro con las medidas sanitarias pertinentes. La focalización de las políticas públicas estuvo dirigida a las necesidades y problemas específicos en el sistema de salud y en las zonas territoriales más afectadas de la Ciudad.^{vii}

En el ejercicio presupuestal 2020 fue necesario canalizar recursos extraordinarios del orden de 8,022.3 mdp en respuesta a la emergencia sanitaria. Las instituciones responsables de la atención a la pandemia como la Secretaría de Salud, Servicios de Salud Pública, Agencia de Protección Sanitaria, la Agencia Digital de Innovación Pública, así como el Fideicomiso de Educación Garantizada y el Fondo para el Desarrollo Social, tuvieron más recursos para ofrecer apoyos a familias y empresas.

El plan estratégico de respuesta a la emergencia sanitaria estuvo integrado por dos áreas de atención prioritarias. Para la primera, se destinaron 4,056.0 mdp, que representaron el 50.7% del destino del gasto denominado “Contingencias Covid-19”, para reforzar el sistema de salud, la reconversión de hospitales, contratación de personal médico, compra de insumos médicos y de laboratorio, desarrollo y uso de sistemas tecnológicos, entre otros conceptos. Para la segunda, se canalizaron 3,946.3 mdp, es decir, el 49.3% del total de los recursos, cuyo destino fueron los apoyos directos a la población y empresas, reforzamiento de los programas sociales, así como microcréditos para empresas, entre otras acciones.

Las acciones para prevención, atención y control de la Covid-19, continuaron implementándose durante el ejercicio 2021. En ese año los recursos para enfrentar los efectos de la pandemia fueron por una cantidad total de 3,469.6 mdp; de los cuales al área uno, correspondieron 2,740.3 mdp y al área dos, 729.3 mdp.

Entre las acciones implementadas para enfrentar la crisis sanitaria en la CDMX destacan, en el área uno: la reconversión de hospitales generales a hospitales de atención a Covid; ampliación de hospitales híbridos e instalación de módulos de primer contacto en hospitales; adquisición de camas para terapia media e intensiva; compra de insumos médicos, medicamentos y equipo de protección personal; adquisición de ventiladores y monitores; sanitización y limpieza en espacios públicos; estrategia de “colonias de atención prioritaria” e instalación de kioscos en explanadas para aplicación de pruebas. En el área dos: la continuidad de los programas sociales; programas de becas; apoyos durante el confinamiento; recursos adicionales para el seguro de desempleo; créditos a micro, pequeñas y medianas empresas; apoyos económicos y en especie, a través del programa “mercomuna”, entre otras transferencias directas a los habitantes de la CDMX.

La transición del semáforo epidemiológico del color rojo a verde permitió la reanudación gradual de la actividad económica. No obstante, el factor que más ha contribuido a la evolución de la actividad económica en la Ciudad, al igual que en

todo el país, ha sido la estrategia de vacunación. De acuerdo con la información recabada en la Cuenta Pública 2021, la proporción de la población vacunada con esquema completo en México (57.4%) es comparable a la de países de ingreso medio; mientras que la Ciudad de México (73.5%) superaba los niveles de vacunación alcanzado en economías de ingreso alto (70.3%).

Por otra parte, cabe destacar que el análisis comparativo entre los períodos 2013-2015 vs 2019-2021 la inversión pública total registró un incremento de 47.2% entre ambos períodos; al pasar de 47,158.4 mdp en el primero a un total de 69,436.3 mdp, en el segundo; de igual forma se observan aumentos de la inversión en los rubros infraestructura de obra pública (66.4%), agua (59.6%) y de movilidad (12.2%).^{viii}

En resumen, la respuesta a la emergencia sanitaria se inscribe dentro del marco de políticas públicas orientadas a la construcción del Estado de bienestar, a pesar de la estrechez del espacio fiscal, generado por el contexto de la pandemia; con el propósito de avanzar en los objetivos propuestos en el Programa de Gobierno 2019-2024 en materia de derechos a la educación, salud, vivienda, medio ambiente, movilidad, agua, espacio público y seguridad, entre otros.

Conclusiones

La irrupción y acelerada propagación en el planeta de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (denominada enfermedad Covid-19), propició el obligado confinamiento, distanciamiento social y otras medidas sanitarias, para la mitigación y control de la enfermedad. Tales medidas tuvieron inevitables consecuencias negativas que fueron configurando una crisis económica mundial más aguda que la registrada durante la gran depresión de los años 1929-1933. Esta crisis dual (sanitaria y económica) se manifestó de manera inmediata en la caída de la producción de bienes y servicios, el comercio internacional, el empleo, la inversión productiva, al mismo tiempo, que agudizó los problemas de la pobreza y la desigualdad social y económica.

En México los problemas estructurales de

la economía y las finanzas públicas no se generaron con la pandemia de la Covid-19, sino que se exacerbaban con ésta. El débil desempeño de la economía y las limitaciones del espacio fiscal, se fueron configurando durante las últimas cuatro décadas con la implantación del modelo neoliberal, es decir, con las políticas y reformas estructurales implementadas para paliar la crisis de la deuda externa de principios de los años ochenta.

La política económica del período neoliberal estuvo alineada al denominado “Consenso de Washington”, y se caracteriza por el debilitamiento del papel estratégico del Estado para dirigir el desarrollo socioeconómico, la acelerada apertura comercial, la desregulación de los sectores estratégicos de la economía, la privatización de empresas paraestatales, el desmantelamiento de la política industrial, así como el diseño e instrumentación de una política macroeconómica que subordinó a la estabilidad de precios y control de la inflación, los demás objetivos del desarrollo socioeconómico sustentable del país.

En este contexto, los impactos negativos de crisis dual (sanitaria y económica) eran inevitables, no solamente en la salud y bienestar de la población, sino también, en el funcionamiento y desempeño de la economía y la hacienda pública de la Ciudad de México. Los mecanismos de transmisión de la crisis dual, tuvieron un impacto negativo en las variables de la oferta y demanda agregadas —producción de bienes y servicios, consumo, inversión, gasto de gobierno, exportaciones e importaciones—, afectando los ingresos de los hogares, los estratos de empresas y el gobierno.

Del análisis realizado en las secciones precedentes sobre la estructura y desempeño de la economía local, durante el período previo y en el contexto de la pandemia, se desprenden elementos de análisis que pueden contribuir al diseño e implementación de las políticas públicas en el ámbito local, los cuales por cuestiones de limitaciones de espacio no es posible profundizar en este capítulo. No obstante, a continuación se traza un esbozo como líneas de trabajo de investigaciones futuras.

Desde nuestra perspectiva, dada la preponderancia de las micro y pequeñas empresas

en términos de unidades económicas en la densidad de la estructura productiva local, un primer desafío está relacionado con el diseño e instrumentación de una política industrial orientada al aprovechamiento del potencial que tienen las tecnologías para impulsar la transformación digital en las mypes, con el propósito de que puedan desarrollar capacidades productivas y tecnológicas y así lograr una mejor articulación de la estructura económica y desempeño productivo sectorial de estos estratos de empresas. Se trata de avanzar en el cierre de las brechas prevalecientes en torno al crecimiento de la producción, productividad laboral, generación de valor agregado e inversión productiva, que se observan entre los estratos de las mypes y las empresas medianas y grandes, para ello, resulta imperativo hacer efectiva la colaboración y cooperación entre los sectores público, empresarial y académico de la CDMX, para la elaboración de estudios específicos, diagnósticos y análisis sectoriales que contribuyan a evaluar el potencial y viabilidad de las políticas, acciones y estrategias de las políticas industrial, digital y tecnológicas para impulsar el desarrollo de la economía de la CDMX.

Un segundo desafío, está relacionado con la necesidad de explorar mecanismos que permitan superar las restricciones de las que adolece el limitado espacio fiscal para una mejor captación de ingresos de la hacienda pública y adecuada orientación al desarrollo socioeconómico local. La heterogeneidad productiva intersectorial prevaleciente en la estructura económica local, que está relacionada con las principales fuentes de recaudación de los ingresos, es un factor que obliga a explorar mecanismos de mayores gravámenes específicos y/o temporales, sobre todo en períodos de crisis, a los agentes económicos que operan en los sectores más dinámicos de la economía local (financiero, información en medios masivos, generación de energía eléctrica, inmobiliario y corporativos). Esto permitiría no solamente aliviar la extrema dependencia que tienen las finanzas públicas de la Ciudad respecto de los recursos federales (poco más del 50 por ciento de los ingresos del Sector Público Presupuestario de la CDMX), sino también, para la creación de fondos de financiamiento para la inversión productiva de las mypes, dada la precariedad de los recursos que actualmente se destinan para tales fines.

Finalmente, cabe tener presente que toda crisis representa retos y oportunidades para toda sociedad. La crisis sanitaria y económica en curso, representa un desafío para avanzar en la configuración de un nuevo modelo económico acorde con el proceso de la Cuarta Transformación de la República, que recupere el papel estratégico de la intervención del gobierno en la economía, para impulsar la transformación y diversificación de la estructura productiva, a través de una nueva política económica que no sea un fin en sí misma, sino que sea un medio para mejorar la calidad de vida de la población.

Referencias

Banco Mundial. (Enero de 2024). *Perspectivas Económicas Mundiales*. Obtenido de

ⁱ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró diversos artículos que integran el *Informe Especial Covid-19*.

ⁱⁱ Los resultados del estudio fueron divulgados por el Periódico *La Jornada*, 15/06/2022.

ⁱⁱⁱ La divulgación de los reportes se reseña en el Periódico *La Jornada*, 08/06/2022.

^{iv} INEGI. Censos Económicos 2019. Resultados definitivos.

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7fe97e0a-52c5-4655-9207-c176eb9fb66a/content>

CEPAL. (04 de 2020). *CEPAL*. Obtenido de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/45337>

Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Secretaría de Finanzas*. Obtenido de Programa de Gobierno: https://servidoresx3.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/Plan_Gob_2019_2024_1.pdf

Gobierno de México. (12 de Julio de 2019). *SEGOB*. Obtenido de Diario Oficial: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

INEGI. (2023). *Banco de Información Económica*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

OCDE. (Mayo de 2024). *Panorama Económico*. Obtenido de <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-mexico/>

^v Los estratos de empresas se clasifican por personal ocupado en micro (0 a 10), pequeñas (11 a 50), medianas (51 a 250) y grandes (251 y más).

^{vi} Véase la entrevista de Alejandro Cruz Flores con la titular de la Secretaría de Salud, Oliva López Arellano, Periódico *La Jornada*, 28/02/2021, p. 24.

^{vii} Véase, Gobierno de la Ciudad de México, *Segundo Informe de Gobierno*, Agosto 2019-Julio 2020.

^{viii} Gobierno de la Ciudad de México, *Tercer Informe de Gobierno*, Agosto 2020-Julio 2021.