



**UNIVERSIDAD AUTONOMA
METROPOLITANA**

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

LICENCIATURA EN ADMINISTRACION

SEMINARIO DE INVESTIGACION

**ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES:
EL CASO DE NEZAHUALCOYOTL
1978-1998**

ALUMNOS:

**ROSAS PADRON SALOMON
MATRICULA 95216150**

**CRUZ MIGUEL ROSA ELENA
MATRICULA 95217080**

Vo. B.
08-04-1999

ASESOR: MENDOZA PEREZ JUAN

ABRIL 1999

ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES:

EL CASO DE NEZAHUALCOYOTL

1978-1998

INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO I. CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

1.1. El origen: el debate.....	6
1.2. Elementos Históricos.....	7
1.2.1. Dependencia Municipal.....	7
1.2.2. Autonomía Municipal.....	11
1.3. Aspectos Jurídicos – Políticos del Municipio en México.....	15
1.3.1. Organización Política y Administrativa del Gobierno de la República Mexicana.....	15
1.3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	16
1.3.3. Constituciones Locales.....	19
1.3.4. Bandos y Reglamentos Municipales.....	21
1.4. Funciones y Organización Administrativa del Gobierno Municipal.....	23
1.4.1. Organización Funcional del Gobierno Municipal.....	23
1.4.2. Autoridades Municipales.....	24
1.4.3. Funcionarios Municipales.....	25
1.5. Tipología Municipal.....	28
1.5.1. Municipios Metropolitanos.....	28
1.5.2. Municipios Urbanos.....	29
1.5.3. Municipios Semiurbanos.....	30
1.5.4. Municipios Rurales.....	31

CAPITULO II. MARCO JURIDICO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

2.1. Constitucional.....	34
2.2. Estatal.....	40
2.3. Municipal.....	42

CAPITULO III. FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

3.1. Federalismo Mexicano.....	61
3.2. Federalismo, Autonomía y Municipio.....	64
3.3. Federalismo Fiscal.....	66
3.3.1. Facultades Tributarias Constitucionales del orden Federal, Estatal y Municipal.....	67
3.3.2. El sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	70
3.3.2.1. Su Historia.....	70
3.3.2.2. El proceso de Centralización.....	71
3.3.2.3. Las Participaciones Federales (Ramo 28).....	75
3.3.2.4. Criterios de Distribución de los recursos Participables.....	79
3.3.3. Descentralización del Gasto Federal.....	84
3.3.3.1. Aportaciones Federales (Ramo 33).....	84
3.3.4. Hacia el Federalismo Hacendario.....	88

CAPITULO IV. ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES: EL CASO DE NEZAHUALCOYOTL 1978 – 1998

4.1. Funciones Municipales e Ingresos.....	91
4.2. Fuentes de Ingresos.....	95
4.2.1. Ingresos Ordinarios.....	95
4.2.1.1. Ingresos Propios Directos.....	95
4.2.1.2. Ingresos Ordinarios Indirectos.....	96
4.2.2. Ingresos Extraordinarios.....	97
4.3. El Municipio de Nezahualcóyotl.....	99
4.3.1. Antecedentes Históricos.....	99
4.3.2. Aspectos Geográficos.....	102
4.3.3. Infraestructura.....	102
4.3.4. Aspectos Sociodemográficos.....	104
4.3.5. Economía.....	105

4.4. Estructura de Ingresos de Nezahualcóyotl 1978 – 1998.....	107
4.4.1. Aspectos Metodológicos.....	107
4.4.2. Evolución de los Ingresos Brutos Totales.....	107
4.4.2.1. Ingresos Propios.....	114
4.4.2.2. Ingreso Público Indirecto.....	123
4.4.2.3. Ingresos Extraordinarios.....	127
4.4.2.4. Nezahualcóyotl en el contexto Nacional y Estatal.....	128

CAPITULO V. DESARROLLO Y ALTERNATIVAS DE INGRESO PARA NEZAHUALCOYOTL

5.1. Nezahuacóyotl: Modelo de Desarrollo.....	131
5.2. Rediseño Estructural de Nezahualcóyotl.....	135
5.3. Alternativas de Ingreso Internas.....	136
5.3.1. Impuestos.....	136
5.3.2. Derechos.....	137
5.3.3. Concesiones.....	137
5.3.4. Aportaciones Ciudadanas.....	138
5.4. Alternativas Externas.....	138
5.4.1. Programa de Ciudades del Mundo.....	138
5.4.2. Cooperación Intermunicipal.....	139
5.4.3. Transferencias y Subsidios Especiales.....	139
 Conclusiones.....	 140
 Apéndice.....	 145
 Bibliografía.....	 160

INTRODUCCION

Históricamente los municipios mexicanos han venido padeciendo una escasez crónica de recursos económicos para cumplir con las funciones y atribuciones que la constitución y la realidad mexicana les exigen, de manera eficiente y efectiva. Impidiéndoles promover y apuntalar el desarrollo y bienestar de la comunidad. Pues sin recursos financieros no hay capacidad de decisión y autogestión municipal. Así, la gestión administrativa al interior de los ayuntamientos se considera ineficiente ante la falta de los dineros, lo cual se debe a sus limitadas fuentes de financiamiento y a la ineficiente gestión administrativa que no permite una explotación adecuada de sus fuentes propias, generándose un círculo vicioso –escasez-ineficiencia administrativa-escasez-.

En materia de ingresos los municipios se encuentran inmersos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual nace al existir una indefinición de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno, dando paso a la concurrencia impositiva, los esfuerzos por solucionar al mismo, condujo al proceso de federalización de impuestos por la vía de adjudicar competencias y atribuciones, otorgando a la vez participaciones (régimen de coparticipación). En términos generales, la materia de ingresos se encuentra determinada en nuestra Carta Magna, que en su artículo 115 fracción IV precisa los recursos integradores de su hacienda. En esta disposición constitucional se da lugar a un sistema fiscal que concentra las más importantes fuentes económicas de tributación en la federación, y consecuentemente crea una concentración de riqueza tributaria en una hacienda pública federal fuerte, en detrimento de haciendas estatales y municipales, la mayoría de ellas pobres.

El municipio se encuentra supeditado a los recursos que vienen de fuera, pues al asumir el Sistema de Competencias Fiscales, históricamente han tenido una estructura de ingresos fuertemente concentrada en los provenientes de la federación. El problema que lo anterior trae consigo para los municipios, consiste en condicionar el actuar del ayuntamiento en su carácter de direccionador político de

aquel, y de su quehacer como promotor del desarrollo local a los flujos de recursos que provienen de la federación y de los estados. En otros términos, las fuentes propias de ingresos no permiten cubrir al menos el gasto corriente de la administración municipal, mucho menos contemplar el despliegue de acciones y proyectos tendientes a fomentar el desarrollo económico y social comunitario.

En este contexto, Nezahualcóyotl al igual que los otros cientos de municipios mexicanos, está inmerso en un arreglo institucional fundamentado en la Constitución y otras leyes secundarias (Ley de Coordinación Fiscal Federal y Estatal), donde los actores principales son la federación y los estados, pues en materia de recursos, ellos son los únicos que tienen potestad tributaria (facultad del Estado para imponer a los particulares la obligación de aportar de su riqueza para el ejercicio de sus atribuciones), los municipios carecen de este poder, ya que sólo, están provistos de competencia tributaria que consiste en aplicar la ley de ingresos para recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador.

En este orden de ideas, aunque Nezahualcóyotl prepare la iniciativa de propuesta de la Ley anual de ingresos, para cubrir su presupuesto, nacido de las necesidades y demandas de la comunidad Nezahualcoyotlense, la autoridad última para aprobar la iniciativa descansa en la Legislatura del Estado, la que determinará montos, tasas, precios y tarifas que se han de aplicar en el ejercicio fiscal de que se trate. Desde esta óptica, la captación de recursos para la tesorería del municipio esta fuertemente restringida por el marco normativo-legal y por la política fiscal desde fuera impuesta.

Por otro lado, las demandas de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano se multiplican día con día, mientras que los recursos económicos, apenas crecen, por lo que nunca empatan demanda y oferta de bienes y servicios públicos, acumulándose rezagos, desconfianza y desilusión de la comunidad local.

Para el presente trabajo de investigación planteamos hipotéticamente que “La inadecuada estructura de ingresos, la falta de potestad tributaria, el ineficiente

ejercicio de la competencia tributaria, el deficiente uso de los recursos del crédito, así como la inequitativa participación en los ingresos fiscales federales y estatales, restringe y limita los recursos económicos de la hacienda pública de Nezahualcóyotl, provocando su dependencia y subordinación respecto de los órdenes federal y estatal de gobierno, perdiendo capacidad de promover y coparticipar en el desarrollo económico y social de la comunidad Nezahualcoyotlense”.

Así mismo nos proponemos alcanzar los siguientes objetivos :

- Analizar la estructura y evolución de los ingresos ordinarios y extraordinarios del municipio de Nezahualcóyotl.
- Revisar el marco jurídico que regula los ingresos municipales.
- Describir las funciones de las instancias municipales encargadas de la determinación, planificación y obtención de los ingresos municipales.
- Revisar las relaciones fiscales intergubernamentales enmarcadas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Conocer los criterios de asignación de las participaciones federales a los Estados y Municipios.
- Visualizar las propuestas en torno al nuevo federalismo fiscal.
- Proponer nuevos mecanismos o fórmulas para diversificar las fuentes de ingresos o eficientar las existentes.

Para alcanzar los objetivos y comprobar la hipótesis señalada en el primer capítulo se realiza un estudio sobre el origen, crecimiento y desarrollo del municipio mexicano, para reflexionar sobre sus características a través del tiempo buscando entender su problemática actual. Además de la revisión de las bases jurídico-legales de sus funciones, atribuciones, organización y funcionamiento, las responsabilidades de autoridades y funcionarios municipales encargados de la conducción política y administrativa del municipio. Terminando con una tipología municipal, que los clasifica en: a) metropolitanos; b) urbanos; c) semiurbanos; y d) rurales. A fin de reconocer especificidades y características particulares de cada municipio.

En el segundo capítulo se revisa el marco jurídico de la hacienda pública municipal, poniendo énfasis en el asfixiante control jurídico-reglamentario que pesa sobre el municipio en el desempeño de sus funciones hacendarías, principalmente en lo que toca a los ingresos, donde no se da posibilidad formal de extender sus fuentes de ingreso. Pues tanto, fuentes, tasas, tarifas, precios, exenciones, multas, están perfectamente señaladas, y determinadas por leyes y reglamento impuestos desde fuera.

En el tercer capítulo se llevará a cabo un análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales, enmarcadas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, buscando exponer la racionalidad que prevaleció para la centralización de funciones y recursos en la federación y la consecuente subordinación y dependencia de las haciendas estatal y municipal. Así como los criterios de asignación de los recursos federales fiscales a los estados y municipios. Además de las recientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal por el que se creó el régimen de Aportaciones, por el que se destinan recursos importantes a los gobiernos subnacionales con cargo al presupuesto de la federación. Finalizando con el pronunciamiento de la necesidad de construir y configurar un Sistema de Coordinación Hacendario, que regule en forma integral ingresos, gasto, deuda y patrimonio.

En el cuarto capítulo se expone un breve marco conceptual de los ingresos municipales, su clasificación, los rubros, etcétera., para pasar después a analizar el contexto histórico, demográfico y económico de Nezahualcóyotl, como preámbulo para analizar su estructura de ingresos a través de la construcción de una serie histórica que va de 1978-1998. A fin de identificar tendencias, tasas de crecimiento, peso relativo de cada fuente, efecto de las crisis macroeconómicas y demás problemáticas específicas de cada manantial de fondos.

En el capítulo cinco se propone un sencillo modelo de desarrollo para Nezahualcóyotl, conscientes de la imperiosa necesidad de que este Ayuntamiento se convierta en un real promotor del desarrollo económico y social de la comunidad

Nezahualcoyotlense. Y en este contexto se proponen algunos mecanismos que pueden significar recursos adicionales para la hacienda pública local.

Finalmente se llega a conclusiones que nacen de nuestra aleccionadora y formativa investigación en el ámbito de la financiación municipal, además de algunas recomendaciones para Nezahualcóyotl en particular. Para concluir, creemos importante destacar que con esta tesina no hemos pretendido en modo alguno llegar a conclusiones incuestionables -debemos recordar aquí a Stanislaw Jerzy Lec, quien afirmaba que la obligación primaria de la inteligencia es desconfiar de sí misma.-; muy por el contrario la misma contendrá, seguramente, imprecisiones corregibles y, fundamentalmente ideas discutibles. Esto no debe ser un motivo para no iniciar su lectura; pero si una fuerte llamada de atención para que quien la lea, lo haga con sentido crítico.

CAPÍTULO I

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

En este primer capítulo nos proponemos revisar el origen, crecimiento y desarrollo del municipio mexicano, para reflexionar sobre sus características a través del tiempo, que nos den luz para entender su problemática actual. Además de las bases jurídico-legales de sus funciones, atribuciones, organización y funcionamiento. Así como las atribuciones y obligaciones de los encargados de conducir política y administrativamente al municipio. Finalizando con una tipología que nos permite su clasificación conforme a características y problemas comunes.

1.1. EL ORIGEN: EL DEBATE

Existe entre los teóricos municipalistas una gran polémica en torno al origen del municipio, al respecto se puede apreciar la existencia de dos corrientes o tendencias fundamentales que explican este fenómeno: la teoría jusnaturalista o sociológica y la corriente jurista.

La corriente sociológica afirma que el municipio nace como una institución de derecho natural, su origen se da espontáneamente por la vecindad y convivió de diferentes familias, es decir, que el municipio nace como institución natural derivada de la naturaleza intrínsecamente social de los individuos, que orienta la búsqueda de convivencia e interacción en sociedad. Luego entonces los teóricos de esta corriente explican que el municipio nace en forma natural y no es creado por el Estado, entonces sería anterior al Estado y sus leyes deberán respetar su existencia.

La escuela jurista sostiene que el municipio es un ente territorial creado por la ley, con potestades y atribuciones que le son delegadas por el Estado, pudiendo este en todo momento ampliarlas, reducirlas y suprimirlas. Esta corriente explica que la institución municipal debe a la ley su personalidad y sus características.

Entrena Cuesta, Rafael¹ afirma que no se deben confundir aspectos sociológicos y jurídicos. Su conclusión es que desde el punto de vista sociológico el municipio puede ser muy natural, pero jurídicamente es una asociación legal. Por lo que ni una ni otra corriente agota cabalmente la explicación del origen del municipio, más aún ninguna de estas escuelas caracteriza por sí sola al municipio en nuestro país.

Por otro lado, para entender la problemática actual del municipio mexicano, es necesario analizar y reflexionar sobre sus características a través del tiempo, ello implica revisar su origen, crecimiento y desarrollo. Al respecto la obra de Ochoa Campos, Moisés² arroja mucha luz al respecto, el citado autor hace ver que el municipio en México ha atravesado por dos grandes etapas. La primera etapa llamada de dependencia municipal, tiene su inicio en el primer Cabildo de Veracruz en 1519 y termina con la llamada "leyenda negra" el porfiriato. La segunda etapa, nace en el período revolucionario y se le conoce como de autonomía municipal.

1.2. ELEMENTOS HISTORICOS

1.2.1. Dependencia Municipal

Es convicción de juristas e historiadores afirmar que el calpulli (organización fundamental de los pueblos autóctonos de México antes de la conquista) equivale al municipio que con la conquista española se instauró en el país. Institución que al instaurarse en México en el viejo mundo ya estaba en decadencia.

La institución municipal florece en España entre los siglos XIII y XV, donde les fueron otorgadas a ciudades como León, Castilla y Barcelona atribuciones políticas, administrativas, territoriales y materiales de autosuficiencia. Sin embargo en la acertada interpretación de municipalistas como Tena Ramírez , Acosta Romero y Ochoa Campos dejan apreciar que la conquista de la ciudad de México en el Siglo

¹ Entrena Cuesta, Rafael: Curso de Derecho Administrativo, Editorial Tecnos, Madrid, 1974.

² Ochoa Campos, Moisés: La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 1979.

XVI se efectúa justamente cuando en España se extingue el poder y autonomía municipal, por lo que se traslada a México una institución en decadencia. Pues ya en el año 1521, (mismo de la conquista de la gran Tenochtitlan) los comuneros de Castilla y Toledo libraban feroces batallas en los campos de Villalalar, defendiendo las potestades y libertades ciudadanas contra el poder centralista y absolutista recién introducido en España por Carlos V, monarca de Habsburgo. Vencidas las comunidades de Castilla se marco la suerte adversa del municipio en España y fatalmente también en América, dejando de ser el municipio la expresión de libertad y autogobierno.

El municipio en México y su forma de gobierno, el cabildo, es creado el 19 de abril de 1519 por Hernán Cortés en la Villa Rica del hoy Estado de Veracruz, con la finalidad de contar con las condiciones jurídico-políticas necesarias para lograr la conquista de la gran Tenochtitlan. En este primer ayuntamiento de América continental se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alfaréz, un escribano y un justicia mayor. Donde Cortés tenía el grado de justicia mayor del cabildo.

Tras largos días de estar sitiada la ciudad de Tenochtitlan cae en poder del conquistador español el 13 de agosto de 1521. Tras la victoria el propio Cortés fundó el primer ayuntamiento de la ciudad de México ubicado en Coyoacán. Los primeros libros de cabildo se extraviaron, los que se conservan datan del 8 de marzo de 1524.

Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México estaban integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. Con el tiempo el ayuntamiento se compondría de 15 personas, cuya permanencia en el puesto era a perpetuidad ya que habrían comprado de por vida los puestos; esas personas elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico. Del mismo modo, las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba al poder central. La villas y poblados, según las ordenanzas de 1563 tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

Por lo general, el ayuntamiento estaba presidido por un alcalde mayor y dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Siglo y medio después sólo existía un alcalde. El regidor en este tiempo reunía la más alta investidura entre los magistrados del municipio, ya que era el representante legítimo del pueblo, ejerciendo precisamente los regidores tareas legislativas, ejecutivas y judiciales.

Corría el siglo XVIII cuando la influencia francesa se dejó sentir en la forma de organización política de la Nueva España, con el régimen de intendencias. Las ordenanzas expedidas por Carlos III en 1736, obligaban a los ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los intendentes en materia hacendaría. Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, donde los primeros presidían los cabildos y aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos, quedando estos reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador. El intendente ejercía también atribuciones judiciales.

Por otra parte, el patrimonio municipal durante la Colonia se componía de dos clases de bienes: comunales y propios. Los primeros eran bienes que podían disfrutar los vecinos como parques y jardines, mercados, etc. Los bienes propios eran principalmente propiedades rústicas o urbanas que arrendaban o vendían directamente los municipios al mejor postor. Resulta evidente, que los bienes comunales no les redituaban ingresos, mientras que los bienes propios si eran fuente importante de recursos. A fin de incrementar sus ingresos, los municipios imponían arbitrios (consistentes en impuestos por una obra o servicio determinado), sisas, derramas y concesiones.

El hecho de que en los albores del siglo XIX, los españoles fueran más influyentes en el poder gubernamental que los criollos de la Nueva España, y la conquista napoleónica sobre el poder español, que dio como resultado las abdicaciones de Bayona de 1808, influyeron en el ayuntamiento de la Ciudad de México, el cual inicia el movimiento precursor de independencia nacional.

A mediados de 1808, el licenciado Francisco Primo de Verdad a lado de Melchor de Talamantes defendieron los principios de soberanía nacional y de organización municipal. Pero las fuerzas represivas del poder español representado por el alto clero, los terratenientes, etc., frustraron el intento independentista de estos dos personajes, dándoles muerte a ambos. De ahí, que se afirme, que los ayuntamientos tuvieron una destacada participación en el movimiento de independencia nacional.

La Constitución de Cádiz, fue extrapolada a la Nueva España en 1812, estableciendo que los ayuntamientos estarían integrados, para las poblaciones de más de mil personas, por un alcalde, varios regidores y un síndico, dejando ver que estos iban a estar bajo el control de los jefes políticos. De esta forma se le dejan al ayuntamiento sólo funciones administrativas, estando estos subordinados al ejecutivo.

Los asuntos municipales fueron olvidados en las constituciones federales del siglo XIX. Dentro de la corriente liberal el Plan de Iguala, La Constitución Federal de 1824 y la constitución de 1857, no establecen ningún apartado dedicado a la forma de organización municipal, salvo esta última que estableció la obligación de contribuir a los gastos de la federación, estado y municipio. Desplazaron la reglamentación municipal a las atribuciones de los estados.

Por otro lado, dentro de la corriente centralista las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 hacen referencia específica a la forma de organización municipal. La primera de ellas señalaba las actividades que constituían la tarea de los ayuntamientos: recaudación de los productos de sus bienes propios y arbitrios, promover el desarrollo de la agricultura, industria y comercio, cuidar las cárceles, hospitales, construcción y reparación de puentes, calzadas y avenidas, auxilio para la conservación de la tranquilidad y el orden público.

En la dictadura porfirista la centralización ahogó la vida municipal, jugando un papel de primerísimo orden los prefectos políticos, estos personajes, que desde años atrás controlaban la vida local, se habían convertido en los jefes políticos de los

ayuntamientos. Dichos jefes políticos eran la autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado, llegando a ser despreciados por las atrocidades que cometían con la población en su área de influencia territorial.

1.2.2. Autonomía Municipal

Las primeras dos décadas del siglo XX traerían al municipio grandes cambios (formalmente), que harían de él una expresión de libertad y autonomía, como culminación de la lucha de grandes y visionarios hombres.

El programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, lanzado por los hermanos Flores Magón, establecía que los jefes políticos deberían desaparecer y los municipios tendrían que multiplicarse y robustecerse para implantar la vida democrática desde la base misma de la nación.

En el mismo sentido se pronunciaban los maderistas, en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, que encabezara Francisco I. Madero. En dicho plan se critica la imposición centralista de las autoridades municipales y la inexistencia de libertad de los ayuntamientos. El Plan de Ayala se pronunció por alcanzar la libertad de los ayuntamientos, que les permitiera defender en forma integral los intereses comunales. En el Pacto de la Empacadora, pronunciado por Orozco, se señala que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía municipal.

Carranza se une a este último movimiento, y así en las reformas del Plan de Guadalupe, el 26 de diciembre de 1914 expide el decreto número 8 relativo a la libertad municipal, siendo este documento el antecedente directo del proyecto del artículo 115 constitucional, donde se resalta que el municipio es la base de la organización política, otorgándole autonomía de que se encontraba privado por la tutela de los prefectos y jefes políticos.

La entidad federativa que incorporó primero en su legislación al municipio como base de su estructura política fue Chihuahua. El gobierno en esa entidad fue también el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre en octubre de 1911. Reconociendo que este orden de gobierno es el más indicado para atender de manera más eficiente y oportuna los problemas y exigencias de la población local, por lo que había que sentarle las bases jurídicas de su organización y funcionamiento.

El municipio libre (una de las diferencias y novedades con respecto a la Constitución de 1857), se plasmó en el artículo 115 constitucional, cuyas discusiones del Congreso constituyente de 1917, relativo a este, se centraron en la fracción II, que corresponde al campo económico municipal. El primer dictamen de dicha fracción II señalaba lo siguiente: a) el municipio recaudaría todos los impuestos (estatales y municipales) y contribuiría a los gastos del estado en la porción señalada por la legislatura; b) el nombramiento de inspectores del ejecutivo para vigilar que la parte correspondiente le fuera entregada correctamente al estado y para supervisar la contabilidad municipal; y c) la resolución de los conflictos hacendarios entre el municipio y el estado recaería en el Tribunal Superior de Justicia.

En el primer debate sobre la fracción II, sobresale la intervención del Diputado Heriberto Jara, cuya postura ante el Congreso Constituyente de 1917, es citada en algunos de sus párrafos por Mendoza R. Francisco³ y que nos parece importante reproducir tal cual, dice: “ No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como a entidades en lo general...seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad política y restrinjamus hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, por que los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado”.

³ Mendoza R, Francisco. Finanzas y Empresas Públicas Municipales. SG, México, 1987. Pág.23.

En un segundo debate, se ofrecieron muchas más soluciones en las discusiones, algunas importantes (ofrecidas por diferentes Diputados) son las dos siguientes: a) clasificar concretamente los ingresos que debían corresponder a los municipios, y que el estado debería de integrar no menos del 10% del total de sus recaudaciones a los municipios de su territorio; b) la hacienda pública municipal se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diferentes ramos y del tanto que le asigne el estado al municipio.

Finalmente en el tercer y último debate de la sesión permanente, se aprobó la propuesta del diputado Gerazyn Ugarte en la cuestión económica municipal, que en la fracción II decía: " Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades"⁴.

Obviamente el término de suficiencia es interesante, sin embargo estamos seguros que para ningún municipio se le ha cumplido, he ahí un ejemplo de que no basta con conceptos contundentes en los párrafos de una ley, sino su verificación en la realidad.

Las reformas que se han hecho al artículo 115 constitucional desde el congreso constituyente hasta nuestros días han sido básicamente cinco. La primera reforma en 1933, consistió en aplicar el principio de no reelección en el gobierno municipal. La segunda reforma en 1946, fue para reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electas. La tercera reforma en 1976, otorgó facultades reglamentarias a los municipios para resolver el crecimiento urbano. La cuarta reforma en 1977, introdujo la representación proporcional en los ayuntamientos. La quinta reforma, se realizó en 1983, para muchos la más importante, reestructuro a fondo dicho artículo constitucional, fortaleciendo principalmente la hacienda municipal al otorgársele la

⁴ Op. Cit. Pág. 24.

recaudación y administración del impuesto predial, así como el cobro de las contraprestaciones por la prestación de los servicios públicos municipales.

A partir de ese año el municipio tiene la exclusividad del usufructo del impuesto predial y también constitucionalmente tiene derecho a participar en la recaudación federal. Lo que se buscaba en el fondo era que este orden de gobierno tuviera un equilibrio entre obligaciones y atribuciones.

Las reformas del '83 en el ámbito económico-financiero impulsadas por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid, que abrieron pequeños espacios de acción hacendaría a los ayuntamientos, hemos de anotar, que sólo algunos municipios normalmente urbanos han aprovechado dichos espacios, los restantes al carecer de infraestructura administrativa y solidez institucional no han podido lograr aprovecharlas cabalmente, por lo que la presencia del gobierno estatal ha sido y sigue siendo abrumadora.

La debilidad institucional y administrativa de los municipios que les impide un eficiente desempeño de sus funciones hacendarías, provoca vacíos, que explican la presencia del gobierno estatal dentro de las funciones hacendarías de sus municipios, pues estas se tiene que cumplir, por lo que desde esta óptica la presencia e intervención de estado en las funciones municipales es totalmente justificable.

Hasta la fecha, las reformas y adiciones al artículo 115 han buscado revertir el centralismo económico y político manifestado específicamente en actuaciones gubernamentales por parte de la Federación y los gobiernos estatales; así como por una plena autonomía en todas aquellas atribuciones correspondientes al gobierno municipal. Se ha tratado de hacer cambios para lograr un desarrollo integral de los municipios del país, pues son claras las desigualdades regionales que se presentan a lo largo y ancho de nuestra extensa patria, en el fondo de lo que se ha tratado es

sentar el marco jurídico ideal para que los ayuntamientos sean instancias reales de autogobierno.

1.3. ASPECTOS JURIDICO-POLITICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.3.1. Organización Política y Administrativa del Gobierno de la República Mexicana

Antes de abordar el problema jurídico de los municipios es conveniente ver la forma de organización política y administrativa del Gobierno de la República Mexicana derivada de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno Federal se compone de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder Ejecutivo Federal está dividido en dos grandes sectores: el centralizado y el paraestatal. El primero se estructura por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. El segundo sector o administración se conforma por organismos descentralizados, Empresas de participación estatal, fideicomisos y sociedades nacionales de crédito. El Poder Legislativo de la Federación está representado por el H. Congreso de la Unión, que esta conformado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores. El Poder Judicial Federal, esta representado por los tribunales y a la cabeza las Suprema Corte de Justicia.

A semejanza del gobierno federal los 31 gobiernos estatales de la República, se conforman por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo estatal también se divide en dos sectores: central y descentralizado. El sector central está conformado por la gubernatura de la entidad, las secretarías de despacho estatal y la procuraduría del estado. El sector paraestatal está compuesto por organismos descentralizados, empresas de participación de la entidad, secretarías de despacho de la entidad y fideicomisos. El poder legislativo estatal está integrado por la cámara

de diputados local. El poder judicial está representado por el tribunal superior de justicia de la entidad.

El gobierno municipal o ayuntamiento está integrado por el presidente municipal (alcalde), uno o dos síndicos y varios regidores, que dependen del número de habitantes de cada municipio.

La mayoría de los juristas municipales señalan que los cuerpos legales que constituyen los cimientos de la normatividad relativa al ámbito municipal son: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) la constitución particular de cada entidad; y 3) la ley orgánica municipal de cada entidad.

La Constitución de la República crea al municipio como institución de derecho público y fija las bases sobre las cuales las constituciones estatales han de establecer su régimen municipal.

La constitución de cada entidad prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la división de competencias entre el gobierno estatal y municipal, subordinándose siempre a los lineamientos de la constitución federal.

Las leyes orgánicas municipales establecen las atribuciones a las corporaciones locales, siendo ese marco normativo emitido por la legislatura de cada entidad. En un apartado posterior se tratara con más detalle el marco jurídico municipal en lo relativo a la hacienda pública y en general al aspecto económico.

1.3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 115 constitucional establece las bases fundamentales de la organización municipal, aunque algunos otros artículos como el 5, 31, 36 y 117 hacen alusión a la administración municipal.

A continuación se analiza someramente las fracciones del artículo 115, dejando el aspecto hacendario de los municipios para el apartado posterior.

El encabezado del artículo 115 constitucional establece: “ los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre”⁵.

La fracción I establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno del estado, también señala que las autoridades del ayuntamiento no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, además señala las causas generales por las que la legislatura local proceda ala desaparición o suspensión de algunos integrantes del ayuntamiento o todos.

La fracción II establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica -capacidad de contraer obligaciones y derechos- y manejaran su patrimonio conforme a la ley. Este apartado faculta a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo a las normas emitidas por las legislaturas de los estados, los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el municipio correspondiente.

La fracción III establece que los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastro, g) calles, parque y jardines, h) seguridad pública y tránsito. Además señala que los estados y la federación están obligados a intervenir en la prestación de los servicios públicos cuando el municipio no pueda hacerse cargo de ellos.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción IV trata de la hacienda pública municipal, detalla las contribuciones, percepciones y demás ingresos municipales. Esta fracción se analiza detalladamente en el apartado posterior.

La fracción V establece que el municipio, sin contravenir leyes estatales y federales de la materia, estará facultado para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal, controlar y vigilar la utilización del suelo en su territorio, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y otorgar licencias y permisos para construcciones.

La fracción VI establece que cuando dos o más centros urbanos ubicados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman una conglomeración; la federación, los estados y los municipios involucrados planearán y regularán conjuntamente en desarrollo de dichos centros.

La fracción VII se refiere a que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.

La fracción VIII establece que los gobernadores de las entidades federativas no podrán durar más de seis años en su cargo, además plantea las bases generales que se requieren para ser gobernador y las especificaciones para no poderse reelegir para el período inmediato.

La fracción IX trata el aspecto de las relaciones entre los estados y sus trabajadores, especificando que estas se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de cada entidad, en apego a las leyes federales en esa materia. Observando los municipios esas mismas condiciones en materia laboral.

La Fracción X establece que la federación y los estados, estados y municipios, podrán convenir en el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la

prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social se imponga para el bien de la colectividad.

En general se pueden apreciar tres características jurídicas, derivadas del mandato constitucional, que son: a) libertad política, b) libertad de administración, y c) personalidad jurídica.

La libertad política se entiende como la facultad que tienen los vecinos de una comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales, siendo esa elección calificada por órganos externos al ámbito municipal.

La libertad en la administración se concreta al momento en que: a) ordena disposiciones privativas de su autoridad, b) reglamenta por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, c) delibera los negocios o asuntos de interés para la comunidad y determina la mejor manera de afrontarlos, d) informa de cuestiones que sólo afectan la administración local, e) representa o gestiona ante los poderes públicos, asuntos propios de su competencia, donde procede como agente de las necesidades de sus comunidades.

La personalidad jurídica es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos, obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley, para dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y circulares, y para obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales o privadas.

1.3.3. Constituciones Locales

Las constituciones estatales norman en forma específica y concreta la vida de los municipios tomando en cuenta las atribuciones que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Todas las constituciones estatales del país dedican un parte especial al municipio. Del mismo modo, se hace referencia a que el municipio es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados, se señala también que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal.

En forma general, las 31 constituciones de los estados contemplan los siguientes aspectos: a) número, denominación y límites de los municipios; b) la categoría de sus poblados; c) las condiciones para la creación y supresión de municipios; d) el patrimonio y la hacienda municipal; e) la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos, así como de los municipios; f) señalamiento de la calidad de vecinos y organización de éstos.

Por otro lado, las leyes orgánicas municipales están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos locales. Su función es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento, y de los principales órganos políticos y administrativos de los municipios.

En el país existe gran diferencia en los contenidos de las leyes orgánicas municipales, sin embargo todas ellas se ocupan invariablemente de los siguientes aspectos: a) organización territorial interna, donde el municipio puede dividirse en: cabecera, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarias, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas; b) categorías y denominaciones políticas de los centros de población, donde los centros de población pueden ser: ciudades, villas, pueblos, congregaciones y rancherías; c) requisitos para ser vecinos y habitantes; d) creación de municipios e integración de los ayuntamientos; e) requisitos para miembros del ayuntamiento, que son: ser vecino del municipio, no pertenecer al estado eclesiástico, etc.; f) celebración de las sesiones de cabildo: una sesión por semana como mínimo; g) integración de las comisiones municipales, a fin de atender

las demandas ciudadanas; h) autoridades municipales; e i) responsabilidad de las autoridades municipales.

1.3.4. Bandos y Reglamentos Municipales

Las disposiciones dictadas por los ayuntamientos se dividen en bandos y reglamentos municipales.

El bando municipal o bando de policía y buen gobierno es el instrumento fundamental del gobierno municipal, ya que representa el elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. El bando municipal establece la división territorial del municipio, la organización política y administrativa del municipio, los servicios públicos y la regulación de las actividades de los particulares.

Los bandos definen en forma precisa la división territorial del municipio, en base a la constitución local y la ley orgánica municipal de cada estado, estableciendo las categorías políticas de cada área y los requisitos detallados de las categorías de habitantes y vecinos del municipio. En lo que se refiere a la organización política y administrativa algunos bandos señalan y definen a las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración. Por otro lado, en lo referente a los servicios públicos, los bandos señalan cuales son los de competencia municipal, la forma de su prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el uso, pago y conservación de cada uno de los servicios que preste. Por último, en lo que respecta a las actividades de los particulares los bandos pueden contener una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben ser llevadas a cabo las actividades productivas y de servicios de competencia municipal.

Es importante señalar que el bando “manda o prohíbe”, es decir, siempre importa una obligación, ya sea esta, general o particular, por lo que, si no es cumplido implica una sanción. La vigencia del bando municipal será de tres años.

En cuanto a los reglamentos municipales, para muchos municipalistas ellos derivan del bando, y estos pueden establecer y regular lo siguiente: a) la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento; b) la organización y funcionamiento de los servicios públicos como: alumbrado público, panteones, etc.; c) las actividades de particulares como: espectáculos, tintorerías, panaderías, tintorerías.

Un aspecto importante de los reglamentos es que por medio de ellos se reglamentan las actividades económicas de los particulares, por lo cual requiere sumo cuidado su elaboración. En este sentido, para los ciudadanos empresarios de la comunidad el reglamento en ocasiones les puede representar una restricción para el desenvolvimiento de sus negocios, en cuanto a que los requisitos y condiciones exigidas por el ayuntamiento para operar son excesivos y en ocasiones absurdas.

Una excesiva reglamentación de la actividad económica desincentiva la inversión en el territorio del ayuntamiento, emigrando ésta a lugares donde se le ofrecen mejores condiciones. Lo anterior provoca que las fuentes de empleo no se incrementen y más aun disminuyan, convirtiéndose entonces la reglamentación en un obstáculo para el bienestar de los miembros de la comunidad.

Es por ello, que los reglamentos que versan sobre la actividad económica deben buscar fomentar la iniciativa privada y por tanto nunca entorpecer dicha iniciativa con reglamentaciones excesivas y absurdas. Pues además un municipio con importante actividad económica también es un municipio con importantes fuentes de ingreso que aprovechar, al menos potencialmente.

Pero es evidente que el ayuntamiento nunca puede perder de vista el interés de la comunidad en la elaboración de los reglamentos y si existen actividades que requieren normas rígidas, no debe titubear en establecerlas.

1.4. FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

1.4.1. Organización Funcional del Gobierno Municipal

En el mundo, las formas más comunes de organización funcional del gobierno municipal, según los teóricos municipalistas son cuatro: a) concejo-administrador; b) alcalde-concejo; c) concejo-gerente; d) alcalde-administrador. Las diferencias entre estos sistemas radica en la forma en que son electos los miembros del gobierno y quién toma y ejecuta las decisiones.

La forma de organización funcional del gobierno municipal en México, se parece al sistema que los teóricos municipalistas llaman sistema alcalde-concejo. En este sistema los miembros del ayuntamiento son elegidos mediante voto popular y el alcalde es un miembro más del concejo, con la característica de que éste es el presidente y administrador o ejecutivo de la organización municipal. En esta forma de gobierno normalmente el alcalde es electo popularmente o ser designado por el cuerpo gubernamental de entre sus miembros. En este sistema, pueden distinguirse dos modalidades: la de alcalde fuerte y la de alcalde débil, dependiendo de la posición en que se encuentre el ejecutivo municipal en cuanto a la toma de decisiones. En la posición de alcalde fuerte, el presidente municipal concentra la presidencia del concejo, la autoridad administrativa y la responsabilidad de la ejecución.

A continuación, se mencionan las funciones propias del ayuntamiento, presidente municipal, regidores, autoridades auxiliares y funcionarios del gobierno municipal en el país⁶.

⁶ Manual de Administración Municipal. Secretaría de Gobernación, 1985.

1.4.2. Autoridades Municipales

El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio. El ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, uno o dos síndicos y el número de regidores que indica la ley orgánica municipal de cada entidad federativa y que va a depender del número de habitantes de cada municipio.

Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en ejercicio individual de sus atribuciones. Es importante distinguir entre autoridades y funcionarios públicos, a los primeros los elige el pueblo y a los segundos no los elige el pueblo, sino que reciben su nombramiento del ayuntamiento en forma directa o a través del presidente municipal.

Las atribuciones de los ayuntamientos son las siguientes: 1) jurídicas y de gobierno: comprende la elaboración y publicación de bandos, reglamentos y circulares, leyes y decretos; 2) finanzas, hacienda y presupuesto: formular la iniciativa de ley de ingresos, presupuesto de egresos anual, etc.; 3) desarrollo urbano y servicios públicos: reglamentar y proporcionar los servicios públicos y elaborar, aprobar y ejecutar el plan municipal de desarrollo; 4) fomento económico: estipular que actividades económicas se pueden desarrollar en el municipio de acuerdo con los recursos de que se disponga; 5) administración de justicia: sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes, así como auxiliar a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.

Las facultades mencionadas definen las atribuciones y responsabilidades de las autoridades municipales como colegiado, o sea, el ayuntamiento en pleno. Sin embargo cada uno de los miembros integrantes es sujeto de obligaciones y derechos.

El presidente municipal, al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del mismo, sus funciones son: Presidente y representante del ayuntamiento, ejecutor de las decisiones del ayuntamiento, jefe de la administración pública municipal, responsable de las finanzas públicas y responsable de la aplicación y ejecución de los reglamentos municipales.

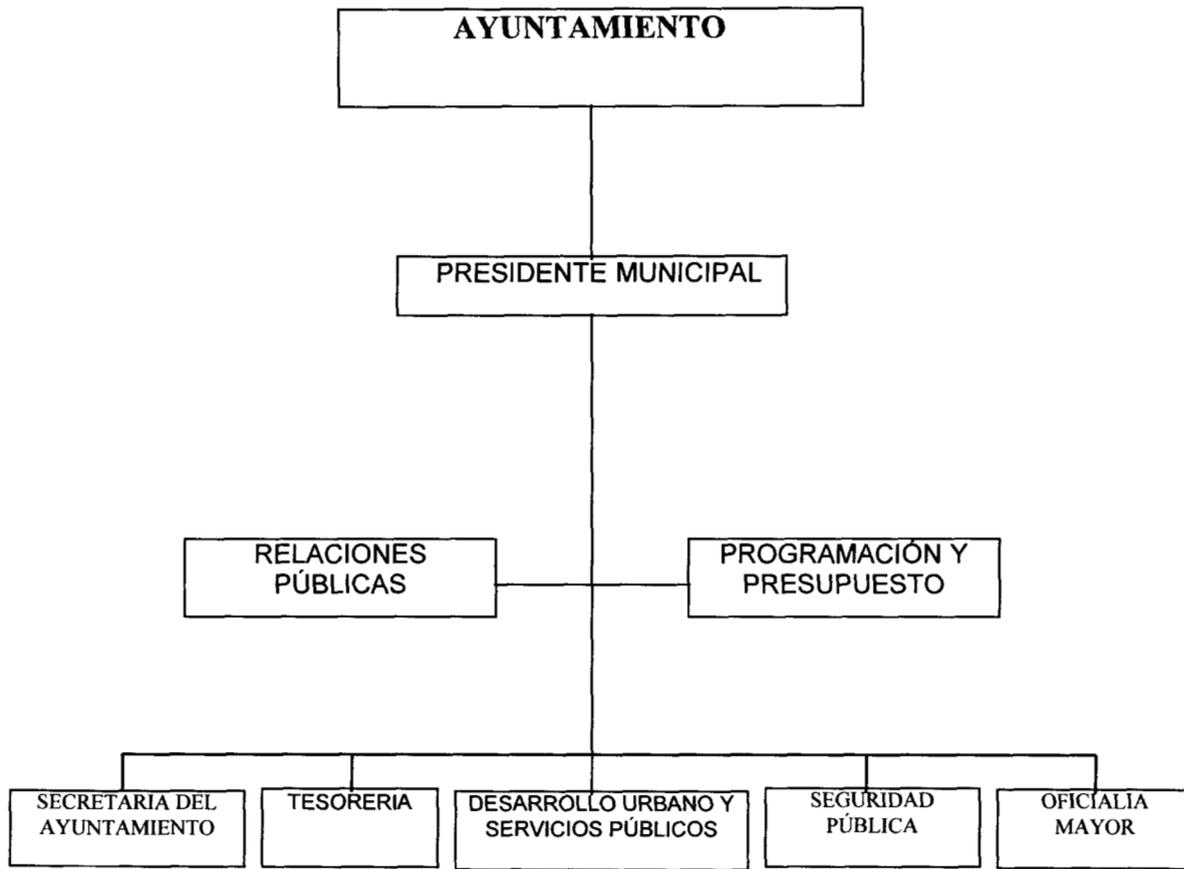
Otro miembro del ayuntamiento, el síndico, es el responsable de vigilar las finanzas del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, así como cuidar los intereses municipales y cuando no existan agentes del ministerio público desempeñar esa facultad.

El tercer miembro del ayuntamiento son los regidores, que se encargan de vigilar la administración municipal, la prestación de los servicios públicos y las actividades públicas. Las facultades y obligaciones más comunes que tienen los regidores son: a) desempeñar las comisiones que les encomienda el ayuntamiento informando los resultados; b) vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento; c) suplir las faltas temporales del presidente municipal.

1.4.3. Funcionarios Municipales

Los integrantes del ayuntamiento son los responsables de la política y administración municipal, son ellos quienes toman las decisiones sobre cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal. Sin embargo, quién ejecuta las decisiones del ayuntamiento es el presidente municipal, el cual se auxilia, para cumplir con esa responsabilidad de un aparato administrativo formado por unidades encargadas de cada uno de los servicios que debe cumplir. En este contexto, la administración municipal se puede organizar en direcciones, departamentos u oficinas, de acuerdo al tamaño, grado de desarrollo y composición del municipio.

**PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERÍSTICAS URBANAS⁷**



<u>Sus funciones</u>	<u>Sus funciones</u>	<u>Sus Funciones</u>	<u>Sus funciones</u>	<u>Sus funciones</u>
Secretario de Actas	Ingresos	Parques y jardines	Policía	Personal
Atención de Audiencia	Egresos	Edificios Públicos	Tránsito	Adquisiciones
Asuntos políticos	Contabilidad	Urbanismo	Cárcel Municipal	Serv. generales
Acción Cívica	Auditorías	Agua potable		Almacén
Jurídico	Coord. Fiscal	Alcantarillado		Talleres
Archivo	Recaudación	Mercados		
Correspondencia		Transporte Público		
Educación		Rastro		
Cultura		Limpia		
Deporte		Alumbrado		
Salud		Panteones		

⁷ Manual de Administración Municipal. CNEM, Secretaria de Gobernación, 1985.

La presidencia municipal, la secretaría municipal y la tesorería municipal son las áreas administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal. En cuanto a las bases de la organización y funcionamiento de dichas áreas administrativas, éstas deben estar perfectamente establecidas en el reglamento de administración interna de cada ayuntamiento.

A excepción del secretario y el tesorero municipales, cuyos nombramientos los emite el ayuntamiento, el resto de funcionarios reciben el nombramiento en forma directa del presidente municipal. Las áreas o unidades administrativas que aparecen con mayor frecuencia, son: servicios urbanos y obras públicas, mercados, limpia, panteones, parques y jardines, educación y cultura, actividades cívicas y sociales, seguridad pública, organización social y promotoría rural, y actividades agropecuarias, industriales, turísticas, pesqueras, artesanales y comerciales. Estas últimas actividades generalmente se encargan a un área administrativa municipal denominada fomento económico o desarrollo económico, que van a estar en función de las características territoriales y económicas del municipio.

El secretario del ayuntamiento tiene entre sus funciones principales, convocar a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo, cuando así lo indique el presidente municipal y levantar el acta respectiva de los acuerdos que se tomen. Además se encarga de validar todos los documentos y correspondencia oficial que emita el ayuntamiento.

Por otro lado, la tesorería municipal es la unidad administrativa encargada de la hacienda pública municipal, así como cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal respectiva. Compete a la tesorería el manejo de los fondos y valores a su cargo cuya aplicación será para atender las necesidades municipales. Las facultades y atribuciones principales del tesorero son: a) coordinar y programar la recaudación, contabilidad y gastos municipales, b) actualizar los sistemas contables y financieros, y c) formular el proyecto de Ley de ingresos.

1.5. TIPOLOGIA MUNICIPAL

Establecer una tipología municipal es una condición imprescindible para la planeación de los recursos humanos, materiales y financieros, ya que no puede darse el mismo tratamiento a municipios como Nezahualcóyotl, Monterrey o Guadalajara que a los municipios de Oaxaca.

La tipología municipal proporciona los elementos para señalar las zonas de influencia en que se encuentran inmersos los municipios, los ejes de desarrollo, frente a los que se presentan grados diferentes de dependencia y las distintas relaciones que coadyuvan a promover las actividades económicas, sociales y políticas que permitan el cambio y el desarrollo.

Para este estudio nos basaremos en la primera clasificación elaborada por la ya desaparecida coordinadora de estudios administrativos de la Presidencia de la República en su Manual de Administración Municipal⁸, en el cual clasifica a los municipios en: a) metropolitanos, b) urbanos, c) semiurbanos, y d) rurales.

1.5.1. Municipios Metropolitanos

El municipio metropolitano se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, por ejemplo el valle metropolitano del Estado de México o los estados de Nuevo León y Jalisco. El factor determinante de este tipo de municipios es el grado de desarrollo que han alcanzado, debido a la magnitud de las actividades económicas que tienen lugar en su territorio, destacando la manufactura y los servicios. Lo anterior es condicionante del acelerado crecimiento poblacional que presentan, pues son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios socialmente necesarios superior a la media nacional.

⁸ Manual de Administración Municipal. CNEM, Secretaría de Gobernación, 1985.

Este tipo de municipios tiene actualmente poblaciones superiores a los 500 mil habitantes. Lo que representa un enorme esfuerzo en cuanto a los servicios públicos, los estudios señalan que el 88% cuenta con agua potable, alcantarillado, alumbrado público y vialidad. Del resto de servicios como escuelas, parques y jardines, museos, canchas deportivas y centros de salud, panteones, etc.

Debido al crecimiento urbano, demográfico y de servicios públicos, los ayuntamientos han tenido que destinar grandes cantidades de recursos financieros para hacer frente a las necesidades que requiere la población. Además requieren de aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con áreas técnicas y especializadas, que a su vez consumen una gran cantidad de recursos.

Entre los municipios metropolitanos encontramos a Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Monterrey, Garza García, San Nicolás de los Garza, Tijuana, Mexicali y Puebla entre otros.

1.5.2. Municipios Urbanos

En los municipios urbanos se concentran importantes actividades industriales, comerciales y de servicios propios del estado. En estos municipios la explosión demográfica y el crecimiento urbano es menos intenso que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables. Actualmente sus poblaciones fluctúan entre los 120 mil y 500 mil habitantes, los cuales tienen como actividades productivas principales la micro, pequeña y mediana industria, el comercio y los servicios.

Al igual que los municipios metropolitanos, los urbanos tienen necesidades crecientes de servicios públicos. Se considera que el 70% de la población cuenta con agua potable, alcantarillado y vialidad. Las escuelas, centros culturales, parques y jardines, mercados y panteones suficientes. El aseo urbano así como las canchas deportivas son insuficientes.

Los municipios urbanos también enfrentan problemas de insuficiencia financiera, si bien se ven favorecidos con las participaciones federales, a consecuencia de que se desarrollan actividades económicas de importancia y por lo tanto se recaudan mayores impuestos federales que son una de las bases para las participaciones, las necesidades siempre son mayores que los recursos disponibles. Además dichos municipios deben contar con administraciones de cierta magnitud, con personal capacitado y con equipo especializado para cumplir con sus funciones.

Al igual que en los municipios metropolitanos, cuando un municipio urbano es capital de estado, se presenta una gran influencia estatal e incluso de dependencias o delegaciones del gobierno federal.

1.5.3. Municipios Semiurbanos

En los municipios semiurbanos se realizan actividades productivas con los sectores de una economía de transición entre lo urbano y lo rural, es decir las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras se combinan con la micro y pequeña industria, las artesanías, el comercio y los servicios.

En estos municipios se presentan graves problemas sociales, por el escaso o inexistente desarrollo económico; por lo que no existen suficientes escuelas, centros sociales y principalmente fuentes de empleo, lo que a su vez origina corrientes migratorias hacia los municipios urbanos y metropolitanos, más aún fuera del país.

En este tipo de municipios habitan entre 30 mil y 120 mil habitantes, que sufren serias restricciones en materia de infraestructura urbana y equipamiento para servicios públicos. Paralelamente a esto, cuentan con limitaciones en las redes de agua potable, drenaje, no cuentan con las instalaciones adecuadas para rastros y mercados, en general su aspecto urbano es deficiente.

En el aspecto económico los municipios semiurbanos carecen de recursos financieros y administrativos, sus ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir su gasto administrativo y para proporcionar con eficacia los servicios públicos que demanda su población. Sus órganos administrativos cuentan con estructuras y organizaciones y criterios inadecuados, atrasados, por la limitación de ingresos, que a su vez les impide ejecutar eficientemente sus competencias en la recaudación de sus contribuciones correspondientes (impuesto predial) convirtiéndose está dinámica en un círculo vicioso.

De lo anterior se puede derivar que los municipios semiurbanos guardan con respecto al gobierno estatal y federal una fuerte dependencia económica (por tanto política), pues su funcionamiento depende en gran medida de las participaciones federales.

Los asentamientos humanos que caracterizan a este tipo de municipios son los pequeños poblados y una comunidad importante.

1.5.4. Municipios Rurales

En los municipios rurales las principales actividades económicas pertenecen casi exclusivamente al sector primario, destacando la agricultura, ganadería, pesca y minería. Por sus características económicas los municipios de este tipo tienen los más bajos índices de ingreso per cápita del país y en consecuencia sufren fuertes presiones sociales.

El promedio de la población en estos municipios es de menos de 25 mil habitantes, la dispersión de la población es una de sus características fundamentales. Se carece de servicios públicos, pues no se cuenta con infraestructura para proporcionarlos, lo cual se refleja en el bajo desarrollo económico. Lo que a su vez determina que su hacienda pública sea raquítica, los recursos son escasos y por ende la dependencia económica es abrumadora.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

En este capítulo nos proponemos revisar la normatividad que regula la forma en que los municipios se financian para cumplir con sus funciones y objetivos derivados del mandato constitucional, a fin de evidenciar el asfixiante control jurídico-reglamentario en el que desempeñan la función hacendaría.

Un elemento esencial para la consecución y cumplimiento del objetivo de la administración municipal es su hacienda pública, ya que esta constituye el medio económico y financiero para el logro de sus fines y el patrimonio que será parte de ella, pues es necesario tener los recursos monetarios suficientes y manejarlos con eficiencia y eficacia para que los servicios sean prestados con la prontitud y calidad que exigen los diferentes grupos sociales.

INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL⁹

INGRESO:	Obtención de los Elementos Económicos necesarios para la recaudación de las funciones municipales
EGRESO:	Erogaciones que el Municipio realiza para el cumplimiento de sus fines
PATRIMONIO:	Recursos con que el Municipio cuenta para el logro de sus objetivos
DEUDA PUBLICA:	Empréstitos en numerario para el financiamiento de las actividades municipales.

⁹ La Ley de Hacienda Pública Municipal, Guía Básica del Curso, Indetec 1992, pp. 9-10

La hacienda pública municipal se integra por las acciones que realizan los órganos municipales para la obtención de los ingresos, su aplicación a los fines propios, la administración de su patrimonio y la contratación de la deuda pública.

Es el presidente municipal el encargado, por ley, de la vigilancia de los recursos económicos, correspondiendo al Tesorero lo que se refiere tanto a su recaudación como su gasto, pasando por una fase intermedia, que consiste en la contabilidad, como proceso de registro y control tanto de los ingresos como de los egresos.

Las atribuciones y obligaciones que se le confieren a la tesorería del Municipio, le determinan su primordial función, de ser el órgano recaudador de los ingresos municipales y ejecutor del programa de egresos.

La actividad financiera del Municipio se inicia al formularse el presupuesto de egresos lo cual implica allegarse de medios suficientes para cubrir los gastos que causará la atención de las necesidades de la colectividad, de ello se desprenden las dos ramas primarias de la hacienda municipal: el ingreso y el gasto público.

Funciones de la Tesorería Municipal Derivadas del sistema de ingresos¹⁰

INGRESOS	FUNCIONES
	<u>RECAUDACIÓN</u> Recepción de los pagos que realizan los contribuyentes por diversos conceptos.
	<u>INSPECCIÓN Y VIGILANCIA</u> Revisión del cumplimiento o incumplimiento de diversas disposiciones municipales.
	<u>EJECUCIÓN</u> Recuperación de créditos fiscales ya vencidos y a favor de la Hacienda Pública Municipal

¹⁰Curso sobre el papel del Municipio en el Sistema de Coordinación fiscal, Indetec 1982, pp.33.

Los ingresos para el municipio son indispensables para financiar las actividades relacionadas con el bienestar económico y social de sus habitantes. Para captar los ingresos que por ley tiene derecho el municipio se cubren tres funciones específicas: recaudación, inspección y vigilancia, y ejecución.

Las disposiciones jurídicas que norman el quehacer de la hacienda municipal se encuentran contenidas en:

- La Constitución Política Federal.
- Constituciones políticas de los Estados.
- Legislación Municipal.

2.1. CONSTITUCIONAL

Es la constitución Política la fuente donde se manifiestan los primeros principios legales que dan vida a la hacienda pública municipal y regulan cada una de sus fases: Ingreso, egreso, patrimonio y deuda pública.

En lo que a ingreso se refiere tenemos:¹¹

Art. 31 Fracción IV	Establece como obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
Art. 73. Fracs. X y XXIX	Señala facultades exclusivas de la Federación en materia impositiva, establece que será facultad de la Federación, por intervención del Congreso de la Unión, establecer contribuciones y que las Entidades Federativas participaran en el rendimiento de las contribuciones llamadas especiales en la proporción que la Ley Secundaria Federal lo determine, lo cual limita la potestad

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, 1996.

	<p>tributaria de los Estados pues esto constituye un impedimento para que estos puedan establecer su propio Impuesto Sobre la Renta.</p>
Art. 115, Fracc. IV	<p>Es el postulado que da vida jurídica al municipio.</p> <p>Indica el hecho de que serán los municipios quienes administrarán libremente su hacienda.</p> <p>Otorga potestad tributaria a las Legislaturas Estatales para establecer contribuciones a favor de los municipios.</p> <p>Señala la forma en que se integra su hacienda pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del rendimiento de los bienes que les pertenezcan • De las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. • De las participaciones federales, cuya forma y montos será determinada por la legislatura estatal. • De los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. <p>Señala contribuciones expresas a los municipios en materia inmobiliaria.</p>
Art. 117, Fracc. IV y V	<p>Establece limitaciones expresas a los Estados, prohíbe los impuestos alcabalariorios.</p>
Art. 118	<p>Limitaciones a los Estados, prohibiciones fiscales en materia de tonelaje, puertos y comercio exterior.</p>
Art. 131	<p>Facultad privativa de la Federación para gravar importaciones y exportaciones.</p>

Patrimonio:

Art. 115, Fracc. IV	Facultad de percibir el rendimiento de los bienes que le pertenezcan
Art. 115, Fracc. V	Facultades en materia de suelo

Deuda Pública:

Art. 117, Fracc. VIII	Presupuestación de la deuda pública para obras públicas productivas. Faculta a los Congresos de los Estados para expedir las leyes que rijan en la materia.
-----------------------	--

La Ley de Coordinación Fiscal. Contiene disposiciones que inciden en la hacienda pública municipal en el rubro de ingresos, pues regula al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene como objetivo coordinar el régimen fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Los aspectos principales de esta Ley son:

Art. 2, Ley de Coord. Fiscal	Participaciones a las Entidades Federativas y Municipios del Fondo General de participaciones.
Art. 2-A Ley de Coord. Fiscal	Participación a municipios de impuestos federales participables.
Art. 6, Ley de Coord. Fiscal	Las legislaturas estatales establecerán la distribución de las participaciones a los municipios.
Art. 9, Ley de Coord. Fiscal	Disposiciones de protección a las participaciones municipales.

A su vez, en el Art. 2 señala: La participación de las Entidades Federativas y Municipios en el rendimiento de la recaudación Federal se lleva a cabo a través de un fondo general de participación formado por el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación Federal Participable se constituye con los ingresos que obtenga la federación por impuestos y derechos por la extracción de petróleo y de minería, se excluyen el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos administrado por las entidades y los derechos adicionales o extraordinarios por la extracción de petróleo, tampoco incluye la parte de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios en que participan las entidades.

El fondo General de Participación se distribuirá conforme a lo siguiente:

- ⇒ El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad respecto al total nacional. El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.
- ⇒ El 45.17% en función del crecimiento que experimenten los impuestos asignables en la entidad. Se obtendrá mediante la aplicación de una fórmula.
- ⇒ El 9.66% a través de un criterio redistributivo, a fin de que les corresponda una mayor cantidad a aquellas entidades que les hubiera correspondido una menor cantidad de participaciones, en términos per cápita, en las dos partes anteriores.

El Fondo General de participaciones se incrementa en 1% de la Recaudación Federal Participable, esta parte se distribuye únicamente entre las entidades coordinadas en derechos.

El Fondo General de Participación también se adiciona con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las actividades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Este monto es actualizado en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Del total de las participaciones que reciba el Estado por concepto del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos, entregará a sus municipios cuando menos el 20% de acuerdo a lo que establezca la legislatura respectiva.

El artículo 2-A Fracción III de la Ley de Coordinación fiscal precisa que los municipios participaran en el rendimiento de:

⇒ 1% de la Recaudación Federal Participable (que constituye el Fondo de Fomento Municipal) de la siguiente forma:

- a) 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a las Entidades que se coordinen en derechos, siempre que se ajusten a los lineamientos establecidos en el Art. 10-A de esta ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las Entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará con una fórmula

$$CE_{it} = \frac{A_i}{TA}$$

Donde:

CE_{it} = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TA = Suma de A_i
 i = cada Entidad.

$$A_i = \frac{(CE_{it-1}) (IPDA_{it-1})}{IPDA_{t-2}}$$

$CE_{i t-1}$ = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA_{i t-1}$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAi t-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participaran en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios de la siguiente manera:

⇒ El 20% de la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y servicios provenientes de cerveza y bebidas alcohólicas.

⇒ El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

La distribución se realizará conforme a la recaudación obtenida en cada entidad. Los municipios reciban como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Art. 6.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general. Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9o. de esta Ley.

Art. 9.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo a sus leyes estatales de deuda.

2.2. ESTATAL

Constitución Política del Estado. Entre los principales ordenamientos legales de competencia Estatal que inciden sobre las haciendas públicas de los municipios encontramos la Constitución Política del Estado, en esta se plasma el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política del País.

Su contenido esencial es similar tratándose de la entidad que sea, sin embargo, en lo particular la legislación de cada Estado contempla disposiciones que atienden de manera específica a características normativas, administrativas, económicas, sociales, etc., propias de cada entidad.

Las Constituciones locales dedican un título o capítulo a aspectos especialmente referidos al ámbito municipal, en él se consigna el número, nombre y límites de los municipios del Estado además del establecimiento y lineamientos que habrán de regir el patrimonio y la Hacienda Pública Municipal.

Algunas disposiciones contenidas en las constituciones estatales se refieren a:

Ingresos:

- Declaración de la soberanía del estado y sujeción al pacto federal.
- Facultad de la legislatura estatal de determinar las contribuciones que perciban los municipios.
- Obligación de los habitantes del Estado de inscribirse en los padrones de los impuestos o servicios, así como a contribuir para los gastos públicos tanto Estatales como Municipales, de la manera proporcional y equivalente que dispongan las leyes.
- Facultades y obligaciones del Congreso local de determinar cuáles serán los ingresos que constituirán la hacienda municipal.
- Determinación de la anualidad del ejercicio fiscal.
- Apartado destinado al municipio que señala la libertad de administración de la hacienda y su formación.

- Facultad de los municipios del estado de presentar iniciativas de ley o decreto, de lo que deriva la facultad municipal de presentar su iniciativa de ley de ingresos cada año.
- Autorizar a los ayuntamientos para celebrar empréstitos sobre el crédito de los Municipios, fijando las bases sobre las cuales deben celebrarse empréstitos.
- Aprobar y decretar las leyes de hacienda y de ingresos para los municipios.
- Corresponde a la legislatura discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formen los respectivos ayuntamientos, revisar y calificar cada año las cuentas de inversión de las rentas municipales del Estado. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento.

Patrimonio

- Facultad del Congreso estatal a los municipios para la enajenación de los bienes inmuebles de su propiedad.
- Facultad de los municipios de percibir los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

Deuda pública

- Facultad de los Congresos locales para expedir las leyes sobre la materia.
- Facultad del congreso estatal para autorizar la contratación de empréstitos.
- Facultad del Ejecutivo estatal para garantizar las obligaciones que contraigan los ayuntamientos.
- Facultad del congreso estatal para establecer las bases para la contratación de empréstitos u obligaciones por parte de los municipios, sus organismos descentralizados o empresas municipales.
- Obligación de los ayuntamientos de sujetarse a las disposiciones dictadas por el Congreso Estatal en materia crediticia.
- Facultad de los ayuntamientos de contratar deuda sin la aprobación del Congreso, sólo en caso de calamidad general o desastre.
- Facultad del congreso estatal de aprobar los montos y conceptos del endeudamiento anual a que se refieran las leyes de egresos de los municipios.

Ley de Coordinación Fiscal Estatal. Algunos de los Estados de la república cuentan con una Ley de Coordinación Fiscal Estatal, este representa el instrumento de finanzas públicas que permite ordenar el sistema tributario entre los niveles de Gobierno Estatal y Municipal, estableciendo las bases para la distribución de ingresos federales a los municipios.

La ley de Coordinación fiscal Estatal tiene por objeto:

- Coordinar el sistema fiscal del Estado de que se trate con sus municipios
- Establecer las bases de cálculo para la distribución de las participaciones que correspondan a las Haciendas Públicas Municipales, derivadas de gravámenes federales y estatales
- Distribuir entre los municipios las participaciones que les correspondan
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales del Estado y las de los municipios
- Constituir los organismos en materia de Coordinación Fiscal

2.3. MUNICIPAL

Para la consecución de sus fines, el municipio requiere normatividad expresa, que regule la actividad hacendaría en cada una de sus fases. La legislación hacendaría municipal está integrada por el conjunto de ordenamientos legales que se utilizan como instrumento para las actividades de los órganos del gobierno municipal.

Los documentos jurídicos normativos que se consideran básicos son:

- ◆ **Ley Orgánica Municipal.** Tienen su origen en las Constituciones Locales y son expedidas por los Congresos Estatales, también se les conoce como Códigos Municipales, es el instrumento jurídico principal que a nivel local precisa y detalla la organización y funcionamiento general del ayuntamiento, constituye también el principal ordenamiento municipal que define el ámbito de competencia de la

Tesorería (órgano responsable del manejo de la hacienda pública). Estas normas jurídicas regulan el quehacer municipal. Algunas de las disposiciones que dicha ley contiene son:

- * Integración e instalación de los ayuntamientos.
- * De los Ayuntamientos
- * De los Presidentes
- * De los Síndicos
- * De los Regidores
- * De las Comisiones
- * De la secretaría del Ayuntamiento
- * De la Tesorería Municipal
- * De la Hacienda Municipal
- * Del patrimonio Municipal
- * De los actos Administrativos de los Ayuntamientos
- * De las responsabilidades de los Servidores Públicos

En materia de ingresos las leyes fiscales que regulan los ingresos municipales, tanto sus elementos como las cantidades sujetas a cobro son:

- ◆ **Código Fiscal Municipal.** Dicho código es el que norma la actividad administrativa que realizan los órganos Municipales encargados de la recaudación y fija el marco jurídico en el cual se desarrollan las relaciones entre el fisco municipal y sus causantes. En este Código esta contenido:
 - Definiciones y conceptos del derecho fiscal en el nivel municipal
 - Regulación de las relaciones entre las autoridades y particulares
 - Obligaciones de los contribuyentes
 - Autoridades en materia fiscal y sus atribuciones
 - Definición, determinación y normas que regulan el crédito fiscal.

- Ilícitos fiscales
- Procedimientos y recursos administrativos

Medios de defensa de los particulares, entre otras disposiciones.

- ◆ **Ley de Ingresos Municipal.** Son ordenamientos jurídicos tributarios que complementan la actualización de los hechos generadores del cobro o recuperación en sus distintas formas, de los ingresos que integran las haciendas municipales. Tienen vigencia anual por disposición de ley, cada año el Congreso Local aprueba su estructura, en donde se señala las cantidades concretas de cobro, así como las tasas, cuotas y tarifas correspondientes.

La ley de ingresos de los Municipios constituye el catálogo de las fuentes tributarias, o sea los actos y hechos por cuya realización el particular se encuentra obligado a pagar impuestos o derechos al fisco municipal, solamente es una relación de fuentes impositivas sin señalar que personas deben pagar, que monto deben cubrir, en qué porcentaje se grava su actividad a quien deben recurrir para hacer los pagos. En fin, contiene los apartados referentes al presupuesto de ingresos que el municipio percibirá en un determinado ejercicio fiscal.

- ◆ **Ley de Hacienda Municipal.** Es un conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas que regulan las tareas de interpretación relacionadas con las fuentes de ingresos del municipio, determinando el objeto y los sujetos de los diferentes gravámenes; establece el concepto de créditos fiscales, la figura de la prescripción, el procedimiento administrativo de ejecución de los recursos administrativos por inconformidad de las resoluciones de las autoridades municipales, y en general, las categorías jurídico – fiscales necesarias para garantizar plenamente la función pública y administrativa de las finanzas de los Municipios.

La Ley de Hacienda Municipal es el complemento que desarrolla, explica y da precisión a la ley de Ingresos de los Municipios.

En dicha Ley se precisa que personas físicas o morales deben de pagar impuestos o derechos, cual es el monto que deben de cubrir al municipio, que porcentaje esta gravado o afectado con los impuestos en forma parcial o total, que actividades se encuentran eximidas de pagos fiscales y por último a que sanción se hacen merecedores quienes no cumplen con puntualidad o que incumplen con estos deberes, también describe con precisión todo lo relativo a los demás ingresos que percibe el municipio, como lo son los derechos, los productos, los aprovechamientos, etc.

A diferencia de la Ley de Ingresos Municipal, cuya vigencia es anual, la Ley de Hacienda Municipal, no se expide cada año, solamente se modifica su articulado, conforme las necesidades e intereses de los municipios que lo vayan requiriendo, para llevar a cabo el cumplimiento de sus atribuciones. La vigencia de la Ley de Hacienda Municipal se extiende por varios años. Esta Ley regula las instituciones, sujetos, autoridades, procedimientos, etc. concurrentes en la actividad tributaria municipal, cuyo origen se encuentra en los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos e ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales y estatales repartibles.

Una vez expuesto de manera general los ordenamientos que rigen los ingresos municipales, es necesario presentar un panorama de la estructura jurídica específicamente para los municipios del Estado de México ya que uno de estos ayuntamientos es el objeto de estudio de este trabajo. Puesto que cada Estado tiene características diferentes se hace necesario que estos cuenten con ordenamientos legales internos y específicos que se apeguen a las condiciones particulares de los ayuntamientos. A continuación se presenta el marco normativo que rige el ámbito de los ingresos para los Municipios del Estado de México.

Constitución Política del Estado de México

Dentro de las actividades más importantes que tiene el Estado es la obtención de recursos materiales, económicos, ya que de ellos dependen los programas y acciones de la Administración Pública.

La actividad financiera del estado se divide en tres momentos sucesivos:

- a) Cuando el Estado realiza una actividad, para obtener o captar sus recursos económicos, o sea, la obtención de ingresos, lo cual puede hacer mediante la explotación de su patrimonio o mediante la fijación de impuestos y la concertación de créditos.
- b) Cuando el estado administra planea o jerarquiza su gasto público, o sea la ordenación de sus egresos y
- c) La ejecución o aplicación concreta y programada de sus ingresos.

Corresponde a la constitución política de cada entidad federativa, el establecimiento de las disposiciones específicas que habrán de regir la hacienda pública municipal en sus respectivas jurisdicciones.

En la constitución política del Estado de México establece que:

- ⇒ Art.1 El Estado de México es parte integrante de la federación de los Estados Unidos mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.
- ⇒ Art. 51- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde
- IV. A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, y en general, tratándose de la administración pública municipal.

También se destina un apartado al municipio donde se señala la libertad de administración de su hacienda pública así como su formación.

⇒ Art. 112- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el municipio libre.

⇒ Art. 125- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley de la materia. Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la ley de ingresos aprobada por la legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos.

⇒ Art. 127- La ministración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del estado convendrán con las de la federación el calendario respectivo.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México

La Ley de Coordinación Fiscal se encuentra en el Decreto N° 160 de la XLIX Legislatura de fecha 22 de diciembre de 1986 y publicado en la Gaceta del Gobierno el 31 del mismo mes y año. Dicha Ley consta de 22 artículos y en ellos se regulan las siguientes materias: a) del sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México; b) de las participaciones a los municipios derivadas de los gravámenes federales y estatales; c) de los organismos de colaboración; d) de los alcances por violación al Sistema de Coordinación Fiscal. La citada Ley tiene por Objeto:

- Coordinar el Sistema de Fiscal del Estado de México con sus Municipios.
- Establecer las bases de cálculo para la distribución de las participaciones que corresponde a las haciendas Públicas Municipales, Distribuir entre los municipios las participaciones que les correspondan.
- Fijar las reglas de colaboración administrativa, entre las Autoridades Fiscales del Estado y las de los Municipios; y constituir organismos de coordinación.

Los criterios de distribución de participaciones federales del Estado de México para sus municipios son los siguientes:

ESTADO DE MEXICO. Ley de Coordinación Fiscal del Estado
--

% DE INTEGRACION:

20% Fondo General de Participaciones (F.G.P.)

100% Fondo de Fomento Municipal (F.F.M.)
--

20% Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (I.E.P.S.)

50% Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (I.S.A.N.)
--

20% Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (I.S.T.U.V.)

Art. 4. Las participaciones provenientes del Fondo General se determinarán como sigue:

I. A cada Municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él en el año anterior, en relación al ejercicio fiscal para el que se lleve a cabo el cálculo.

II. Además de lo anterior, se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo, en relación al año anterior, para el que se lleve a cabo el cálculo.

Esta fórmula operará en base a los coeficientes respectivos, considerando que el incremento del Fondo General, está estructurado en tres partes para su distribución:

a) El 40% del incremento, se asignará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en el año de que se trate.

b) Otro 40% del incremento del Fondo, se asignará en proporción directa al incremento de la recaudación realizada por cada Municipio en sus impuestos y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el segundo año anterior, en relación al año para el que se lleve a cabo el cálculo.

Para efectos de este inciso, se tomarán en cuenta, los ingresos que por concepto de precios públicos recaude el Municipio o su organismo descentralizado operador de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

c) El 20% restante se asignará en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Municipio conforme a las aplicaciones previstas en los dos puntos anteriores.

Al inicio de cada ejercicio fiscal, el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las participaciones a favor de los Municipios a que se refiere el artículo 2 de esta Ley correspondientes a la adición al Fondo General de Participaciones, se distribuirán atendiendo a la recaudación registrada e informada por cada Municipio en el ejercicio fiscal en que entró en vigor la Coordinación en materia de derechos entre los Gobiernos del Estado de México y el Federal, por los de dicha Coordinación se dejaron de causar y cobrar.

Art. 6. Las participaciones provenientes del Fondo de Fomento Municipal, incluyendo las cantidades adicionales a dicho Fondo derivadas de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos, se distribuirán conforme a lo siguiente:

I. El 50% del Fondo se distribuirá en partes iguales entre todos los Municipios del Estado.

II. El 50% restante se distribuirá conforme a la relación que guarde la recaudación por habitante que reporte cada Municipio en su Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje, en el ejercicio fiscal anterior.

Para efectos de esta fracción los Municipios que tengan constituidos organismos

descentralizados prestadores del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, reportarán por sí o a través de dichos organismos, la recaudación de los derechos o precios públicos de agua potable y drenaje.

Art. 7. ...

Las participaciones a los Municipios, derivadas de los Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Federal y Estatal, así como del impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados, se distribuirán tomando como base la cifra índice que se registre, equivalente a la magnitud de la red carretera estatal que exista en el territorio de cada Municipio. Las Autoridades Municipales podrán considerar la conveniencia de que los recursos que se deriven de estas participaciones, se adionen a los apoyos para el fortalecimiento y desarrollo de la red carretera local, en consonancia con el plan, los programas o los proyectos estatales de la materia.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

La Ley Orgánica Municipal constituye el estatuto fundamental del régimen de gobierno y administrativo de los municipios del Estado de México, que sumado a los diversos bandos de Gobierno y reglamentos municipales, integran el universo Legislativo municipal. En esta ley se establece que son 122 los municipios del estado de México y señala como atribuciones las siguientes:

Art. 31- Son atribuciones de los ayuntamientos:

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la ley de Deuda Pública Municipal del estado de México.

XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la legislatura del Estado.

En su capítulo segundo referente a la **Tesorería Municipal** indica que:

Art. 93- La tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

Es el Tesorero Municipal en quien recae la responsabilidad de manejar la hacienda pública del municipio, su objetivo primordial es el de manejar en forma eficiente y en términos de ley lo concerniente a la hacienda pública.

En materia de ingresos corresponde al tesorero recaudar en forma correcta y oportuna los ingresos públicos de aquellos conceptos que se establecen en la Ley de Ingresos Municipal así como las participaciones que por disposición de ley tiene derecho a percibir el municipio.

En materia de Patrimonio debe de cuidar y acrecentar los bienes patrimoniales del municipio, y vigilar su uso y aprovechamiento.

En materia de Deuda le corresponde analizar y evaluar financieramente las ventajas y desventajas de contratar empréstitos; recurrir a financiamientos crediticios cuando sea necesario y cumplir con los compromisos contraídos.

Las atribuciones del Tesorero Municipal se establecen en el artículo 95:

- I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- II. Determinar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables;
- IV. Llevar los registros, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios;
- VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;

- X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;
- XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
- XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;
- XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes.

Art. 97.- La hacienda pública municipal se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio
- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generan los mismos
- III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales
- IV. Las participaciones que reciban con las leyes federales y del Estado
- V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la ley de ingresos de los Municipios, los que decreta la legislatura y otros que por cualquier título legal reciba.
- VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban.

Código Fiscal Municipal del Estado de México

El Código Fiscal Municipal del estado de México precisa las normas y disposiciones entre el fisco municipal y sus causantes, en este se define los ingresos municipales, establece la obligación tributaria, las infracciones y sanciones, señala los delitos fiscales.

En el artículo 1 señala que la hacienda de los municipios percibirá, para cubrir sus gastos, los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes, así como las participaciones federales y Estatales derivadas de la aplicación de las Leyes de Coordinación correspondientes, estos además constituyen los ingresos ordinarios que son definidos en el Código en los siguientes términos:

“Impuestos.- Son las prestaciones en dinero o en especie que el Poder Público fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos sujetos, cuya situación coincida con la que la Ley señala como hecho generador de un crédito fiscal”.

“Derechos.- Son las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, conforme a la ley en pago de sus servicios”.

“Productos.- Son los ingresos que percibe el Municipio por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales”.

“Aprovechamientos.- Son los ingresos ordinarios del erario municipal no clasificables como impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, o ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y del Estatal de Coordinación Fiscal, así como los rezagos que son ingresos estatales que se perciben en año posterior al en que el crédito sea exigible y que se liquidaran conforme a las bases y cuotas vigentes en la fecha en que se hubiere generado.

“Aportaciones de Mejoras.- Son los tributos que el poder Público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva obtengan beneficios diferenciales particulares derivadas de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento o equipo, de la prestación de servicios públicos por los que no se causen derechos en los términos de las Leyes de Hacienda correspondientes o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a construirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común.

Son ingresos extraordinarios los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente (art. 3).

El sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes, está obligado al pago de una prestación determinada al fisco municipal. También es sujeto pasivo cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de sus miembros.

Ley de Ingresos Municipal del Estado de México.

En esta ley se señala como percepciones de la hacienda Pública de los Municipios del Estado de México los siguientes:

- **IMPUESTOS:**

- Predial.

- Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.

- Sobre fraccionamientos.

- Sobre anuncios en la vía pública.

- Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.

- Sobre radicación (derogado en 1999).

- Sobre servicios de hospedaje.

- **DERECHOS:**

- Agua potable y drenaje.

- Registro civil.

- Obras públicas.

- Certificaciones.

- Rastros.

- Corral de concejo.

- Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

- Panteones.

- Estacionamientos en la vía pública.

- Identificación de señales de sangres, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.

- Licencias.

Por servicios prestados a panteones particulares.

Por servicios prestados a rastros particulares.

Por servicios prestados a estacionamientos de servicio público.

Por Servicios de vigilancia prestados por autoridades de seguridad pública.

Por servicios prestados por autoridades fiscales.

Por servicios de alumbrado público.

Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

- **APORTACIONES DE MEJORAS:**

Las derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.

- **PRODUCTOS:**

Por la venta o arrendamiento de bienes municipales.

Derivados de bosques municipales.

Utilidades dividendos y rendimientos de inversión en créditos, valores y bonos, y por acciones y participaciones en sociedades o empresas.

Rendimientos o ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público.

Impresos y papel especial.

En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

- **APROVECHAMIENTOS:**

Multas.

Recargos.

Reintegros.

Resarcimientos.

Indemnizaciones por daños a bienes municipales.

Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.

Rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.

Otros.

- INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACIÓN FISCAL:

Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o se realicen.

Los derivados de la aplicación de la ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, de la Ley de Hacienda del Estado de México y demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

Los derivados de la aplicación del Convenio de Desarrollo Municipal, así como de cualesquiera otros que al efecto se celebren o realicen.

- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México y otras leyes aplicables.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México

Esta ley establece las fuentes o conceptos que pueden gravarse para la obtención de recursos, también define el objeto del gravamen, el sujeto obligado al pago, las bases para determinar el monto del pago, señala el tiempo de pago y las exenciones. Consta de 146 artículos de los cuales 39 se encuentran derogados, la mayoría de ellos corresponden a los capítulos relativos a vehículos de propulsión sin motor, uso de agua de pozos artesianos, impuesto sustitutivo de estacionamiento de vehículos, licencias y bienes mostrencos; las disposiciones contenidas en esta ley regulan las siguientes materias:

De los impuestos:

Del impuesto predial, del objeto del impuesto, de los sujetos del impuesto, de la base del impuesto, de las cuotas unitarias y de la determinación del impuesto, definiciones y excepciones, de las modificaciones a las bases. Del pago del impuesto, de las manifestaciones y avisos.

Del impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, objeto, sujeto, base y cuota, declaraciones, pago del impuesto y exenciones.

Del impuesto sobre fraccionamientos.

Del impuesto sobre anuncios en la vía pública.

Sobre juegos, espectáculos y diversiones públicos.

Sobre la autorización de horario extraordinario a establecimientos que realizan actividades comerciales.

Impuesto sobre radicación (derogado en 1999).

De los derechos:

Agua potable y drenaje.

Registro civil.

Obras Públicas.

Certificaciones.

Corral de Concejo.

Uso de las vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.

Panteones.

Estacionamiento en la vía pública.

Identificación de fierros para marcar ganado y magueyes.

Licencias.

Por servicios prestados a panteones particulares.

Por servicios prestados a rastros particulares.

Por servicios prestados a estacionamientos de servicio público.

De los derechos por servicios prestados por las autoridades de seguridad pública.

Servicios prestados por autoridades fiscales.

De los derechos por servicios de alumbrado público.

De los productos:

Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.

De los aprovechamientos:

Multas.

Recargos.

Reintegros.

Indemnizaciones por daños a bienes municipales.

Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones a favor del municipio.

Ingresos Municipales derivados de Gravámenes y Fondos Federales y Estatales Repartibles.

De lo expuesto en este capítulo observamos que la normatividad referente a los ingresos municipales se manifiesta en tres niveles:

Primeramente a nivel Federal la Constitución Política del país es el ordenamiento legal máximo que fundamenta y regula la hacienda pública municipal. Dentro de varios artículos de la misma se establecen las bases para que los ayuntamientos asuman al ejercicio de facultades de decisión y administración de sus recursos así como la obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación como del Estado y Municipio en que residan. Por otra parte la Ley de Coordinación Fiscal representa la base normativa en materia de participaciones que tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellos dichas

participaciones. La Coordinación Fiscal funciona a través de convenios de adhesión, convenios de colaboración administrativa y coordinación en materia de derechos. La Ley de Coordinación Fiscal establece dos fondos de participaciones, el Fondo General de Participaciones que representa la principal fuente de recursos de las entidades federativas el cual se constituye con el 20% de la recaudación federal participable y el Fondo de Fomento Municipal que se constituye con el 1% de la recaudación federal participable.

Claro esta, que los municipios de cada Estado tienen características y matices diferentes que dependen de su ubicación geográfica, condición económica, política, social y cultural y que esto exige ordenamientos legales internos y específicos para cada entidad federativa. A nivel Estatal los principales ordenamientos legales que inciden sobre las haciendas públicas de los municipios se encuentran en La Constitución Política del Estado la cual generalmente contiene un apartado referente al municipio donde establece los reglamentos y disposiciones que norman la hacienda pública y La Ley de Coordinación Fiscal Estatal que establece las bases para la distribución de ingresos federales a los municipios aunque solo 19 Estados del país cuentan con esta ley.

Por último a nivel municipal la regulación de las actividades hacendarias de los ayuntamientos se encuentran contenidos en diversos ordenamientos los más importantes son: La ley Orgánica municipal (detalla la organización y el funcionamiento general del ayuntamiento y define el ámbito de competencia de la tesorería), el Código Fiscal Municipal (establece normas que regulan las relaciones fisco – contribuyentes y señala las facultades, derechos y obligaciones de los sujetos activo y pasivo de la relación tributaria), la Ley de ingresos Municipal (contempla la actualización de los hechos generadores del cobro o recuperación de los ingresos que integran las haciendas municipales, constituye un catálogo de fuentes tributarias) y la Ley de Hacienda Municipal (norma en forma particular los elementos de los ingresos, determina el objeto y los sujetos de los diferentes gravámenes y define la base fiscal, el periodo de pago y las exenciones).

Son estas las disposiciones legales en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal que inciden en este último nivel de gobierno y que constituyen el marco jurídico que rige una de las fases más importantes de la actividad financiera de los ayuntamientos: la obtención y administración de los recursos económicos

CAPITULO III

FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

El propósito de este capítulo, es analizar las relaciones fiscales intergubernamentales enmarcadas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reguladas por la Carta Magna y la Ley de coordinación fiscal, buscando explicar el proceso de centralización de competencias y recursos en la federación, y la consecuente subordinación y dependencia de los gobiernos estatal y municipal.

3.1. FEDERALISMO MEXICANO

Desde el nacimiento de México como Nación independiente se ha planteado el federalismo como forma de organización política, consagrada en las constituciones de 1824, 1857 y la vigente de 1917, que en su artículo 40 a la letra dice: “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. De esta expresión de soberanía popular se da existencia a dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros. El primero se aplica a todo el territorio nacional. El segundo sólo tiene validez en la jurisdicción territorial de cada uno de ellos.

A su vez el artículo 41 expresa que: “ el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca ha su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Además en el artículo 115 la Constitución Federal establece: “ los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano,

representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...”.¹²

Por lo que federalismo significa “pacto de unión o alianza” y surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman con la voluntad de unificarse en una República, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad. Pacto entre poderes federales y poderes estatales, por medio del cual se distribuyen competencias y facultades, mismas que constituyen el tema y problema principal del federalismo mexicano, dadas de la siguiente manera:

De la federación. Las facultades del gobierno federal están establecidas en diversos artículos de la constitución. El artículo 73 lista las facultades y materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión; el 89 estipula las facultades del presidente de la república; el 104 describe las atribuciones de los tribunales de la federación; los artículos 117 y 118 establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria; por último los artículos 25 y 28 prevén las áreas estratégicas de competencia federal.

En términos generales, el gobierno federal es el responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política exterior y políticas de estabilización macroeconómica y de la redistribución de la riqueza. También es el rector del desarrollo nacional (artículo 25) elabora planes nacionales (artículo 26), y resuelve conflictos entre dos o más entidades federativas.

De los estados. Por otro lado de acuerdo al artículo 124 de la Ley Fundamental, las facultades no concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados. De acuerdo con esta lógica, los estados son soberanos en cuanto a su régimen interior. Este artículo otorga a cada estado la capacidad de darse su propia constitución para organizar su gobierno y administración pública, así como para

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 1995.

regular las actividades de los particulares y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

En los artículos 5,18, 115, 123, y 130 se establecen las facultades de los estados para expedir títulos profesionales, administrar sus sistemas penales, elaborar convenios con los municipios para la prestación de servicios públicos y en materia de relaciones laborales entre el gobierno federal y sus trabajadores. Además dado que los municipios están bajo su tutela, los gobiernos de los estados pueden establecer contribuciones a favor de los municipios, así como fijar las directrices generales para que este orden de gobierno pueda reglamentar la vida local. En cuanto a prohibiciones, los estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con potencias extranjeras, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco pueden gravar las mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros.

Concurrentes: Si bien el federalismo mexicano se sustenta en la idea de distribuir competencias entre la federación y los estados, existen ámbitos comunes de actividad intergubernamental (conurrencia). Las principales áreas constitucionales donde concurren ambos órdenes de gobierno educación (artículo 3), sistema penitenciario (artículo 18), tratamiento de asentamientos humanos (artículo 73), expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27) y vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28). Además para llevar a cabo la administración pública conforme a un plan, se introduce el concepto de coordinación, mismo que responde a una estrategia de racionalidad administrativa o de gobierno, que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.

Un sistema federal es la síntesis de dos aspectos contrarios: unidad y diversidad, centralización y descentralización resumidos en una compleja unidad dialéctica

caracterizada por una compleja serie de mecanismos de coordinación. En teoría el federalismo es el grado más elevado de descentralización política, es decir el federalismo es la salvaguarda de las autonomías de los estados dentro de una unidad política nacional.

3.2. FEDERALISMO, AUTONOMIA Y MUNICIPIO

El federalismo es concebido como el sistema idóneo para desarrollar y fortalecer las regiones y localidades bajo un concepto único de Nación, sin embargo encontramos que en México lo que ha prevalecido es un asfixiante centralismo político, administrativo, fiscal, cultural y económico que ha limitado el desarrollo y fortalecimiento del municipio mexicano.

La noción de autonomía surge de los procesos de distribución territorial del poder político y del cuestionamiento a las estructuras centralizadas y autoritarias de conducción de la sociedad, paralelamente, la existencia de diferencias territoriales en el nivel de desarrollo, justifica y da sustento a lo local como un ámbito genuino y relevante de actuación frente a los procesos de producción y transformación material de la sociedad.

Al respecto en México, el mismo artículo 115 Constitucional condiciona la autonomía municipal, otorgando a los Congresos locales las siguientes facultades: a) desaparecer, suspender o revocar el mandato de los ayuntamientos (fracción I); b) designar concejos municipales (fracción I); c) establecer las bases normativas para el funcionamiento de los ayuntamientos (fracción II); d) determinar los servicios públicos que podrá tener a su cargo el municipio (fracción III); e) definir los ingresos y contribuciones que podrá recaudar el municipio y determinar tasas adicionales a través de la aprobación de la Ley de ingresos (fracción IV); f) fijar el monto de las participaciones (fracción IV inciso b); y g) Revisión de la cuenta pública. El municipio por tanto está sujeto a fuertes controles de los congresos locales y de la federación sin efectivos recursos legales para defenderse, además de que muchas de las

decisiones trascendentales que afectan la vida municipal son tomadas por el ejecutivo estatal o federal.

Es así, que el carácter político del municipio mexicano, incoherentemente llamado célula política del federalismo, está dado por su pertenencia y sujeción a un poder externo de mayor amplitud que establece regulaciones y controles sobre la comunidad, y sobre el quehacer administrativo de los ayuntamientos de lo anterior se derivan la mayor parte de los problemas que en el devenir se han manifestado en una mayor o menor dependencia de los municipios para gobernarse.

Sin embargo en la década pasada (1983) tuvieron lugar una serie de modificaciones a la legislación municipal, mismas que han abierto un marco de posibilidades para hacer del municipio una entidad más autónoma y activa en la promoción del desarrollo regional y urbano.

Dichas reformas confirieron al municipio la responsabilidad de suministrar los servicios de agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles, alumbrado público, sanidad y rastros, elaboración de planes de desarrollo urbano, regulación del uso del suelo, la administración y recaudación del impuesto predial, traslado de dominio y revalorizaciones, así como el cobro de las tarifas por el uso de dichos servicios, lo que representó un esfuerzo serio por fortalecer la capacidad financiera de los ayuntamientos, lo que no quiere decir autonomía administrativa en esta materia.

Pues se reconocía como señala Pérez González Hugo N¹³. Citando a Sales G. Carlos, que la debilidad del municipio mexicano "... se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional. (...) las fuentes de financiamiento y el crédito en apoyo al

¹³ PEREZ González Hugo N. "Alternativas de Financiamiento para el Desarrollo Municipal". Revista Federalismo y Desarrollo. Banobras S.N.C, Agosto, 1993.

municipio son elementos propiciantes de la autonomía municipal, condición del ejercicio político autónomo... ”.

Sin embargo a pesar de las buenas intenciones, en la práctica muchos municipios continúan siendo dependientes del gobierno estatal en materia de apoyos financieros, técnicos y administrativos, para prestar los servicios públicos e incluso algunos gobiernos estatales continúan recaudando los impuestos prediales locales a nombre de sus municipios más atrasados.

Pero por otro lado un grupo de municipios ha emprendido verdaderas acciones innovadoras para aprovechar ese marco de posibilidades proporcionado por las reformas del 83 buscando la reivindicación de sus espacios de autonomía, esto ocurre sobre todo en municipios que reflejan una situación urbana en rápido desarrollo socioeconómico, que ha condicionado la evolución de un aparato de gobierno de gran tamaño, capaces en muchos casos de competir con los gobiernos estatales o con el federal en el diseño y operación de políticas locales.

3.3. FEDEDERALISMO FISCAL

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de gobierno es uno de los aspectos más importantes y problemáticos del sistema federal mexicano. Determinar cuánto corresponde cobrar a cada orden gubernamental y como debe gastarlo representa un tema crucial del federalismo.

De tal forma que podemos definir al federalismo fiscal como un arreglo institucional que busca la mayor eficiencia en la recaudación y asignación de los recursos en los tres órdenes de gobierno, que fomente el desarrollo regional y nacional. Es también una estrategia que busca garantizar el financiamiento de las funciones que cada nivel de gobierno tiene asignadas de acuerdo a la Carta Magna.

El debate sobre el federalismo hacendario es amplio, diverso y de larga historia. Este estudio se centra en los ingresos, que dentro de este arreglo institucional se le confieren al municipio, no sin antes revisar las atribuciones de los ordenes federal y estatal de gobierno.

3.3.1. Facultades tributarias constitucionales del orden Federal, Estatal y Municipal

Tanto en los debates del Constituyente de 1857 como en el de 1917 hubo la intención de que cada uno de los ámbitos de gobierno estuvieran en condiciones de cubrir por sí mismos sus necesidades financieras. Sin embargo, no se expresa una delimitación de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno.

En la actualidad, teóricamente el reparto de competencias se finca en una trilogía de atribuciones donde se encuentran:

- a) Las facultades explícitas e implícitas del gobierno central;
- b) Las facultades reservadas a los estados, y
- c) Las facultades concurrentes o coincidentes sobre una misma materia.

a) Nos encontramos que las facultades explícitas del gobierno central se encuentran en: Que el Congreso de la Unión tiene facultad ilimitada para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (Artículo 73, fracción VII); Que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, por una serie de impuestos especiales participables a los gobiernos locales (Artículo 73, fracción XXIX); Que siendo prohibiciones absolutas o relativas a las potestades locales, caen dentro de la competencia exclusiva del gobierno central. Así tenemos la limitación para gravar directa o indirectamente la entrada o salida del territorio local de

mercancías nacionales o extranjeras; establecer aduanas locales, gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama, o imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones. (Artículo 117, fracciones IV, V, VI y IX; artículo 118, fracción I y el artículo 131).

Por otra parte nos encontramos con las facultades implícitas y radican en facultar al Congreso de la Unión para hacer efectivas las facultades concedidas a los poderes federales. (Artículo 73, fracción XXX). Como se puede ver, el gobierno central dispone de buena parte de las facultades impositivas y la posibilidad de tener todas de manera absoluta.

b) Respecto a las facultades reservadas a los estados, como hemos visto, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal. La base en que podría estar sustentada la competencia estatal estaría en los artículos 73 fracción VII y el artículo 124 así como en las limitaciones a la facultad impositiva de los estados mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (Artículo 73, fracción X y XXIX y restricciones a la potestad tributaria de los estados (Artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y artículo 118). Como se puede ver en realidad no hay facultades impositivas explícitas de los estados.

c) Respecto a las facultades concurrentes o coincidentes sobre una misma materia, se dice que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservada a los estados" (Artículo 124). Son obligaciones de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"(Artículo 31, fracción IV).

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto que si bien no esta prohibida la doble tributación en ningún artículo de la Constitución General como podría ocurrir con la puerta abierta por estos artículos, también es cierto que la Constitución prohíbe que los tributos sean desproporcionados, que no estén apegados a la ley o

que no se destinen para los gastos públicos. De tal manera que la concurrencia tributaria se desvanece en ese sentido.

En lo que se refiere a la materia municipal, sus facultades están expresadas en el artículo 115 fracción IV, donde se establece que los ingresos ordinarios de los ayuntamientos (determinados y aprobados por la legislatura estatal) procederán de tres fuentes fundamentales: a) Impuestos y aprovechamientos sobre la propiedad inmobiliaria; b) participaciones federales (montos y plazos determinados por las Legislaturas de los Estados) y; c) contraprestaciones derivadas de los servicios públicos municipales.

Lo que es importante establecer para nuestro estudio, es que los municipios no tienen potestad tributaria, es decir, no tienen la facultad de crear impuestos para después recaudarlos, los únicos que las tienen son las Legislaturas locales y el Congreso de la Unión. Los ingresos de los municipios son determinados y aprobados por las Legislaturas estatales. Lo anterior desde el punto de vista de la eficiencia económica parece lo más racional, pues si el orden municipal tuviera potestad tributaria, estos podrían establecer todos los impuestos que estimaran pertinentes y necesarios para financiar su gasto, lo que entorpecería el desarrollo económico local y nacional, pues no hay que perder de vista que el contribuyente es el mismo para los tres órdenes de gobierno.

En este sentido, la coordinación fiscal puede definirse como el sistema mediante el cual se distribuyen ingresos entre la federación, los estados y los municipios; se delimitan competencias entre estos tres ámbitos de gobierno en lo que se refiere al ejercicio de facultades legislativas tributarias, administrativas así como la colaboración administrativa entre los distintos ámbitos, buscando siempre la eficiencia recaudadora y la equidad distributiva. En donde, el beneficio del todo sea el beneficio de las partes (federación, estados y municipios).

3.3.2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es un conjunto de mecanismos, a través de los cuales se relacionan y coordinan los sistemas fiscales de la federación, estados, municipios y Distrito Federal, a fin de llevar a cabo una recaudación eficiente y una distribución equitativa de los dineros fiscales federales entre las haciendas federal, estatal y municipal, que promueva el desarrollo regional y nacional.

3.3.2.1. Su historia

En 1925 se efectuó la primera Convención Nacional Fiscal. Allí se acordó recomendar ya fuese un reparto provisional de facultades entre el gobierno federal y las entidades federativas o bien que un ámbito de gobierno administrara los impuestos y los distribuyera.

En 1932 se celebró la segunda Convención Nacional Fiscal. Su finalidad fue delimitar las jurisdicciones impositivas de los distintos ámbitos de gobierno. Se acordó que en el caso de que dos ámbitos de gobierno obtuviesen ingresos de la misma fuente, se encomendaría a una de ellas la determinación del gravamen, se reconocería una participación conveniente a la otra parte y se establecería una colaboración estrecha en la administración y recaudación de dicho impuesto. También se acordó conferir facultad al gobierno federal para establecer impuestos, tasas y derechos sobre comercio exterior, sobre producción o explotación de recursos naturales, sobre industria y sobre servicios públicos y concesiones federales.

En 1942 se reformaron dos artículos constitucionales: el 73 y el 117; se creó la fracción XXIX del artículo 73. 1947 fue el año en que se llevó a cabo la tercera y última Convención Nacional Fiscal, de donde surgió un nuevo marco jurídico. Un año después se promulgaron las leyes del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que sustituyó a la Ley del Timbre y a la Ley que Regula el Pago de

Participaciones en Ingresos Federales a las entidades federativas. En 1953 nació la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, y en 1954 la ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenios de coordinación en el impuesto sobre ingresos mercantiles.

A partir de 1972 se establecieron las reuniones nacionales de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico. Es conveniente indicar aquí que si bien en 1948 surgió el ISIM con una tasa federal del 1.8% y una adicional de 1.2% para los estados, en 1973 la tasa del ISIM se elevo al 4 por ciento, la distribución se hizo de la siguiente manera: el 55% seria para el gobierno federal y el 45% para el estado coordinado en esta materia. Este tipo de coordinación se extendió a otros tributos y ocasiono retrasos en la entrega de las participaciones correspondientes.

En 1978 se promulgó la nueva Ley de Coordinación Fiscal. A partir de entonces se produjeron los siguientes cambios: Las reuniones nacionales de tesoreros y funcionarios de la S.H. y C.P. cambiaron su denominación por la de Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Entró en vigor el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en lugar del ISIM (Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles). Nuevos convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el de Colaboración Administrativa. Según el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 existe por parte del gobierno federal una clara "intención" de que el actual sistema de coordinación fiscal se transforme en un sistema de coordinación hacendaría, es decir que incluya integralmente la planeación de ingresos, gasto, y deuda pública.

3.3.2.2. El proceso de centralización

Con las ideas anteriores, podemos establecer que desde la primera Convención fiscal (1925) se inicio un proceso de centralización de las fuentes fiscales, mismo que obedecía a patrones perfectamente justificables y racionales. Es decir, la necesidad de que en determinado momento surge en nuestro país de consolidar un adecuado

sistema que eficientizara la recaudación de los tributos hicieron viable que la instancia mejor preparada para ello sería el gobierno federal. Los beneficios encontrados entonces eran superiores que los costos asumidos por el conjunto de los estados. Dichos beneficios, entre otros fueron: la eficientización de la recaudación impositiva, que al incrementar la totalidad de ingresos de la federación beneficiaría al conjunto de los estados; evitar la concurrencia entonces prevaleciente en algunos gravámenes, con lo cual se evitaría también la duplicación en costos administrativos. Se solucionaba el problema de la anarquía prevaleciente, etc., y en contrapartida, las entidades federativas cedían potestad al gobierno federal.

La racionalidad prevaleciente fue que los beneficios totales eran superiores a los costos enfrentados entonces. Ahora bien, la misma racionalidad que existió para la promoción de esto hace posible que hoy en día esta condición prevaleciente de centralización sea en muchos casos subóptima debido a que el costo asumido en ocasiones supera al beneficio. Ejemplo de ello, es la limitada capacidad financiera de las haciendas estatal y municipal para financiar su gasto, limitando las posibilidades de desarrollo regional.

Con los argumentos anteriores se da mejor sentido al proceso por el cual los estados abdican facultades tributarias a la federación. Anterior a 1980, el sistema tributario mexicano se caracterizaba por que los estados tenían un margen relativamente amplio de facultades para imponer algunos tributos, lo cual tenía ventajas y desventajas. Entre las ventajas, en primer lugar se puede citar que: desde el punto de vista del federalismo fiscal, existía mayor autonomía fiscal de los estados, segundo, esto permitía a una entidad poder establecer políticas de gasto más viables para el desarrollo regional. Pero debido a la falta de planeación y control, esto derivó en que el sistema impositivo se caracterizara por un excesivo número de impuestos diferentes y, sobre todo propicio la múltiple tributación, por lo que se volvió complejo, antieconómico e ineficaz. Ante esta situación, las necesidades que se plantearon fueron las de delimitar las competencias en materia fiscal de los distintos niveles de gobierno, para así eliminar el problema de la concurrencia (doble o triple tributación)

y simplificar el sistema fiscal, disminuyendo así los gastos incurridos por la recaudación y administración de los distintos impuestos prevalecientes.

Con todo esto, la solución más viable sería el establecer la federalización de los impuestos. El primer paso dado en esta materia fue hacia 1928, año en el cual la Federación otorgó una exención a las contribuciones federales establecidas para ese entonces, a cambio de que los estados derogaran aquellos impuestos que esta les indicara, iniciándose así una política de coordinación fiscal basada en la eliminación de los impuestos locales.

Para 1948, se crearía el impuesto único sobre ingresos mercantiles (impuesto al comercio e industria), conocido por sus siglas (ISIM), lo que permitiría sentar las bases para un sistema coordinado en el cual el problema de la múltiple imposición en esta materia se eliminaba, y el de la concurrencia se simplificaba. Distribuyéndose el rendimiento de dicho impuesto entre Federación (60%) y estados y municipios (40%).

De esta forma, al mismo tiempo que se fueron federalizando los diversos impuestos se establecieron participaciones a los Estados sobre la recaudación de los mismos, a fin de resarcirlos por la pérdida económica que significó derogar tributos y aceptar la primacía del Gobierno Federal. Teniendo como efectos positivos, uniformar la tributación e incrementar la recaudación.

Durante la década de los 70s, siguieron los pronunciamientos por tener una eficiente política y administración fiscal, que superara los resultados del sistema vigente desde 1953. Es así como en 1979, durante la Reunión de Funcionarios Fiscales celebrada ese año se concretan los convenios de adhesión al nuevo sistema que entraría en vigor en 1980¹⁴. Para Alberto Díaz Cayeros¹⁵ : “ la idea central del nuevo sistema era

¹⁴ En ese mismo año, al entrar en vigor la Nueva Ley de Coordinación Fiscal, se crea un nuevo impuesto (IVA), por lo que los estados derogaron la mayoría de sus impuestos indirectos, disminuyendo la capacidad impositiva de los mismos.

¹⁵ Citado por Saucedo S. José Alberto. Hacia el federalismo fiscal. INAP, 1997. pp. 122

formalizar la relación existente entre estados y Federación por medio de la celebración de convenios, tanto en el ámbito administrativo como en el estrictamente recaudatorio. Estos convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal consistían básicamente en un acuerdo por medio del cual los estados se comprometían a suspender o derogar múltiples impuestos de tipo indirecto a cambio de que la Federación les resarciera, otorgándoles una participación del total recaudado”.

En cuanto al papel del municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, basta decir que una vez que el estado se adhiere al sistema mediante convenio, la hacienda pública municipal se sujeta a las restricciones que ello representa, y al beneficio de participar en la Recaudación Fiscal Federal, en los montos y plazos que determinen las Legislaturas locales.

CUADRO 1

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESO POR AMBITO DE GOBIERNO

Año	Federal	Estatal	Municipal
1970	86.35%	12.04%	1.61%
1975	89.58%	9.16%	1.26%
1977	90.46%	8.38%	1.16%
1980	88.40%	10.47%	1.13%
1985	82.60%	15.00%	2.40%
1993	73.60%	20.90%	4.50%

FUENTE: Saucedo S. José Alberto. Hacia el federalismo Fiscal. INAP, 1997. pp. 106.

Todo lo anterior, llevo a una excesiva concentración de la recaudación en la federación. En el periodo 1980-1993, la distribución promedio de los ingresos entre los distintos órdenes de gobierno fue muy asimétrica: 81.53% correspondió al Gobierno Federal, 15.79 por ciento fue a las entidades federativas, en tanto que los municipios participaron únicamente con el 2.68 por ciento.

Aunque desde 1985 los estados y municipios han incrementado su participación relativa en la recaudación total, el peso del gobierno federal es todavía muy alto (ver

cuadro 1). Más aún, el grueso de los ingresos estatales y municipales está constituido por ingresos provenientes de participaciones del Gobierno Federal. En 1993, por ejemplo, del total de los ingresos de los estados, las participaciones representaron el 44% (en 1970 representaban el 14.6%) y los impuestos ocuparon un 6.5% (en 1970 el 50% eran impuestos locales) del total de los ingresos estatales. En los municipios, las participaciones federales representaron un 48%, y los impuestos un 13% de sus ingresos totales¹⁶. Esto expresa de una manera clara la muy alta dependencia de las haciendas estatal y municipal de los recursos federales, lo que limita la capacidad de estos órdenes de gobierno para responder a las necesidades de ampliación de infraestructura y servicios públicos, perdiéndose con ello las oportunidades de desarrollo local y regional.

3.3.2.3. Las Participaciones Federales (Ramo 28)¹⁷

Las participaciones federales son una de las piezas clave del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismas que al igual que todo el sistema, están reguladas y determinadas por la Ley de Coordinación fiscal vigente. A través de dos Fondos principales: 1) El Fondo General de Participaciones y 2) El Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones (FGP) se constituye con el 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable se integra (con excepción de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones) por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería.

Este monto se distribuye de acuerdo al siguiente criterio: a) El 45.17 por ciento de acuerdo al número de habitantes de cada entidad federativa; b) El 45.17 por ciento

¹⁶ Ibidem. PP.104-105

¹⁷ En el presupuesto de egresos de la federación dichas participaciones se identifican como ramo 28.

en función del crecimiento de los impuestos asignables¹⁸; c) El 9.66 por ciento en proporción inversa de los dos criterios anteriores. Con esto se busca una distribución mas equitativa. El 20% de este Fondo le corresponde a los municipios.

Desde que entró en vigor el Nuevo sistema de Coordinación fiscal (1980), los anteriores criterios se han ido modificando, como se puede ver en el cuadro 2, con lo que se ha pretendido dar mayor importancia en la distribución a la eficiencia recaudadora de las entidades federativas.

CUADRO 2
CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

FGP	1991	1992	1993	1994
Primer criterio (población)	18.05%	27.10%	36.15%	45.17%
Segundo criterio (asignables)	72.29%	63.24%	54.19%	45.17%
Tercer criterio (inversa de los dos anteriores)	9.66%	9.66%	9.66%	9.66%

Fuente: Rosales C. Pedro. En busca de los equilibrios fiscales. INAP. México, 1997. Pp.46.

El **Fondo de Fomento Municipal (FFM)** se forma con el 1 por ciento de la recaudación federal participable. De ese monto, el 16.8 por ciento se destina a formar el FFM, que se distribuye a todas las entidades federativas por partes iguales y el 83.2 por ciento restante incrementará dicho fondo y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en derechos. El 100% de este Fondo se traslada a los municipios.

Adicionalmente a estos fondos, las participaciones a estados y municipios se complementan con otra serie de recursos contemplados también en la misma Ley de Coordinación Fiscal y en los convenios de coordinación celebrados entre estos y la Federación, y que en conjunto conforman el total de ingresos participables asignados

¹⁸ Recaudación obtenida por la producción y venta de los siguientes productos: cerveza, bebidas alcohólicas, tabacos labrados, gasolina y derivados de petróleo, en 1997 el impuesto federal sobre automóviles nuevos pasa a ser de competencia estatal, por lo que es excluido de dicho concepto.

a cada uno de ellos. Para ejemplificar esto, en el siguiente cuadro podemos observar el flujo total de recursos vía participaciones del periodo de 1994 a 1996.

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE INGRESOS PARTICIPABLES (PORCENTAJES)

	1994	1995	1996
Fondo general de participaciones	18.51%	18.51%	20%
Fondo de fomento municipal	0.56%	0.56%	1.00%
Fondo de reordenamiento del comercio urbano	0.44%	0.44%	-
Coordinación en derechos	1.00%	1.00%	1.00%
Derechos sobre minería y extracción de petróleo*	0.136%	0.136%	-
Derecho adicional sobre extracción de petróleo*	3.17%	3.17%	3.17%
Reserva de contingencia	0.25%	0.25%	0.25%
Bases especiales de tributación	0.11%	0.11%	0.11%
Tenencia o uso de vehículos	1.60%	1.60%	1.60%
Otros incentivos	0.25%	0.25%	0.39%
Total aproximado	26.02%	26.02%	27.50%

* Porcentajes participables recibidos por aquellos municipios fronterizo con litorales, siempre y cuando la Entidad federativa esté coordinada en materia de vigilancia y control aduanal.
Fuente: Saucedo S. José Alberto. *Hacia el federalismo fiscal*. INAP, México, 1997.

Desde el nacimiento del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980) ha sufrido diversas reformas, que recogen las inquietudes principalmente de estados y municipios y en menor medida de la Federación, por revisar en su conjunto el federalismo fiscal, al respecto hoy en día las demandas o inquietudes se dirigen sobre tres aspectos principales:

- a) **El Monto.** Los gobiernos estatales y municipales abogan por un incremento en el monto global de la recaudación participable que se les destina. Por ejemplo, algunos estados de la república (Chihuahua, Baja California Sur) proponen una formula 50, 30 y 20% para Federación, Estados y municipios respectivamente, que sustituya la actual formula que es 80,16 y 4% aproximadamente. Aunque hay que destacar que a lo largo de casi veinte años de coordinación se han realizado esfuerzos por incrementar la participación de estados y municipios en la recaudación federal participable estos han sido poco significantes.

- b) **Distribución.** Los estados y municipios se pronuncian por una revisión del actual sistema de distribución, a fin de tener una distribución equitativa. Se argumenta que los estados que más contribuyen con ingresos fiscales, no se les retribuye de la misma forma. Por otro lado el actual sistema reproduce el “efecto cero”, es decir, los recursos que una entidad gana necesariamente otra los pierde, lo que ha llevado a una gran heterogeneidad en el desarrollo de las regiones del país. Además de que los actuales criterios de distribución (redistributivo y eficiencia) no recogen cabalmente la situación socioeconómica de la entidad federativa y sus municipios.
- c) **Facultades tributarias.** Los gobiernos de los estados constantemente se proclaman por que se les redistribuyan más atribuciones y facultades impositivas a fin de recobrar su independencia financiera del centro.

El gobierno federal ha dado respuesta normalmente cuando sus finanzas públicas están en crisis (déficit fiscal). Así ante la crisis de principios de los ochentas que arraso con las finanzas públicas federales, el gobierno federal emprendió una serie de políticas descentralizadoras que beneficiaron principalmente a los municipios¹⁹.

Situación que se repitió ante la crisis de 1995, que impacto terriblemente las finanzas Públicas federales (déficit fiscal), por lo que se convino en 1996 otorgar a las entidades federativas mayores atribuciones y facultades. Con lo que a partir de 1997 pueden realizar auditorías, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que ya venían fiscalizando, al Impuesto Sobre la Renta (ISR), al impuesto al activo (IMPAC) y al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), todos estos referidos únicamente a contribuyentes del régimen simplificado; otorgándose para esto el 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorias del IVA, el 75% en materia de ISR, el IMPAC y sus accesorios, y el 100% en el IEPS

¹⁹ Para fortalecer su capacidad financiera se les otorgo la recaudación y administración de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (predial, traslado de dominio, revalorizaciones), y el cobro de las contraprestaciones por servicios públicos municipales.

y sus accesorios; lo que en mayor o menor medida a significado mayores recursos para las autoridades locales.

Lo que es importante destacar aquí, es que las crisis económicas han sido un factor decisivo, por las dificultades que ellas implican para las finanzas públicas nacionales, para emprender políticas descentralizadoras de facultades y atribuciones en materia económico -financiera a los gobiernos subnacionales.

Otro elemento, que es relevante señalar, es que las propuestas de reforma del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal siempre han estado sesgadas por los intereses de quien las propone (sea federación, estados o municipios), faltando una visión integral de sistema. Que haga viables las alternativas para fortalecer y hacer más eficiente y eficaz el actual sistema, o más aun transformarlo en un Sistema Integral de Coordinación Hacendaría.

3.3.2.4. Criterios de distribución de los recursos participables

A lo largo de esta exposición de las relaciones fiscales intergubernamentales hemos venido hablando de dos fases o etapas de estas: la primera se refiere a la forma en que se realiza la recaudación de los recursos federales y los convenios que se llevan a cabo entre la SHCP, representante del gobierno federal, y los gobiernos estatales; y la segunda es referida a la forma y al monto en que se asignan los recursos federales hacia estados y municipios.

La segunda fase ha sido causa de constantes enfrentamientos entre la federación y los estados, al respecto los segundos se pronuncian por una distribución más equitativa, pues los criterios de la actual fórmula no incluyen las suficientes variables que reflejen la situación socioeconómica de la entidad federativa y sus municipios. Lo que ha originado un desarrollo desigual de las diferentes regiones del país.

Por ejemplo, para el Fondo General de Participaciones, la actual fórmula se basa en tres criterios básicos:

1. **Criterio redistributivo**. Que utiliza la variable de población por entidad.
2. **Criterio de eficiencia**. Que utiliza el total de impuestos asignables como variable.
3. **Criterio inverso**. Inversa de las dos variables anteriores.

Para cada una de las dos variables se obtiene un ponderador o coeficiente, que determina la participación que tiene cada uno de los estados con relación al total nacional de la variable en cuestión, llamado “ coeficiente de participaciones. Del total del FGP (20% de la recaudación federal participable), corresponde a cada uno de estos dos coeficientes un 45.17%, y el restante 9.66 se distribuye en proporción inversa a la suma de los mismos.

Por lo tanto, la cantidad de recursos de este fondo distribuidos a cada estado estará compuesta por tres rubros: dos de ellos serán determinados en forma directamente proporcional a la participación que obtenga la entidad de cada coeficiente, y un tercero que se determinará en forma inversa a la suma de las dos primeras.

Al respecto Saucedo S. José Alberto señala que: “...las dos variables (población y impuestos asignables)... no pueden sintetizar por sí solas el criterio al que se les relaciona y, por ende, los pesos que llevan en la distribución no resultan ser los más adecuados”²⁰. Por lo que el citado autor propone una nueva fórmula de distribución donde se incluyen más variables para cada criterio, a fin de que estas reflejen las diferencias socioeconómicas entre las entidades federativas, de la siguiente manera:

²⁰ Saucedo S. José Alberto Op.Cit. Pág. 25.

- **Criterio redistributivo**

- Índice de marginalidad estatal elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Para reconocer que el grado de desarrollo alcanzado por cada región es diferenciado.
- Gasto administrativo estatal per cápita. Para recompensar a las entidades que tienen una mejor y eficiente administración.
- Deuda Pública estatal per cápita. Para recompensar a las entidades que hagan un eficiente uso de sus recursos, es decir, que desarrollan todas sus actividades sin endeudarse.
- Inversión Pública federal por entidad per cápita. Para compensar a aquellas entidades que atraen menos inversión federal.

- **Criterio de eficiencia**

- Gasto en obra pública estatal per cápita. Para resarcir con mayores ingresos federales a aquellas entidades que destinen más ingresos que impacten el desarrollo estatal.
- Gasto social per cápita. A fin de incentivar a aquellas entidades que asignen una mayor parte del presupuesto en beneficio de la comunidad.
- Producto interno bruto per cápita. Para incentivar el crecimiento económico de las distintas entidades.

Lo anterior nos hace pensar que las dos variables de la actual fórmula (población e impuestos asignables) no pueden resumir la realidad socioeconómica que guarda cada entidad, por lo que si se quiere arribar a una fórmula que ayude a disminuir heterogeneidad regional, se deben incluir más variables.

En cuanto al **Fondo de Fomento Municipal (FFM)**, que se distribuye entre las entidades federativas, este utiliza solamente el criterio de **eficiencia**, que toma como variable la recaudación local de predial y de los derechos de agua, por lo que la actual fórmula beneficia a estados eminentemente urbanos, donde estos ingresos son importantes, en detrimento de las entidades con mayor territorio rural, acentuándose con ello las disparidades regionales.

Hasta aquí, hemos hablado de la primer fase de la distribución de los recursos fiscales participables, es decir de la federación hacia las entidades federativas, donde se utilizan los criterios que ya señalamos. En la segunda fase, que es de estados a municipios, se utilizan criterios propios de cada Estado, según los que la legislatura local considere los más apropiados. Para el caso particular del Estado de México a sus municipios se utilizan los siguientes criterios:

Fondo General de Participaciones (mínimo 20% del fondo).

1. A cada municipio le corresponde anualmente una cantidad igual a la obtenida dos años atrás.
2. La cantidad restante, es decir, el incremento del fondo con respecto a dos años atrás, se distribuye de la siguiente manera:
 - a) El 40% del incremento se asigna en proporción directa al número de habitantes de cada municipio.
 - b) Otro 40% se distribuye en proporción directa al incremento relativo de la recaudación de impuestos y derechos realizada por cada municipio en el año precedente respecto a la obtenida en el segundo año anterior.
 - c) El restante 20% restante se asigna en proporción inversa a la participación por habitante.

Del sistema de distribución anterior podemos una vez más identificar los dos criterios básicos que hemos venido comentando: criterio **redistributivo** y de **eficiencia**, el primero utiliza como variable la población por municipio²¹ y el segundo la recaudación de impuestos y derechos. De la población se incluye su número por municipio, pero para nada se toman en cuenta las condiciones en que viven esas personas al interior y con respecto a los demás municipios, por lo que como mínimo deberían introducirse como variables: el índice de marginación municipal elaborado por el CONAPO, y el gasto administrativo municipal per cápita, para incentivar a las administraciones eficientes.

²¹Pero nada se incluye respecto a las disparidades en que vive esa población de municipio a municipio.

El cuanto al criterio de **eficiencia** bien podría tomarse en cuenta como variables: a) El gasto en obra pública municipal por habitante, para retribuir con más recursos a aquellos municipios que destinan más recursos que impacten el desarrollo municipal y; b) el producto interno bruto per cápita de cada municipio para incentivar el crecimiento de la economía municipal.

En lo que respecta al **Fondo de Fomento Municipal** (100%) este se distribuye atendiendo a los siguientes criterios²²:

1. El 50% del fondo se distribuye en partes iguales entre todos los municipios.
2. El 50% restante se asigna conforme a la relación que guarde la recaudación por habitante que reporte cada municipio en su impuesto predial y derechos de agua potable y drenaje, en el ejercicio fiscal anterior.

De lo anterior se desprende que el Estado de México distribuye el FFM en base al criterio de **Igualdad** el 50% y el 50% restante en base al criterio de **eficiencia**, que incluye como variable la recaudación per cápita en su impuesto predial y derechos de agua y drenaje. Como hemos venido comentado para el criterio de eficiencia, bien podría incluir otras variables como las mencionadas en párrafos anteriores.

Con todo lo anterior, lo que queremos evidenciar es que las fórmulas que hoy sirven de base para distribuir los recursos de los Fondos General de Participaciones y Fomento municipal a los municipios del Estado de México no recogen cabalmente la heterogeneidad en cuanto a su desarrollo entre estos, de ahí la necesidad de arribar a nuevas fórmulas que permitan distribuir dichos recursos de una forma más equitativa y eficiente, que posibilite un desarrollo equilibrado al interior del Estado.

²² Ley de Coordinación fiscal del Estado de México, 1998.

3.3.3. Descentralización del Gasto Federal

El gobierno federal en los últimos años se ha venido pronunciando por la imperiosa necesidad de avanzar hacia el nuevo federalismo, que implica la redistribución de facultades, competencias, atribuciones y recursos. Siendo coherentes con esto en diciembre de 1997, se aprobaron las reformas a la Ley de coordinación Fiscal, adicionando el capítulo V, que trata de las Aportaciones Federales, estableciéndose un grupo de fondos con recursos a cargo del gobierno federal y en favor de las entidades federativas, los municipios y el Distrito federal que vienen a incrementar su capacidad financiera y a dotarlos de mayores capacidades instrumentales de acción pública.

3.3.3.1. Aportaciones Federales (Ramo 33)²³

Las Aportaciones Federales nacieron a la vida jurídica con las reformas a la ley de coordinación fiscal aprobadas por el Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1997, por las que se adicionó el capítulo V (Aportaciones Federales)²⁴.

Las aportaciones federales tienen como característica principal (que las diferencian de las participaciones) en que éstas no son una distribución de la recaudación, como es el caso de las participaciones. Las aportaciones son recursos a cargo del gobierno federal (descentralización del gasto), por lo que su destino es “etiquetado”, es decir que la forma de cómo se han de gastar estos recursos se decide desde el centro, donde las prioridades del municipio poco son tomadas en cuenta, además dichos gastos son supervisado por las entidades federativas y la Secretaria de Desarrollo Social como representante del gobierno federal.

²³ El monto de dichas aportaciones se determina en el Presupuesto de egresos de la Federación en el llamado ramo 33.

²⁴ Reformas contenidas en el Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1997, pp. 122-128

Para autores como Jesús Campos Orozco y Flavio Lazos Garza, la inclusión de un egreso en una Ley de coordinación fiscal cuya naturaleza y objeto es la coordinación de los ingresos, muestra la necesidad de crear una ley de coordinación hacendaría que norme de forma integral ingresos, egresos, deuda y patrimonio.²⁵

Los fondos aprobados y sus montos para 1999 son:

Aportaciones Federales 1999 (en millones de pesos)	\$ 137,214.70
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. (FAEB)	86,460.60
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. (FASSA)	14,466.10
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. (FAIS)	13,933.60
Fondo de Infraestructura Social Estatal. (FISE)	1,688.70
Fondo de Infraestructura Social Municipal. (FISM)	12,244.90
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. (FAFM)	13,097.60
Fondo de Aportaciones Múltiples. (FAM)	4,536.80
Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos. (FAETA)	2,313.10
Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública. FASP)	4,700.00

Fuente: Jesús C. Orozco y Flavio L. Garza: Finanzas Públicas Para el Desarrollo Municipal Reformas y recursos para 1999. CIDE. Mimeo. Pág.13.
Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal 1999. Diario Oficial de la Federación

En relación a los Municipios, se crearon el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su parte municipal, y el Fondo para el Fortalecimiento de los municipios, los cuales se describen a continuación.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

El FAIS se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente “solo para efectos de referencia” al 2.5%²⁶ de la Recaudación Federal Participable (RFP), por lo que dispondrá para 1999 de 13,933.6 millones de pesos (mdp). Del anterior porcentaje de la RFP, al componente estatal (FAISE) le corresponderá el 0.303%, por lo que para 1999

²⁵ CAMPOS Orozco Jesús y Flavio Lazos Garza. Finanzas Públicas para el Desarrollo Municipal: Reformas y recursos 1999. CIDE. Mimeo, Pág. 13.

²⁶ La Ley establece que la proporción sería del 2.5% sin embargo para 1999, el Congreso aprobó que se constituyera con el 2.35%.

contará con 1,688.7 mdp, y al componente municipal (FISM) el 2.197% que este año asciende a 12,244.9 millones de pesos.

En cuanto a la forma de entrega, la Ley señala que tanto la federación a los estados, como los estados a los municipios, enterarán mensualmente los recursos en los primeros diez meses del año por partes iguales, de acuerdo al calendario que se establezca para ello.

Ahora estos recursos que reciban estados y municipios, **deberán destinarse** “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a. **FISM**: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b. **FISE**: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal”²⁷.

Los criterios de distribución del FISM para 1999, de la federación a los estados se realizara 84.5% por la fórmula de Sedesol que prioriza la atención de las carencias sociales y 15.5% en partes iguales a todos los estados, a su vez los estados distribuirán a los municipios todos los recursos con una fórmula que enfatice el carácter redistributivo hacia aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

En dichos criterios podemos identificar un mayor grado de equidad, al tomarse en cuenta las condiciones de vida en que vive la población al interior de los municipios.

²⁷ Ley de Coordinación Fiscal 1999.

También, la propia Ley establece que los municipios tienen la “obligación” de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones a realizar; debiendo informar a sus habitantes los resultados alcanzados, al término de cada ejercicio, debiendo proporcionar a través de los estados, a la Sedesol la información que, en su caso les sea requerida, en relación al FISM.

Por otro lado, los municipios podrán disponer de hasta un 2% del fondo para un programa de desarrollo institucional, previo convenio con Sedesol y el gobierno estatal. Además tanto estados como municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes para gastos indirectos a las obras.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM)

Este fondo también se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la federación, con recursos federales, por un monto equivalente (solo para efectos de referencia) al 2.35% de la RFP, por lo que este año asciende a 13,097.6 millones de pesos. Su distribución es en relación directa al número de habitantes, según en Censo de Población realizado en 1995 por el INEGI.

La Ley establece que dichos recursos serán enterados mensualmente en partes iguales a los municipios y sin más restricciones ni limitaciones administrativas por parte de los gobiernos estatales.

Limitando con ello, que los gobiernos de los estados entorpezcan su canalización a sus municipios, pues muchas veces la propia administración estatal se convierte en una traba, que impide que los recursos lleguen oportunamente a la tesorería municipal.

En cuanto a su destino, se señala que se “destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes”²⁸. Además los municipios tendrán las mismas obligaciones²⁹ que con el FISM.

A su vez, se señala en la citada Ley que los recursos tanto del FISM como del FAFM, serán enterados por los estados de manera ágil y directa sin más limitaciones y restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen para cada fondo.

3.3.4. Hacia el Federalismo Hacendario

Sin duda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha avanzado en los fines racionales para los que fue creado: eficientización de la recaudación, eliminación de la concurrencia impositiva (doble y triple tributación), reducción de costos administrativos, colaboración administrativa, establecimiento y perfeccionamiento del sistema de distribución de los recursos federales participables (participaciones), y en la cesión de la potestad tributaria de las entidades federativas a favor de la federación.

Sin embargo dicho Sistema ha derivado en una concentración excesiva de facultades y recursos en la federación, que ha ampliado la dependencia financiera de los gobiernos estatal y municipal respecto de las participaciones y ha limitado la capacidad de estos órdenes de gobierno para promover el desarrollo regional.

²⁸ Artículo 36, Ley de Coordinación Fiscal 1999.

²⁹ Dar a conocer los montos que perciben por dicho fondo, así como las obras y acciones a realizar y su costo y ubicación, además de las metas y sus beneficiarios; debiendo promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, etc.; debiendo informar a sus habitantes los resultados alcanzados, al término de cada ejercicio.

Por lo que hay muchas voces que se pronuncian por la construcción de un federalismo hacendario, que garantice las facultades y recursos que los tres ámbitos de gobierno requieren para cumplir con sus funciones que la Constitución y la realidad mexicana les exigen.

Lo que implica reforma de fondo del marco Constitucional y la creación de una Ley de Coordinación hacendaría.

A fin de transformar y reconfigurar el actual sistema de coordinación fiscal en un sistema de Coordinación hacendaría, que incluya en forma integral los subsistemas de ingresos, egresos, deuda y patrimonio. Sistema en el que se recupere la potestad tributaria de las entidades y se amplíen las facultades tributarias de los municipios, y en donde de mantenerse el sistema de participaciones este debe incluir dentro de sus criterios de asignación las suficientes variables que reconozcan la heterogeneidad en el desarrollo de los estados, para que esta sea equitativa.

Las reformas recientes a la Ley de Coordinación fiscal, por las que se creo el régimen jurídico de las aportaciones, que descentraliza recursos federales hacia los gobiernos subnacionales, demuestran que las acciones aún son coyunturales y parciales, pues la solución es un proceso integral y de largo plazo. Por lo que hay mucho por negociar, concensar y legislar a fin de que los mexicanos construyamos un federalismo hacendario que sea pilar del desarrollo económico y social de la Nación.

CAPITULO IV

ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES:

EL CASO DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998

Históricamente los municipios mexicanos se han caracterizado por la escasez de recursos financieros, que se explica por: el exceso de controles jurídicos, reglamentarios y administrativos por parte de los gobiernos estatales que no les permiten ampliar sus fuentes de ingresos; la concentración de recursos y facultades en la federación y la ineficiente gestión administrativa de estos. Todo ello ha derivado en que tengan una hacienda pública pobre, que limita su capacidad de decisión y autogestión.

Los gobiernos municipales, ante la incapacidad formal³⁰ para incrementar sus fuentes de ingreso propios vienen dependiendo de las transferencias de los gobiernos federal y estatal, para cumplir con sus funciones y obligaciones constitucionales. Por lo que presentan estructuras de ingresos altamente concentradas, en los provenientes de la federación, lo cual indudablemente condiciona la actuación del ayuntamiento, como direccionador político de la comunidad y promotor del desarrollo local, a los flujos de recursos que provienen de los otros ordenes de gobierno, viviendo por ello en una total subordinación y dependencia respecto de estos.

Ahora si partimos del principio económico de que los recursos siempre son menores que las necesidades³¹, y más aun que las segundas crecen más rápido que los primeros, los municipios están obligados a buscar imaginativamente fuentes adicionales de recursos sin violentar el marco regulatorio, lo cual implica una revisión profunda de la forma como se han venido explotando las fuentes de fondos disponibles y las opciones alternativas que no se han utilizado.

³⁰ Los municipios al ser tutelados por los estados sufren un asfixiante control jurídico-reglamentario y administrativo, que impide extender sus fuentes de fondos.

³¹ De no ser así, querrá decir que los gobiernos municipales están faltos de imaginación o que realizan un mal diagnóstico de las necesidades locales.

4.1. FUNCIONES MUNICIPALES E INGRESOS

Las funciones que normalmente llevan a cabo los gobiernos municipales y que de alguna forma se derivan del mandato constitucional, y la legislación y reglamentación local son las siguientes:

- a) **Normatividad y planeación.** El objeto de esta función es fijar las reglas de operación para el resto de las funciones del municipio, por ejemplo: reglamentación interna, criterios de tipo presupuestal, normas para el manejo del patrimonio, etcétera.
- b) **Administración del patrimonio de la sociedad.** Dentro de esta función caben todas las acciones vinculadas a la conservación y administración del patrimonio de la sociedad, por ejemplo, preservación del medio ambiente, preservación y fomento de áreas verdes, reglamentación del uso del suelo, etcétera.
- c) **Prestación de servicios públicos.** Función municipal por excelencia, el artículo 115 constitucional fracción III establece los servicios que están a cargo del mismo como, que son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas le permitan de acuerdo con sus necesidades y capacidad financiera y administrativa.
- d) **Administración hacendaría.** Cumplir esta función implica llevar a cabo toda una serie de actividades tendientes a recabar ingresos para sufragar los gastos originados por el cumplimiento de las funciones aquí señaladas, así como administrar el patrimonio con que cuenta el municipio, su registro contabilidad y el manejo o disposición de endeudamiento.
- e) **Regulación de actividades de los particulares.** El gobierno municipal tiene a su cargo otorgar licencias y permisos para regular y controlar la actividad de los particulares, para lo cual tendrá que fungir como inspector y supervisor de los mismos.

- f) **Promoción y comunicación social.** A través de esta función se establece el vínculo entre comunidad y gobierno municipal que le permite a este último comunicar a la comunidad cuales son sus intenciones y sus logros, así como recabar las demandas y las necesidades que deberán ser atendidas.
- g) **Administración general.** Función que se refiere a la administración interna del ayuntamiento en asuntos tales como personal, servicios generales internos, contraloría, etcétera.

Ahora para cumplir las funciones arriba señaladas implica para el ayuntamiento un despliegue de acciones que para poder cubrirlas a entera satisfacción requieren recursos financieros suficientes y oportunos. Lo interesante aquí es que si bien al cumplir estas trae consigo gastos, también algunas de ellas³² generan los ingresos propios que bien podrían cubrir parcial o totalmente estas.

Las cosas funcionan así, el proceso de cumplimiento de las funciones de gobierno va generando gastos pero a su vez fuertes flujos de fondos a la tesorería municipal, pues al administrar el patrimonio de la comunidad cobran los **impuestos** sobre la propiedad inmobiliaria (predial, traslado de dominio, revalorizaciones) y algunos otros como el que recae sobre anuncios publicitarios en la calle, al proporcionar los servicios públicos cobra sus **derechos** (precios y tarifas), al sancionar las violaciones e incumplimientos de leyes y reglamentos obtiene los **aprovechamientos** (multas y recargos), además al regular las actividades de los particulares recabarán recursos por licencias, permisos y concesiones. Esta visión de las relaciones entre las funciones de gobierno y las funciones financieras (ingresos)³³ en los municipios nos permite identificar la gran interdependencia que existe entre estas, ya que no podrán cumplirse unas sin las otras y viceversa; además es importante destacar que dicho desempeño de funciones representan un potencial extraordinario para ampliar los recursos financieros municipales.

³² Las sustantivas, es decir la gestión de los servicios públicos y el desarrollo económico y urbano.

³³ Para nuestro estudio nos interesa el flujo de fondos que se genera en el desempeño de las funciones de gobierno, por lo que no abordamos otras áreas de la administración financiera municipal.

Ahora esta relación entre desempeño de funciones gubernamentales y generación de ingresos tiene implicaciones interesantes. Cuando el municipio desempeña sus funciones con ineficiencia no obtiene los ingresos suficientes y necesarios, se ha iniciado y encadenado un círculo vicioso, para el que existen básicamente tres opciones una interna y dos externas.

La interna consiste en que a partir del marco de condiciones presentes realizar un rediseño total del funcionamiento del municipio, es decir, de la forma de enfrentar y solucionar los problemas, lo que implica un cambio de procesos, métodos, sistemas, políticas, estrategias, etc., que le permitan un desempeño eficiente y de esta forma generar los dineros que vuelvan autofinanciable al ayuntamiento. Tarea que debe ser encabezada por las autoridades y funcionarios locales, con una fuerte participación ciudadana, pero sobre todo implica un cambio de ideas, actitudes, comportamientos, sobre como funciona y se organiza esta institución de gobierno.

La alternativa externa consiste en presionar más a las autoridades estatales y federales para que se les asignen más recursos económicos, olvidándose de las alternativas endógenas³⁴ (rediseñar, reordenar, optimizar, innovar) en donde de obtenerlos (normalmente si los obtienen) agudizan por si mismos la dependencia financiera respecto a los otros dos ordenes de gobierno, alejándose cada vez más del concepto de autonomía y municipio libre.

Una segunda alternativa externa es acudir al crédito, ya sea con la banca de desarrollo o con la banca comercial, en donde además de las altas tasas de interés y los requisitos exigibles por las instituciones bancarias, para obtener la autorización de la Legislatura estatal es un proceso complicado y difícil de lograr.

³⁴ Alternativas que las más de las veces tienen un costo político, pues realizar cambio radicales en la forma de conducir el municipio normalmente afecta los intereses políticos y económicos de los grupos de poder locales, costo en el que ninguna autoridad quiere incurrir.

Por otro lado si bien los recursos crediticios alivian las finanzas municipales en el corto plazo, representan fuertes presiones presupuestales por su servicio (amortización e intereses), recursos que se distraen de otros rubros más relevantes para la promoción del desarrollo local.

Es triste observar que la alternativa más socorrida por los municipios es más transferencias federales y estatales, y con ello, más dependencia y menos autonomía, pérdida de oportunidades de desarrollo pues los recursos así obtenidos han servido para sostener pesadas e ineficientes estructuras administrativas. Por otro lado, los que se deciden por los recursos del crédito lo hacen de manera irresponsable asfixiando sus finanzas, a lo que si se suman las constantes crisis económicas que elevan las tasa de interés al doble o triple, convirtiéndose en una pesada carga financiera.

Los que han optado por buscar las soluciones al interior de municipio, son aquellos municipios innovadores que están realizando reestructuraciones administrativas, permitiendo la intervención de particulares en la prestación de los servicios públicos (concesiones), ejerciendo el poder de forma democrática, abierta a la participación ciudadana a fin de ejercer sus funciones con eficiencia y eficacia, y de esta forma generar un círculo virtuoso –innovación-eficiencia-ingreso- que lleve a sus ciudadanos a mayores niveles de vida.

En el Estado de México, Municipios como Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz, son ejemplos, de lo que es innovar en este nivel de gobierno, pues muchas de sus funciones se están desempeñando de una manera diferente, con la participación de los sectores privado y social, reestructurando sus estructuras administrativas (planeación estratégica, calidad total, reingeniería), profesionalizando al personal, integrando nuevas tecnologías, etc., que en conjunto ha dado mejores niveles de bienestar a sus habitantes y se han convertido en paradigmas a emular.

4.2. FUENTES DE INGRESOS

Es necesario revisar las fuentes de financiamiento disponibles para los municipios establecidas en sus respectivas leyes de ingresos aprobada por las legislaturas locales.

Existen varias clasificaciones de ingresos públicos, pero la clasificación más aceptada y utilizada es la que divide los ingresos públicos en ordinarios y extraordinarios.

4.2.1. Ingresos Ordinarios

Son los que se perciben con regularidad a través de fuentes y mecanismos internos y externas, por sus características son previsibles (normalmente) en montos y periodicidad. Se clasifican en:

4.2.1.1. Ingresos Propios Directos

Que son ingresos que el municipio obtiene directamente de la comunidad, en apego a las leyes correspondientes, se dividen en:

i) IMPUESTOS. Son contribuciones establecidas en la ley y que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica de hecho prevista por la misma. En lo que ha estados y municipios se refiere, son los impuestos cuya observancia y aplicación es obligatoria únicamente dentro de su ámbito territorial propio. En los municipios del Estado de México los impuestos establecidos en la Ley de ingresos municipales para el ejercicio de 1999³⁵, son los siguientes: predial, sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, sobre fraccionamientos, sobre anuncios en la vía pública, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, sobre servicios de hospedaje.

³⁵ El impuesto sobre radicación que se venía causando desde 1994 fue derogado para el ejercicio fiscal de 1999.

ii) DERECHOS. Son las contribuciones establecidas en la ley por servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público. La ley de ingresos municipales del Estado de México señala los siguientes: agua potable y drenaje, registro civil, obras públicas, certificaciones, rastros, corral de concejo, uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales, panteones, estacionamientos en vías públicas, licencias, servicios de vigilancia prestados por autoridades de seguridad pública, identificación de señales de sangres tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes, servicio de alumbrado público, entre otros.

iii) PRODUCTOS. Son las cantidades de dinero que el gobierno municipal recibe por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales, sean materiales, financieros o de otra índole, están constituidos por: venta o arrendamiento de bienes municipales, bosques municipales, utilidades, dividendos y rendimientos de inversión en créditos, valores y bonos, y por acciones y participaciones en sociedades y empresas y los rendimientos de la actividad de organismos descentralizados cuando estas no son propias de derecho público.

iiii) APROVECHAMIENTOS. Son las cantidades de dinero que recibe el gobierno por funciones de derecho público, no clasificados como impuestos, participaciones, derechos, o productos pero que provienen de sus fuentes de ingreso normales u ordinarias, para los municipios del Estado de México son: multas, recargos, reintegros, resarcimientos, indemnizaciones por daños a bienes municipales, subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones e ingresos derivados de organismos descentralizados cuando sea por actividades propias de derecho público.

4.2.1.2. Ingresos Ordinarios Indirectos.

Son aquellos que obtienen los municipios al estar inmersos en el Sistema Nacional de Coordinación fiscal.

i) PARTICIPACIONES. Son la participación de los municipios en la recaudación federal participable que las leyes estatal y federal de coordinación fiscal establecen para estos, así como por otros convenios, acuerdos o declaratorias en que participen.

ii) APORTACIONES. Son ingresos que recientemente la federación asignó a los municipios con cargo a su presupuesto, que se encuentran contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal, y cuyo principal objetivo es coadyuvar al fortalecimiento de la hacienda municipal.

4.2.2. Ingresos Extraordinarios

Son recursos eventuales que reciben los municipios ante situaciones imprevistas para hacer frente a situaciones de contingencia, como son los préstamos y financiamientos contraídos por el municipio, así como las transferencias, aportaciones o subvenciones especiales del gobierno federal y/o estatal.

i) DEUDA PÚBLICA. Son aquellas cantidades de dinero que el gobierno municipal obtiene como prestamos para financiar programas de inversión, fomento o sufragar parcialmente su gasto. En el caso de los municipios estos pueden contratar deuda sólo con instituciones públicas y particulares nacionales, nunca con acreedores extranjeros.

ii) TRANSFERENCIAS. Son recursos que la Administración Pública Federal y Estatal destinan en forma directa o mediante fondos fideicomitidos al gobierno municipal contribuyendo así al bienestar social como parte de su política económica general y de acuerdo a sus estrategias y prioridades del desarrollo regional y nacional.

En lo que respecta a deuda pública es importante precisar que la Constitución en su artículo 117 fracción VIII establece que "...los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas

productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas pública, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por conceptos y hasta los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos...”. Donde de acuerdo a lo anterior los municipios se ven muy limitados para hacer uso del recurso del crediticio puesto que este se encuentra condicionado a: 1) que se destine a inversiones productivas; 2) sujetar el financiamiento de organismos descentralizados empresas paramunicipales; 3) que las legislatura locales establezcan las bases mediante las cuales se contratarán obligaciones o empréstitos y que se fijaran en una ley estatal de deuda; 4) que las mismas legislaturas autoricen conceptos y montos de financiamiento.

Así mismo, La Ley de ingresos del Estado de México, en su artículo 6º., establece que los ayuntamientos “ podrán contratar financiamientos a su cargo y asumir obligaciones contingentes hasta por un monto que sumado a las obligaciones ya existentes, produzca un saldo al cierre del ejercicio que no rebase el 30% de los ingresos ordinarios del mismo, y cuyo servicio sumado al de la existente al inicio del ejercicio, no exceda durante el año, el 75% del monto límite de contratación anual.

Un elemento importante de los recursos del crédito es que estos se tienen que recuperar, o mejor bien dicho se tienen que reembolsar. Pero si se hace una eficiente administración de la deuda (y los recursos son canalizados a proyectos viables y con una alta tasa de retorno), los recursos así originados pueden permitir la generación de recursos para cubrir los compromisos contraídos (costos financieros) y sobre todo producir recursos (beneficios) adicionales. Ahora si por el contrario los municipios utilizan los dineros provenientes del crédito para mantener pesadas e ineficientes estructuras administrativas (gasto corriente), no se generan flujos de fondos adicionales y las finanzas públicas se presionan más al distraer recursos de otras fuentes para cubrir los compromisos.

4.3. EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL

Es momento en nuestra argumentación de revisar el contexto histórico, demográfico, y económico de Nezahualcóyotl, como premisa para revisar su estructura de ingresos en los últimos veinte años.

4.3.1. Antecedentes Históricos

Nezahualcóyotl, es el nombre del rey poeta de Texcoco, en cuyo honor se denominó así al municipio; vocablo compuesto por las voces nahuas, nezahual, ayuno, ayunar; y cóyotl; coyote; y que significa “coyote que ayuna” o “coyote ambriento”.

El municipio se asienta sobre lo que fue el lago de Texcoco, mismo que en la primera mitad de este siglo se aceleró su proceso de desecación, dejando grandes extensiones de tierra erosionada, conocidas como “tierras del ex vaso del Lago de Texcoco”. Algunas prominentes figuras de la historia nacional hicieron grandes esfuerzos por enajenarlas al considerarlas tierras no fértiles: Venustiano Carranza en 1919 fijó un precio de sesenta pesos oro la hectárea o treinta pesos la renta anual por hectárea, en 1922 el entonces Presidente de la República, general Alvaro Obregón, fijó un nuevo valor de venta de treinta pesos la hectárea, posteriormente el gobierno de Pascual Ortiz Rubio abatió el precio de la hectárea a un simbólico peso. Si en un principio los esfuerzos por enajenar y poblar el yermo³⁶ no tuvieron éxito, con el simbólico peso, la tierra propiedad federal pasó masivamente a ser adquirida por particulares, dichas tierras así enajenadas pasarían dos décadas en manos de acaparadores, que a su tiempo, vinieron a ser prominentes fraccionadores, que darían pie al nacimiento caótico de las llamadas en su tiempo colonias del ex Vaso del Lago de Texcoco.

³⁶ Terreno inhabitado, despoblado.

A principios de los años 40s la ciudad de México demandaba abundante mano de obra para alimentar su desarrollo industrial, a las industrias existentes se sumaban día con día nuevas unidades productivas de diverso tamaño, todas ellas demandantes de mano de obra barata. Por otro lado el campo mexicano ya no ofrecía ningún porvenir, el surco, la milpa, cada vez eran menos productivos, cada vez garantizaban menos la subsistencia del campesino. No existían programas gubernamentales que impulsaran el desarrollo del campo, que alentaran la economía de las pequeñas comunidades, que proporcionaran educación y cultura a las familias campesinas. Es así, que la gente de provincia comenzó a emigrar a la capital del país en busca de alternativas que le permitieran mejores condiciones de vida para ellos y sus hijos.

En aquellos años, la Ciudad de México, apenas contaba con un millón 500 mil habitantes, a los que se venían a integrar los nuevos residentes, la ciudad comenzó a tener dificultades para dotar ha toda esta población de suficientes servicios públicos, la vivienda no era suficiente, la Ciudad vivía una verdadera explosión demográfica que la saturó, lo que propició su expansión territorial más allá de sus límites originales.

Paralelamente, al Lago de Texcoco se le seguía ganando terreno debido a las obras de desagüe de la Cuenca de México con el túnel de Tequisquiác, que aceleró el proceso de desecación, lo cual fue aprovechado por algunas familias que se asentaron en parte de lo que es hoy la colonia Juárez Pantitlán y Pantitlán. Es entonces cuando surgieron empresas fraccionadoras que sin escrúpulos vendieron las tierras (adquiridas a un peso la hectárea), a uno y dos pesos el metro cuadrado, donde se edificaron improvisadas casas de madera, lámina y cartón; para 1945 y de forma más organizada mediante la venta de lotes se poblaron las primeras tres colonias en lo que hoy es el municipio de Nezahualcóyotl: La México, el Sol y Juárez Pantitlán.

A partir de ese año, el crecimiento de nuevas colonias fue acelerado en todas direcciones, al grado de que 1949 existían 2 mil habitantes, y para 1954 eran ya 40 mil, mismos que carecían de terrenos legales y de los servicios básicos. Este crecimiento desmedido se debió a que los fraccionadores promovieron en las colonias populares del Distrito Federal la venta de lotes con pagos hasta semanales, que motivo a quienes deseaban un espacio propio para vivir.

Administrativamente las colonias del ex vaso pertenecían al municipio de Chimalhuacán, mismo que nunca les prestó atención más que para cobrarles impuestos. Los colonos organizados exigieron estar representados en el ayuntamiento de Chimalhuacán, petición que no les fue concedida, al contrario ese ayuntamiento se olvidaba cada vez más de los reclamos de las recién formadas colonias. La llegada de más y más colonos, agudizaba aun más las carencias de agua entubada, drenaje, transporte, escuelas; tanto el gobierno estatal como el federal muy poco o nada hacían por auxiliar a los desvalidos habitantes del páramo.

Si bien eran loables los esfuerzos de la comunidad por organizarse, para ser representados ante las diversas instancias gubernamentales, el crecimiento demográfico hacía aquello una tarea extremadamente difícil, se formaron concejos ciudadanos, con o sin representantes de las autoridades para gestionar sus demandas. Los nuevos pobladores seguían llegando, se habla que para 1962 la población sobrepasaba los 200 mil habitantes. Para el gobierno de Chimalhuacán y sus habitantes los nuevos pobladores no eran más que intrusos de una tierra que ha decir de ellos les fue robada por los fraccionadores, es así, que miles de seres vivían al margen de toda ley y de todo derecho, surgiendo así la concepción de “ciudad perdida, sin ley y sin destino”.

Sin embargo, el proceso organizativo de los colonos nunca claudicó, se unieron en un todo y formaron una verdadera Unión de Fuerzas, con el objeto de lograr la independencia política de las colonias para dar vida a un nuevo municipio, libre y autónomo. La tarea fue tenaz, cruenta, llena de vejaciones, encarcelamientos y hasta

muertes; hasta que finalmente vieron coronado su esfuerzo. El 18 de abril, la XLI legislatura del Estado expidió el decreto número 93 mediante el cual las colonias del Vaso de Texcoco, pasaban a ser el Municipio 120 del estado, cuyo nombre es Nezahualcóyotl, mismo que entro en vigor el 1 de enero de 1964³⁷.

4.3.2. Aspectos Geográficos

Nezahualcóyotl es un municipio territorialmente pequeño del Estado de México, con apenas una extensión territorial total de 62.44 kilómetros cuadrados, y que se compuso con partes de los municipios de Chimalhuacán, la Paz, Ecatepec, Texcoco y Atenco, pero el tercero más importante del país después de Guadalajara y Monterrey y el quinto en el mundo por el número de habitantes. Colinda al Norte con Ecatepec; al oriente con Chimalhuacán y Texcoco; al sur con la Paz y el Distrito federal y al poniente con el Distrito Federal.

Oficialmente están registrados 167 mil siete lotes distribuidos en 85 colonias, en donde el 83% del uso del suelo es urbano y un 15% del suelo es terreno erosionado, por lo que no existen en el municipio superficies territoriales dedicadas a la producción agrícola y tampoco existen tenencias de la tierra bajo el régimen ejidal y comunal.

4.3.3. Infraestructura

En el municipio se encuentra instalada una gran variedad de instituciones educativas, que incluye desde guarderías, preescolar, primaria, secundaria, nivel medio superior y superior, donde son evidentes las grandes carencias en infraestructura, equipamiento y capacitación. Las autoridades municipales se quejan de la escasa coordinación interinstitucional que no permite atender los justos reclamos de la gran comunidad estudiantil.

³⁷ Nezahualcóyotl, Historia de una Gran Ciudad. H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1998.

CUADRO No. 4
ESCUELAS, MAESTROS Y ALUMNOS
SEGÚN NIVEL EDUCATIVO (1994-1995)
(NUMERO)

Nivel educativo	Escuelas	Maestros	Alumnos inscritos
<i>Total</i>	736	9,901	256,120
Preescolar	123	503	14,694
Primaria	407	5,446	163,577
Media básica	134	2,689	55,810
Media superior	41	831	15,683
Profesional medio	11	316	3,439
Cap. Para el trabajo	20	116	2,917
INDICADORES	UNIDAD		CANTIDAD
Maestros x escuela	Maestro		13
Alumnos x escuela	Alumno		348
Alumnos x maestro	Alumno		26

FUENTE: GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, INEGI, 1996: ANUARIO ESTADISTICO DE MEXICO 1996; IIIGCEM, INEGI. AGUASCALIENTES, AGS.

La infraestructura educativa del municipio presenta serios deterioros, los inmuebles requieren programas de rediseño, remozamiento y mantenimiento permanente, la planta docente en sus diferentes niveles requiere actualización y capacitación constante.

En el nivel primaria, con un total de 407 escuelas que atiende a 163 mil 577 alumnos (ver cuadro 1), el porcentaje de deserción escolar es un problema que se agrava cada vez más, lo cual es generado por factores económicos, ya que en muchos casos el alumno debe emplearse para contribuir a la economía familiar.

Además el municipio presta los servicios de alumbrado público y electrificación, mercados, rastro y salud, seguridad social, limpia y disposición de desechos sólidos, panteones y seguridad pública.

Otro de los grandes esfuerzos del municipio se centra en la promoción del deporte y la recreación, alentando a la juventud nezahuacoyotlense a la práctica de deportes

4.3.4. Aspectos Sociodemográficos

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 1995, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Nezahualcóyotl contaba con 1,233,868 habitantes, cantidad menor al Censo de 1990, que registro una población de 1,256,115 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de - 0.65%, respecto a la correspondiente a 1980, que entonces fue de 1,341,230 habitantes y un aumento de 8.74% anual en el transcurso de la década anterior. Esta situación refleja una muy drástica disminución de la tasa de crecimiento poblacional que ha modificado el perfil demográfico del municipio, dando por resultado una baja absoluta de la población.

CUADRO 5
POBLACION 1970-2000

	1970	1980	1990	1995	2000*
Total	580,436	1,341,230	1,256,115	1,233,868	1,153,975
Hombres	295,078	666,106	615,947	604,881	nd
Mujeres	285,358	675,124	640,168	628,987	nd
Densidad					
Habs/K2	9,295.90	21,480.30	20,117.15	19,760.86	18,481.34
Variación					
%80/70	8.74				
%90/80	-0.65				

*/ Proyección, Gobierno del Estado de México- COESPO 1996.

FUENTE: Gobierno Federal, 1972:IX Censo General de Población, 1970.

INEGI, 1980 Y 1990.

INEGI, 1996: Censo de Población y Vivienda 1995, Estado de México, resultados definitivos

La tendencia marca una disminución importante en la población total, misma que se explica por dos factores principales; la disminución en la tasa de natalidad y una fuerte migración intermunicipal en el Estado, que en conjunto han modificado radicalmente la dinámica poblacional. Después de que Nezahualcóyotl fue el

municipio con mayor crecimiento poblacional de 1950 á 1980, las estadísticas oficiales indican que dicha tendencia se ha modificado.

La población de 12 años y más era de 908 mil 008 personas, de los cuales la población económicamente activa (PEA), según estudios del INEGI realizados en 1990 era de 412 mil 307 habitantes; la población ocupada ascendía a 399 mil 797 y la población desocupada era de 12 mil 510 personas.

4.3.4. Economía

Según cifras oficiales de 1993 en el municipio hay 36,033 establecimientos económicos de los cuales 20,608 (57%) se dedican al comercio, 12,047 (33.4%) a servicios y 3,378 (9.4%) a la industria manufacturera, de esta última el 80% corresponde a talleres de ropa.

CUADRO 6
ESTABLECIMIENTOS ECONOMICOS, SEGÚN ACTIVIDAD
1985-1993
(ESTABLECIMIENTOS)

Concepto	1985	%	1988	%	1993	%
Total	21,928	100	23,173	100	36,033	100
Industriales	2,165	10	1,944	8	3,378	9.4
Comerciales	13,578	62	14,386	62	20,608	57.1
De servicios	6,185	28	6,843	30	12,047	33.4

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal, 1997-2000.

La actividad económica en el municipio se centra en actividades terciarias (comerciales y de servicios), donde predominan las microempresas familiares, mismas que proporcionan gran parte del empleo disponible para los ciudadanos nezahualcoyotlenses, distribuyéndose de la siguiente manera:

GIROS COMERCIALES

Giros	%
Alimentos, bebidas y tabacos	43.73
Maquinaria y equipo	20.15
Textiles y cuero	11.72
Maderas y muebles	8.72
Químicas y Plásticos	6.35
Minerales no metálicos	5.74
Papel, imprentas y editoriales	2.99
Otros	0.13

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal, 1997-2000.

Adicionalmente el sector comercial comprende los siguientes rubros:

SECTOR COMERCIAL

RUBRO	CANTIDAD
Tiendas de autoservicio	7
Mercados públicos	67
Tianguis o mercados sobre ruedas	80
Lecherías sociales	49
Rastro municipal	1

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

Nezahualcóyotl se ubica en la región del Valle de México, una de las zonas comerciales y de servicios más importantes de país, de ahí que su economía sea completamente “terciarizada”, cuyos giros principales son: Alimentos, bebidas y tabaco con 43.73 por ciento, maquinaria y equipo 20.15 por ciento, textiles y cuero 11.72, y maderas y muebles 8.72 por ciento.

Debido al proceso de descentralización económica del Valle de México, iniciado a partir de 1985, y dado que Nezahualcóyotl es un municipio joven que cuenta con apenas 35 años de existencia, no se asientan grandes industrias, pues estas requieren una gran infraestructura y servicios público suficientes para poder operar, elementos de los que el municipio se ha ido dotando de una manera lenta, lo que ha impedido el desarrollo de proyectos productivos de gran magnitud.

4.4. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE NEZAHUALCOYOTL 1978-1998

4.4.1. Aspectos Metodológicos

Con objeto de conocer la evolución de la estructura de ingresos de Nezahualcoyotl, se realizará una revisión de carácter histórico—estadístico, a partir de la construcción de una serie de veinte años (1978-1998), donde podremos apreciar los impactos en la hacienda municipal local de las importantes reformas en el ámbito financiero. Para efectuar el análisis por medio de esta metodología, es necesario disponer de la información financiera desglosada como componentes de ingreso y gasto³⁸. La información estará basada en datos de fuentes primarias como el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, y secundarias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

4.4.2. Evolución de los Ingresos Brutos Totales

A pesar de ser un municipio territorialmente pequeño, Nezahualcóyotl es uno de los más importantes, no sólo del Estado de México sino del país, tanto desde el punto de vista demográfico y político, como del de sus ingresos públicos³⁹.

En la serie de tiempo que hemos construido podemos apreciar que los ingresos públicos brutos de Nezahualcóyotl crecieron en el periodo un 271 por ciento, al pasar de \$ 40,000 millones de pesos en 1978 a \$ 148,270 millones en 1998 (a pesos constantes de 1994). Sin embargo, como se aprecia en la gráfica 1 en 1997 los ingresos totales (96,004) eran inferiores a los obtenidos en 1984 (99,524) que es un indicio de la astringencia financiera en la que vive.

A inicios de la década de los 80s es notoria la debilidad financiera del municipio, al presentarse en 1980 la cifra histórica más baja de 27,540; provocada por un descenso de las participaciones e impuestos en sendos 77.66 por ciento y 50.54 por

³⁸ Dado que nuestro interés se centra en las fuentes de ingreso no abordamos con profundidad la parte de los egresos.

³⁹ Véase: Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1992-1996. INEGI. Aguascalientes, 1998.

CUADRO 7

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE NEZAHUALCOYOTL 1978-1998.

(Cifras en miles a pesos de 1994)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos	40,000	40,812	27,540	64,198	85,961	94,829	96,524	72,814	75,537	67,202	87,440	122,940	106,089	118,186	118,069	138,550	220,108	120,461	99,049	96,004	148,270
Ingreso público ordinario	40,000	40,812	27,540	64,198	85,961	94,829	96,524	72,814	75,537	67,202	87,440	110,946	105,864	105,002	110,965	132,836	135,642	109,905	91,084	96,004	103,502
Ingreso público directo	13,832	13,920	21,531	15,462	8,374	12,774	29,094	41,935	39,526	43,628	63,099	84,653	81,041	89,122	72,612	82,391	84,376	65,531	35,102	32,728	37,896
Impuestos	5,234	5,062	2,504	6,068	1,232	717	20,060	32,375	26,710	31,246	24,808	28,579	32,636	27,222	30,416	33,651	33,976	29,753	25,526	22,744	20,484
Contribución de mejoras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	375	464	16
Derechos	4,469	4,746	6,259	4,893	5,665	3,715	1,512	4,628	7,895	5,642	19,287	23,933	33,769	35,993	40,247	41,652	43,029	28,544	4,957	5,324	6,788
Productos	2,617	2,531	2,504	1,957	369	196	1,844	140	490	942	2,202	1,649	2,710	2,602	461	4,120	3,245	3,465	1,886	1,946	7,727
Aprovechamientos	1,495	1,582	10,265	2,544	1,108	8,147	5,679	4,792	4,431	5,799	16,802	30,491	11,926	3,305	1,487	2,967	4,126	3,394	2,269	2,648	2,861
Ingreso público indirecto	26,168	26,892	6,009	48,736	77,586	82,055	70,430	30,879	36,011	23,574	24,341	26,293	24,824	35,880	36,343	50,445	51,466	44,374	55,983	63,276	110,373
Participaciones	26,168	26,892	6,009	48,736	77,586	82,055	70,430	30,879	36,011	23,574	24,341	26,293	24,824	35,880	36,343	50,445	51,466	44,374	55,983	63,276	110,373
Aportaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44,767
Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,328	7,111	3,224	1,189	8,127	406	0	0
Ingreso público extraordinario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,894	225	7,853	0	2,486	83,074	2,427	7,559	0
Deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,894	225	7,853	0	2,486	83,074	2,427	7,559	0	0
Egresos	39,879	39,230	68,099	55,782	79,433	93,917	113,462	66,215	73,178	62,979	79,393	122,840	106,089	118,186	118,069	138,550	220,108	120,461	99,049	96,004	148,270
Gastos administrativos	29,533	29,739	44,064	19,964	51,601	50,641	55,791	49,696	63,563	42,654	56,968	69,411	70,339	103,747	95,344	119,182	190,898	97,357	70,533	67,692	86,438
Obras públicas y fomento	8,598	8,858	22,282	35,818	25,369	39,366	53,283	17,181	4,795	15,312	17,659	44,418	27,581	8,501	7,276	7,712	9,784	6,145	7,196	13,052	33,966
Transferencias	748	633	1,753	0	2,463	3,910	4,368	2,338	4,820	5,014	4,768	8,978	5,655	5,884	7,644	11,675	12,477	12,947	9,253	9,748	19,370
Deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	2,512	52	31	0	6,947	1,832	12,067	7,654
Otros gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,178	0	0	842

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987; Aguascalientes, 1989; (1986-1988) INEGI; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988; Aguascalientes, 1990; (1989-1993) INEGI; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993; Aguascalientes, 1995; (1992-1994) INEGI; Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996; Aguascalientes, 1998; (1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcoyotl.

CUADRO 8

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS Y EGRESOS PUBLICOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998.
(Porcentajes)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio	
Ingresos	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso público ordinario	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso público directo	34.58	34.11	78.18	24.09	9.74	13.47	29.23	57.59	52.33	64.92	72.16	68.91	76.39	58.49	61.50	59.47	38.33	54.40	35.44	34.09	25.56	46.81	46.81
Impuestos	13.08	12.40	9.09	9.45	1.43	0.76	20.16	44.46	35.36	46.50	28.37	23.26	30.76	23.03	25.76	24.29	15.44	24.70	25.77	23.69	13.82	21.50	21.50
Contribución de mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	0.47	0.07	0.01	0.04	0.04
Derechos	11.21	11.63	22.73	7.62	6.59	3.92	1.52	6.36	10.45	8.40	22.06	19.48	31.83	30.45	34.09	30.06	19.55	23.70	5.00	5.55	4.58	15.08	15.08
Productos	6.54	6.20	9.09	3.05	0.43	0.21	1.85	0.19	0.65	1.40	2.52	1.34	2.55	2.20	0.39	2.97	1.47	2.88	1.90	2.03	5.21	2.62	2.62
Aprovechamientos	3.74	3.88	37.27	3.96	1.29	8.59	5.71	6.58	5.87	8.63	19.22	24.82	11.24	2.80	1.26	2.14	1.87	2.82	2.29	2.76	1.94	7.56	7.56
Ingreso público indirecto	65.42	65.89	21.82	75.91	90.26	86.53	70.77	42.41	47.67	35.08	27.84	21.40	23.40	30.36	32.47	36.41	23.38	36.84	56.52	65.91	74.44	49.08	49.08
Participaciones	65.42	65.89	21.82	75.91	90.26	86.53	70.77	42.41	47.67	35.08	27.84	21.40	23.40	30.36	32.47	36.41	23.38	36.84	56.52	65.91	74.44	49.08	49.08
Aportaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	30.19	1.44	1.44
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.51	6.02	2.33	0.54	6.75	0.41	0.00	0.00	0.98	0.98
Ingreso público extraordinario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.64	0.00	1.79	37.74	2.01	7.63	0.00	0.00	3.13	3.13
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.64	0.00	1.79	37.74	2.01	7.63	0.00	0.00	3.13	3.13
Egresos	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Gastos administrativos	75.96	75.81	64.71	35.79	64.96	53.92	49.17	71.80	86.86	67.73	71.75	56.51	66.30	87.78	80.75	86.01	86.73	80.82	71.21	70.51	58.30	69.66	69.66
Obras públicas y fomento	22.12	22.58	32.72	64.21	31.94	41.92	46.96	24.82	6.55	24.31	22.24	36.16	26.00	7.19	6.16	5.57	4.45	5.10	7.27	13.60	22.91	22.61	22.61
Transferencias	1.92	1.61	2.57	0.00	3.10	4.16	3.87	3.38	6.59	7.96	6.01	7.31	5.33	4.98	6.47	8.43	5.67	10.75	9.34	10.15	13.06	5.84	5.84
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	2.37	0.04	0.03	0.00	3.16	1.52	12.18	5.74	5.16	1.44	1.44
Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.58	0.00	0.00	1.81	0.00	0.00	0.57	0.43	0.43

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
(1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
(1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
(1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
(1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

CUADRO 9

TASA DE VARIACION REAL ANUAL DE LOS INGRESOS Y EGRESOS PUBLICOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1979-1998.
(A pesos constantes, 1994=100)

Concepto	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Ingresos	2.03	-32.52	133.11	33.90	10.32	4.95	-26.84	3.74	-11.03	30.11	40.48	-13.64	11.40	-0.10	17.35	58.86	-45.27	-17.78	-3.07	54.44	12.52
Ingreso público ordinario	2.03	-32.52	133.11	33.90	10.32	4.95	-26.84	3.74	-11.03	30.11	26.88	-4.58	-0.81	5.67	19.72	2.26	-19.09	-17.12	5.40	7.81	8.70
Ingreso propio ordinario	0.64	54.68	-28.19	-45.84	52.54	127.75	44.14	-5.75	10.38	44.63	34.16	-4.27	-14.71	5.05	13.47	2.41	-22.33	-46.44	-6.76	15.79	11.57
Impuestos	-3.28	-50.54	142.35	-79.70	-41.79	2698.01	61.39	-17.50	16.98	-20.60	15.20	14.20	-16.59	11.73	10.64	0.96	-12.43	-14.21	-10.90	-9.94	134.70
Contribución de mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	23.83	-85.63	-75.78	-6.88
Derechos	5.79	31.89	-21.82	15.77	-34.42	-59.30	206.14	70.58	-28.54	241.87	24.09	41.10	6.59	11.82	3.49	3.30	-33.66	-82.63	7.41	27.51	21.85
Productos	-3.28	-1.08	-21.82	-81.12	-47.08	842.96	-92.39	249.03	92.45	133.74	-25.09	64.27	-3.96	-82.27	793.06	-21.24	6.79	-45.58	3.21	296.99	102.88
Aprovechamientos	5.79	548.92	-75.21	-56.44	635.03	-30.30	-15.61	-7.54	30.87	189.75	81.48	-60.89	-72.29	-54.99	99.49	39.05	-17.74	-33.15	16.70	8.82	61.59
Ingreso externo ordinario	2.76	-77.66	711.08	59.20	5.76	-14.17	-56.16	16.92	-34.54	3.25	8.02	-5.59	44.54	6.86	31.56	2.02	-13.78	26.16	13.03	74.43	40.17
Participaciones	2.76	-77.66	711.08	59.20	5.76	-14.17	-56.16	16.92	-34.54	3.25	8.02	-5.59	44.54	6.86	31.56	2.02	-13.78	26.16	13.03	74.43	40.17
Aportaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingreso público extraordinario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-98.11	3397.10	-100.00	0.00	3241.83	-97.08	211.50	0.00	322.76
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-98.11	3397.10	-100.00	0.00	3241.83	-97.08	211.50	0.00	322.76
Egresos	0.90	73.59	-18.09	42.40	18.23	20.81	-39.00	5.73	-13.94	26.06	54.72	-13.64	11.40	-0.10	17.35	58.86	-45.27	-17.78	-3.07	54.44	11.68
Gastos administrativos	0.70	48.17	-54.69	158.47	-1.86	10.17	-10.92	27.90	-32.89	33.55	21.85	1.34	47.50	-8.10	24.98	60.20	-49.00	-27.55	-4.03	27.69	13.67
Obras públicas y fomento	3.03	151.54	60.74	-29.17	55.17	35.35	-67.76	-72.09	219.34	15.33	151.53	-37.91	-69.18	-14.41	5.99	26.86	-37.19	17.11	81.37	160.23	32.79
Transferencias	-15.37	176.98	-100.00	0.00	58.77	12.21	-46.73	106.20	4.02	-4.90	88.31	-37.01	4.04	29.91	52.74	6.87	3.77	-28.53	5.35	98.70	20.77
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-73.63	558.71	-54.32	38.87	432.35
Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00	0.00	-100.00	0.00	0.00	-10.00

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
(1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
(1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
(1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
(1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcōyōtl.

CUADRO 10
INDICADORES DE GESTION FINANCIERA DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*	1998*	
Balance financiero	1.03	1.04	0.40	1.15	1.08	1.01	0.88	1.05	1.03	1.07	1.10	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Autonomía financiera	0.35	0.34	0.78	0.24	0.10	0.13	0.29	0.58	0.52	0.65	0.72	0.69	0.76	0.58	0.61	0.59	0.38	0.54	0.35	0.34	0.34	0.26
Autonomía tributaria	0.38	0.36	0.12	0.39	0.15	0.06	0.69	0.77	0.68	0.72	0.39	0.34	0.40	0.39	0.42	0.41	0.40	0.45	0.73	0.69	0.69	0.54
Ingreso por impuestos per cápita	4.40	4.00	1.87	4.55	0.93	0.54	15.35	24.93	20.70	24.38	19.49	22.60	25.98	21.75	24.39	27.08	27.44	24.11	20.95	18.99	18.99	17.35
Ingresos por derechos per cápita	3.77	3.75	4.67	3.67	4.28	2.82	1.16	3.56	6.12	4.40	15.15	18.93	26.88	28.76	32.27	33.52	34.75	23.13	4.07	4.45	4.45	5.75
Capacidad de inversión	0.22	0.23	0.33	0.64	0.32	0.42	0.47	0.25	0.07	0.24	0.22	0.36	0.26	0.07	0.06	0.06	0.04	0.05	0.07	0.14	0.14	0.23
Gasto de inversión per cápita	7.23	7.00	16.61	26.88	19.16	29.92	40.76	13.23	3.72	11.95	13.87	35.12	21.96	6.79	5.83	6.21	7.90	4.98	5.91	0.01	0.01	28.77
Gasto corriente	0.76	0.76	0.65	0.36	0.65	0.54	0.49	0.72	0.87	0.68	0.72	0.57	0.66	0.88	0.81	0.86	0.87	0.81	0.71	0.71	0.71	0.58

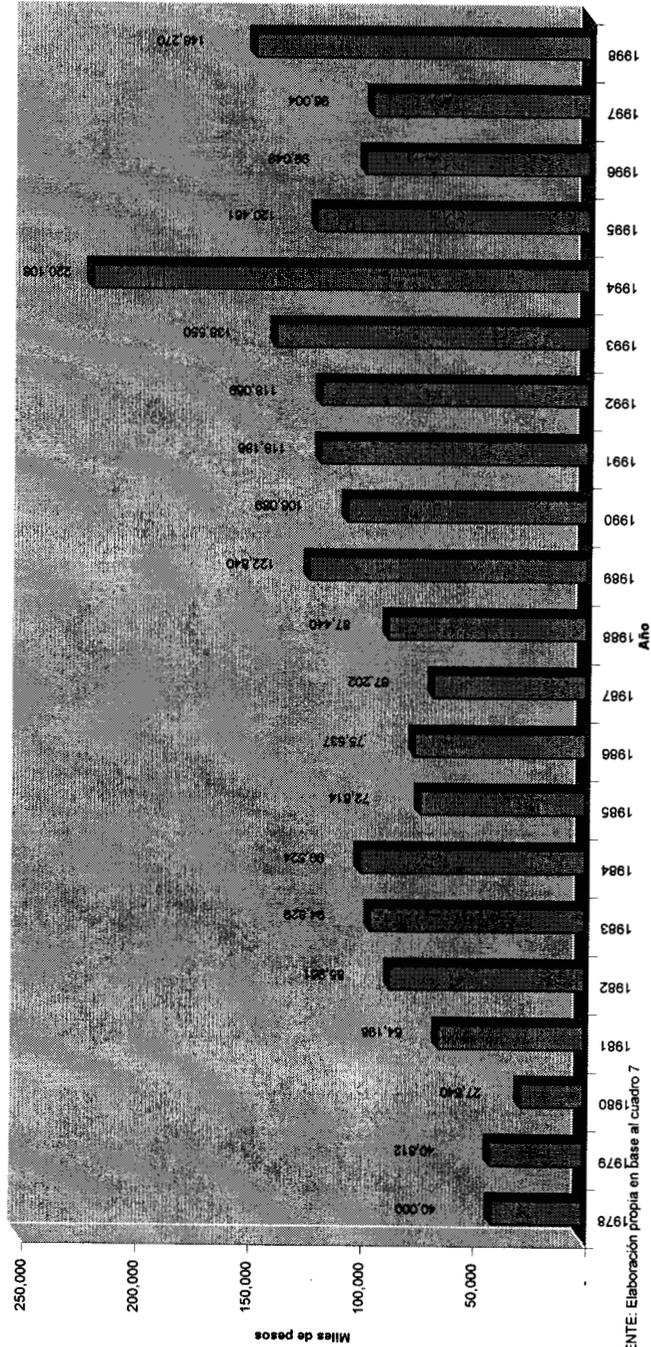
Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
 (1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1989.
 (1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
 (1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
 (1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.
 INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1980 y 1990.
 INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995.
 Consejo Nacional de Población (CONAPO).
 * Estimados (CONAPO).

ciento respectivamente (debido a la crisis económica). Iniciándose en 1981 una tendencia a la alza, tras incrementarse en ese año los impuestos en un 142.35 por ciento, y las participaciones en un 711.08 por ciento, derivado de la entrada en vigor en 1980 de la Nueva Ley de Coordinación Fiscal, que provocaron un incremento de los ingresos totales de 133.11 por ciento (la tasa de crecimiento histórica más alta del periodo de estudio) con respecto al año precedente, tendencia que se prolongó hasta 1984, año en que entraron en vigor las reformas al artículo 115 constitucional que otorgaron a los municipios la recaudación y administración de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que dicho sea de paso en ese año tras sendas caídas de los ingresos por participaciones y derechos provocaron un crecimiento en los ingresos totales de apenas 4.95 por ciento.

Así mismo, de 1985 a 1987 los ingresos públicos totales no crecieron, más bien disminuyeron, tendencia que se revertió a partir de 1988 año en que inicia un periodo de crecimiento sostenido que se prolonga hasta 1994, cuando además se registra la cifra histórica más alta de 220,108, provocada por la segunda mejor tasa de crecimiento del periodo de estudio (58.86%). Una vez más tras el llamado "error de diciembre" los años de 1995 a 1997 son de los más críticos para la hacienda pública de Nezahualcóyotl al presentarse estrepitosas caídas sucesivas, y no es hasta 1998 cuando se recupera una vez más el crecimiento, apuntalado por las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal aprobadas en diciembre de 1997 por las que se crea el régimen de Aportaciones, que represento para el ayuntamiento una importante inyección de recursos federales que fortalecieron su precaria hacienda pública dotándola de mayor capacidad financiera para responder a las crecientes demandas de la población nezahualcoyotlense.

También se identifican claramente los efectos en las arcas del municipio de las crisis económicas, pues en 1980 los fondos sufrieron un descenso de 32.52 por ciento, derivado de los años de más aguda crisis del mandato del presidente José López Portillo. En 1985 descendieron un 26.84% debido al terremoto que azoto a la Ciudad

GRAFICA 1
INGRESOS PÚBLICOS DE NEZAHUALCÓYOTL, 1978-1998
 (A pesos constantes, 1994=100)



FUENTE: Elaboración propia en Base al cuadro 7

de México, que motivo que los recursos federales se dirigieron a esta, a fin de reconstruirla. De la misma manera en 1987 descendieron un 11.03 por ciento, en 1990 un 13.64 por ciento, y finalmente en 1995 se verifica la peor caída un 45.27 por ciento, a la que le siguieron caídas de 17.78 por ciento en 1996, y 3.07 por ciento en 1997.

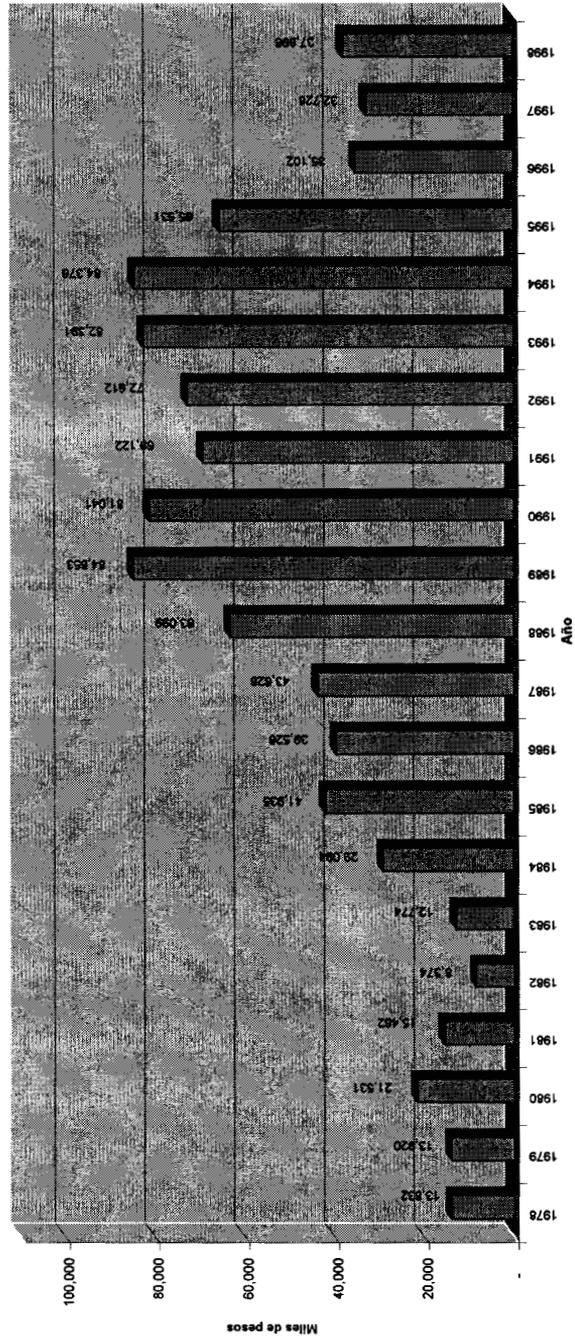
4.4.2.1. Ingresos Propios

Los ingresos propios de Nezahualcóyotl (impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamientos) pasaron de \$ 13,832 en 1978 a \$ 37,896 en 1998 a precios constantes de 1994. Incrementándose en un 178 por ciento a lo largo del periodo. Ahora si dividimos la serie en tres periodos 1978-1983, 1984-1994 y 1995-1998, podemos apreciar cosas interesantes.

En el primer periodo 1978-1983 el ingreso propio no creció, más bien disminuyó, por lo que por esos años a excepción de 1980 la dependencia financiera de Nezahualcóyotl respecto al gobierno federal y estatal era considerable, principalmente a partir de 1981 cuando se comenzaron a reflejar los efectos de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal (1980) que incremento los recursos participables a los municipios, por ejemplo, en 1982 dichos ingresos representaron el 9.74 por ciento de sus ingresos totales.

En el segundo periodo 1984-1994, los ingresos propios del municipio inician 1984 con un crecimiento extraordinario (124% con respecto a 1983), tras haberse suscitado la reforma al artículo 115 constitucional (1983) que otorga a los municipios la recaudación y administración del impuesto predial, dotando a la hacienda del municipio de importantes recursos. En este periodo fue cuando registró su máximo histórico en 1989 al ascender a \$ 84, 653; representando ese año el 68.91 por ciento de los ingresos totales. A su vez, a lo largo de los años de 1985 a 1993 el municipio contó con un importante grado de independencia financiera al tener dichos ingresos un peso relativo mayor que las participaciones e ingresos extraordinarios (deuda).

GRAFICA 2
INGRESOS PÚBLICOS PROPIOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998
 (A pesos constantes, 1994=100)



FUENTE: Elaboración propia en base al cuadro 7

En el tercer periodo que comprende los años de 1994-1998, los ingresos propios del municipio resienten los estragos de la crisis macroeconomía de 1995, al sufrir un descenso de 22.33 por ciento en 1995, 46.44 por ciento en 1996 y 6.78 por ciento en 1997, para recuperarse en 1998, al crecer un 15.79 por ciento con respecto a 1997.

Es de notarse que los ingresos propios de Nezahualcóyotl están soportados principalmente en los Impuestos y los derechos, al ser un municipio eminente urbano, es de esperarse que estos rubros tengan un peso importante en su estructura de ingresos, mismos que tienen oscilaciones de acuerdo el desempeño de la economía nacional, y claro esta también por la eficiencia o ineficiencia recaudadora de la tesorería, pues una inteligente estrategia de recaudación redundara en mayores ingresos a las arcas del municipio, mientras que la falta de una estrategia hace que los recursos escasamente se presenten.

En los siguientes párrafos analizaremos de una manera más desglosada los rubros que componen los ingresos propios del municipio.

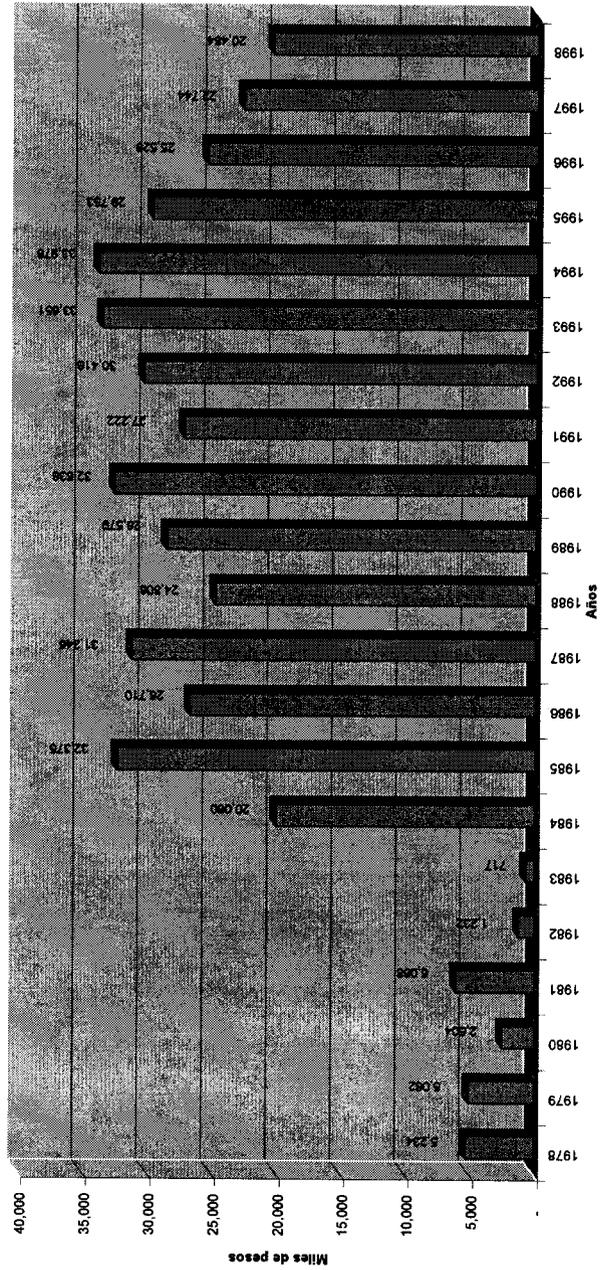
Impuestos. La recaudación de impuestos en el municipio creció en un 291 por ciento de 1978 a 1998 al pasar de 5, 234 a 20, 484 a pesos constantes. Al respecto el peso relativo de estos en los ingresos totales de 1978 a 1983 era poco relevante. No es hasta la gran reforma de 1983 que concedió a los municipios la administración y recaudación del impuesto predial cuando estos se convirtieron en una importante fuente de recursos propios, tan es así, que en 1984 Nezahualcóyotl registro un incremento en este concepto de 2,698.01 por ciento, sin embargo si aislamos este engañoso porcentaje, y sacamos el promedio anual de crecimiento de 1985 a 1998 nos da una insignificante tasa promedio de 2.07 por ciento, de todas maneras las tendencias son claras; de 1978 a 1983 estos disminuyen considerablemente, hasta registrar la menor cifra recaudada de 717 mil pesos en ese último año, en 1984 se da un crecimiento espectacular cuya inercia continua en 1985, pero de este último año a 1994 (año en que se recaudan 33, 976, la mayor cantidad a lo largo de los veinte años) entran en una fase estacionaria con pequeñas oscilaciones intermedias, pero

eso sí con un fuerte peso en la estructura total de ingresos, pues en años como 1985, 1987, 1988, 1989 y 1990 la cifra recaudada por este rubro fue mayor que lo obtenido por Participaciones lo que representó por esos años un importante grado de independencia financiera respecto de los otros niveles de gobierno. Del mismo modo como hemos venido señalando en párrafos anteriores, a partir de 1995 inicia un periodo de fuerte descenso en la recaudación tan es así, que en 1998 se recauda una cifra apenas ínfimamente superior a la obtenida en 1984.

Un elemento importante al respecto de la recaudación del impuesto predial es el Catastro, mismo que en el caso de Nezahualcóyotl era manejado por el Gobierno del Estado, y no es hasta 1998, cuando este pasa a manos del ayuntamiento, contando con un padrón de 179 mil 934 contribuyentes de los cuales aproximadamente el 60% de ellos cubrieron sus impuestos en ese año, además según señalan las autoridades existe un rezago importante de contribuyentes que no se encuentran registrados, por lo que el Ayuntamiento después de que el gobierno del Estado realizara la última actualización en 1995, ha iniciado aunque incipientes, acciones tendientes a incorporar a más contribuyentes al padrón, de modo que se han comenzado a realizar visitas domiciliarias, sin embargo esto no es suficiente pues una actualización integral del catastro es un complejo proceso Técnico y científico que requiere largo tiempo e importantes recursos financieros.

Es de notarse que una gran ciudad como Nezahualcóyotl no haya podido o sabido aprovechar las reformas del '83 para en base a sus impuestos construir una hacienda rica, poderosa, capaz de permitirle ampliar su presupuesto, a fin de acceder a un desarrollo urbano ordenado, ejemplar, es bien sabido que esta ciudad nació de la lucha, del sueño, de la esperanza, de la participación; todo ello se ha perdido, hoy reina la apatía, sea por las crisis, la corrupción, los enfrentamientos políticos o por lo que sea, las personas no cumplen con su obligación de pagar sus impuestos, en los últimos años cuando mucho el 70% de los contribuyentes cumple con su obligación constitucional de contribuir al gasto del municipio, la lógica dice

GRAFICA 3
INGRESOS PÚBLICOS POR IMPUESTOS DE NEZAHUALCOYOTL 1978-
1998



FUENTE: Elaboración propia en base al cuadro 7

que si lo hacen el ayuntamiento los beneficiara con mayores y mejores servicios, con más infraestructura que elevara el valor de sus predios, la práctica enseña que esto no ocurre así, los escasos recursos han servido para mantener una descomunal estructura administrativa, misma donde reina el caos, la desorganización, un claro ejemplo, es que nadie sabe cuantas personas trabajan en el ayuntamiento, las direcciones administrativas no tienen dirección (plan, estrategia), en fin es un desorden bien organizado.

Como se puede ver en el recuadro siguiente, los impuestos más significativos para el erario de Nezahualcóyotl en los años de 1996-1998 fueron el predial, radicación, traslación de dominio, y diversiones juegos y espectáculos en ese orden.

EL impuesto sobre radicación que se venía causando desde 1993 fue derogado para 1999, tras largas protestas de la población a lo largo de estos últimos años por su inclusión en la Ley de ingresos municipal del Estado de México; descontento que incluso llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Pleno por unanimidad de votos de sus ministros en 1996 establecieron una jurisprudencia que protegía a empresarios y comerciantes contra este impuesto; pues consideraron que este impuesto era inconstitucional, pues violaba el principio de igualdad, equidad y proporcionalidad que garantiza la Constitución en su artículo 31. El alegato tenía su origen en que si ya se les cobraba el impuesto predial y sobre la renta, el impuesto de radicación disponía el pago por concepto de uso y aprovechamiento de los servicios en los 122 municipios lo cual resultaba una duplicidad. Sin embargo, el hecho mismo revela la casi nula capacidad de los gobiernos locales, estados y municipios, para determinar sus propios impuestos.

Por lo que pensar en crear nuevos impuestos está totalmente fuera de lugar, por lo que en esta fuente, lo que se puede trabajar es la eficiencia recaudadora; es decir, la tecnificación, la profesionalización de funcionarios y personal del área de finanzas, son medios que pueden permitir originar mayores recursos a la hacienda pública nezahualcoyotlense.

CUADRO 11

INGRESOS PUBLICOS EFECTIVOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1996 –1998

(A pesos constantes, 1994=100)

Concepto	1996	1997	1998
Ingresos	99,049,102.05	96,004,333.36	148,269,511.07
<i>Impuestos</i>	25,526,016.57	22,743,440.25	20,483,784.46
Impuesto predial	20,162,759.33	18,337,067.49	16,285,309.48
Traslación de dominio	1,954,326.94	2,075,238.43	2,130,359.67
Anuncios en la vía pública	35,485.67	64,675.14	9,286.81
Div. Juegos y espectáculos	175,016.47	335,990.66	264,094.94
Radicación	3,160,670.96	1,929,260.56	1,670,070.31
Hospedaje	0	0	98,644.52
Otros	37,757.20	1,207.96	26,018.74
<i>Derechos</i>	4,956,696.76	5,323,863.80	6,788,494.96
Registro civil	708,116.75	736,890.20	957,750.19
Obras públicas	803,280.63	1,057,612.41	1,633,831.34
Certificaciones	45,169.08	410,686.03	535,178.91
Rastro	1,718,150.90	1,421,824.47	1,808,763.33
Uso vías y áreas publicas	697,071.67	912,292.27	681,045.53
Panteones	129,458.25	41,117.00	107,910.55
Identif. Fierros P/	60.64	0	0
Estacionamientos en vía pública	0	9,214.82	1,003.46
Licencias	673,456.51	705,199.10	1,059,812.76
Otros	181,932.33	29,027.24	1,227.91
<i>Aportaciones de mejoras</i>	463,965.53	66,901.04	16,100.60
Los derivados de la aplic. Ley	463,965.53	66,901.04	16,100.60
<i>Productos</i>	1,885,783.93	1,946,289.81	7,726,454.02
Prod.venta y/o arrend. B. Mpales.	5,512.38	55,055.75	83,488.27
Utilidades de inversión	1,872,150.49	1,817,998.22	7,062,267.65
Impresos y papel especial	0	73,235.84	106,356.93
Otros productos	8,121.06	0	474,341.16
<i>Aprovechamientos</i>	2,268,842.87	2,648,158.05	2,881,038.93
Multas	455,339.51	953,223.60	1,621,794.07
Multas federales	0	39,233.98	0
Recargos	1,034,509.74	913,369.43	881,359.76
Reintegros	184,038.89	233,394.52	53,878.92
Resarcimientos	18,631.85	134,473.91	25.62
Indemnización P/ daños B. Mpales	36,238.77	1,604.01	17,002.56
Subs. Subven. Donativos	292,639.62	252,034.88	94,892.47
Otros	292,639.62	120,823.72	212,085.51
<i>Participaciones Federales y estatales</i>	55,982,514.65	63,275,680.41	65,606,270.39
Participaciones Federales	51,811,057.50	60,693,932.43	65,088,452.87
Deriv. Aplic. Ley de Coord. Fis. E. Mex	0	0	6,045.86
Deriv. De Aplic. C.O.D.E.M.	4,171,457.15	2,581,747.98	511,771.66
<i>Aportaciones federales</i>	0	0	44,767,367.72
Fdo. Aport. P/ La Infraest. Soc. Mpal.	0	0	11,840,964.70
Fdo. Aport. P/ El Fortalec. De los Mpios.	0	0	32,926,403.01
<i>R. Derivados de Financiamiento</i>	7,559,127.17	0	0
Otras instituciones Publicas	1,147,126.35	0	0
Instituciones Privadas	6,412,000.82	0	0
<i>Otros ingresos</i>	406,154.57	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

Derechos. Este rubro creció durante el periodo de estudio un 51 por ciento al pasar de 5 millones 234 mil pesos a 6 millones 788 mil pesos. Sin embargo, tubo su periodo de mayor rendimiento de 1988 a 1994, presentándose la mayor cifra recaudada en el último año de ese periodo por 43,029; ha partir de ahí su rendimiento se ha caído hasta nuestros días, en esos años de gran eficiencia recaudadora es notoria, incluso de 1990 a 1992 el ingreso obtenido de esta fuente supera a las cantidades que se obtenían por concepto de Impuestos y participaciones, por lo que su peso relativo en el total de ingresos era de más del 30 por ciento, hecho que marco tiempos de gran independencia financiera para el municipio.

Al preguntarles a los funcionarios del Ayuntamiento por que descendió el rendimiento de este rubro, ellos explican que se debe a la crisis económica, pero sobre todo al descuido que durante 15 años se le dio a la infraestructura que soporta el servicio de agua potable y alcantarillado (principal concepto del rubro de derechos), por lo que en los últimos años son constantes las fallas en el suministro de agua potable en muchas colonias, el 35 por ciento del agua en el sistema se pierde por fugas en las redes de distribución, se sigue manteniendo el viejo sistema de cobro sobre cuota fija, no sobre servicio medido, lo que en conjunto ha propiciado que el 50 por ciento⁴⁰ de los usuarios del servicio no paguen por dicho servicio, pues se sienten descontentos por la deficiente cobertura y calidad de este.

Ante esta situación desde años atrás se han venido tomando medidas tendientes ha mejorar el servicio, pues a partir de 1995 se creo el Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS), mismo que a mediados de 1997 tenia una deuda de 197 millones de pesos, contra una recaudación de ese año de apenas unos 9 millones de pesos corrientes, por lo que su capacidad de respuesta a las exigencias de la comunidad han sido nulas, mientras que el descontento y la indignación crecen.

⁴⁰ Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, ODAPAS.

En algunos otros servicios como expedición de licencias, registro civil, panteones, etc., la rigidez burocrática y la falta de eficientes sistemas de administración soportados por nuevas tecnologías ha propiciado que sean poco generadores de recursos a la tesorería.

Productos. Otra de las fuentes de ingreso propio del ayuntamiento son los productos mismos que crecieron un 297 por ciento en términos reales. De este rubro el concepto que más recursos genera a la tesorería son las utilidades de inversión por las cuentas que maneja el municipio en el sistema bancario, es decir cuando asume funciones de derecho privado, seguido de la venta y/o renta de los bienes municipales, al respecto de los bienes municipales es importante señalar que Nezahualcóyotl no cuenta con ningún registro del haber patrimonial, no tiene ningún sistema para manejo de inventarios, por lo que se desconoce cabalmente cual es el patrimonio del municipio, lo que ha ocasionado constantes robos, compra de materiales con lo que ya se contaba (gasto ineficiente); y en lo que respecta a la generación de ingresos al no saber a la perfección cuales y cuantos son los bienes que se tienen, así como sus usos, se dejan de percibir importantes recursos al no ser explotados.

Aprovechamientos. En lo que respecta a este rubro el concepto que más dinero genera a las arcas del ayuntamiento son los recargos, seguidos de las multas, mismos que en la actualidad se obtienen a través de un largo y complejo proceso administrativo, que dificulta el pago de una violación a las normas vigentes, además en el caso de las multas estas la más de las veces no se reportan sino que mediante componendas entre algún funcionario o empleado del ayuntamiento y el infractor se llega a arreglos privados, ocasionado grandes pérdidas a la tesorería municipal, es bien sabido por ejemplo, que el 80% de los negocios en operación a lo largo del municipio no cumple con la normatividad exigida por la autoridad, por lo que las sanciones están a la orden del día, lastima que los dineros escasamente llegan a la tesorería.

4.4.2.2. Ingreso Público Indirecto

Dentro de esta clasificación tenemos a las Participaciones y a las recién creadas Aportaciones Federales.

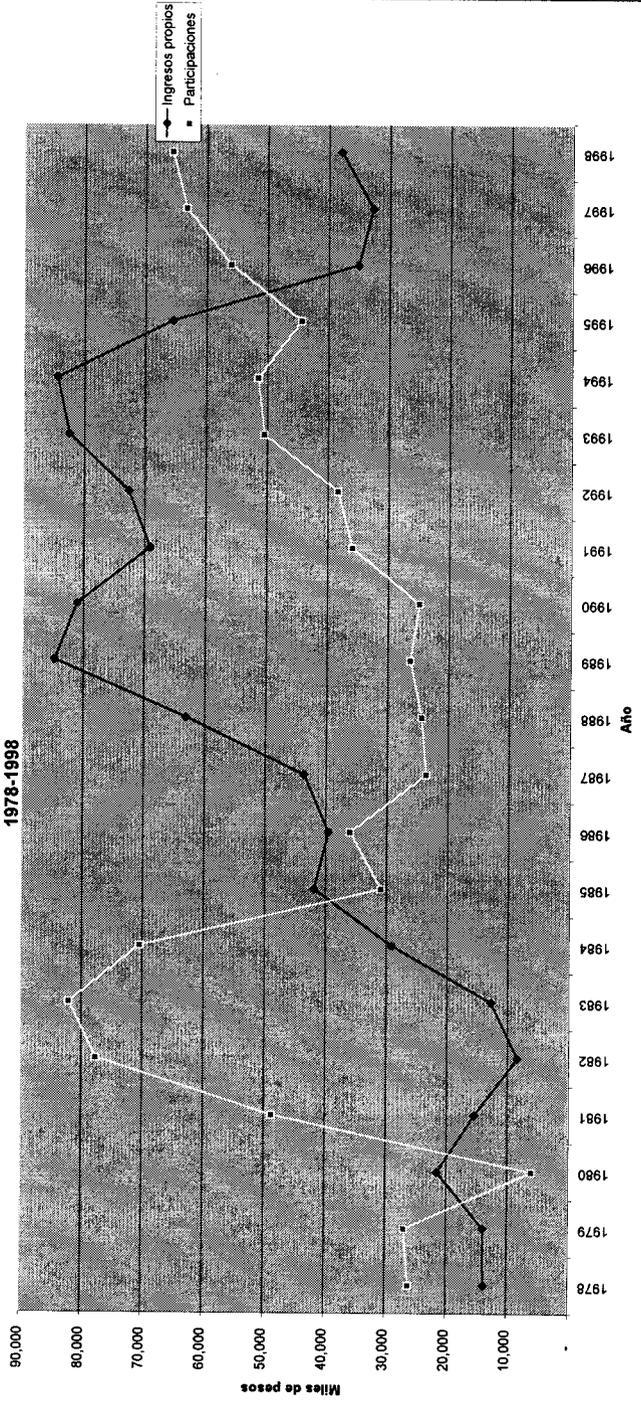
Participaciones. Estas crecieron en términos reales un 151 por ciento, al pasar de 26 millones 168 mil pesos en 1978 a 65 millones 606 mil en 1998 (a pesos constantes de 1994). A lo largo del periodo de estudio estas crecieron anualmente un 36.66 por ciento en promedio que es un porcentaje importante que ha venido a aliviar grandemente la capacidad financiera del ayuntamiento para responder a las cada vez mayores necesidades colectivas.

En lo que respecta a su peso relativo en la estructura de ingresos, a lo largo de la serie histórica podemos apreciar que durante los años de 1978-1984 estas representaban un porcentaje superior al 65 por ciento (con excepción de 1980), específicamente en 1982 representaron un 90.26 por ciento, por lo que podemos llamar a este lapso como de fuerte dependencia y subordinación financiera con respecto a los órdenes de federal y estatal de gobierno.

A partir de 1985 su peso dentro de los ingresos totales comienza a disminuir (por el incremento importante de los impuestos y derechos), tan es así que en 1989 su contribución fue de 21.40 por ciento, la más baja de todo el lapso de tiempo en estudio (ver gráfica 5). No es hasta 1995 cuando vuelve a subir por arriba del 55 por ciento, para volver a caer por abajo del 50 por ciento para 1998.

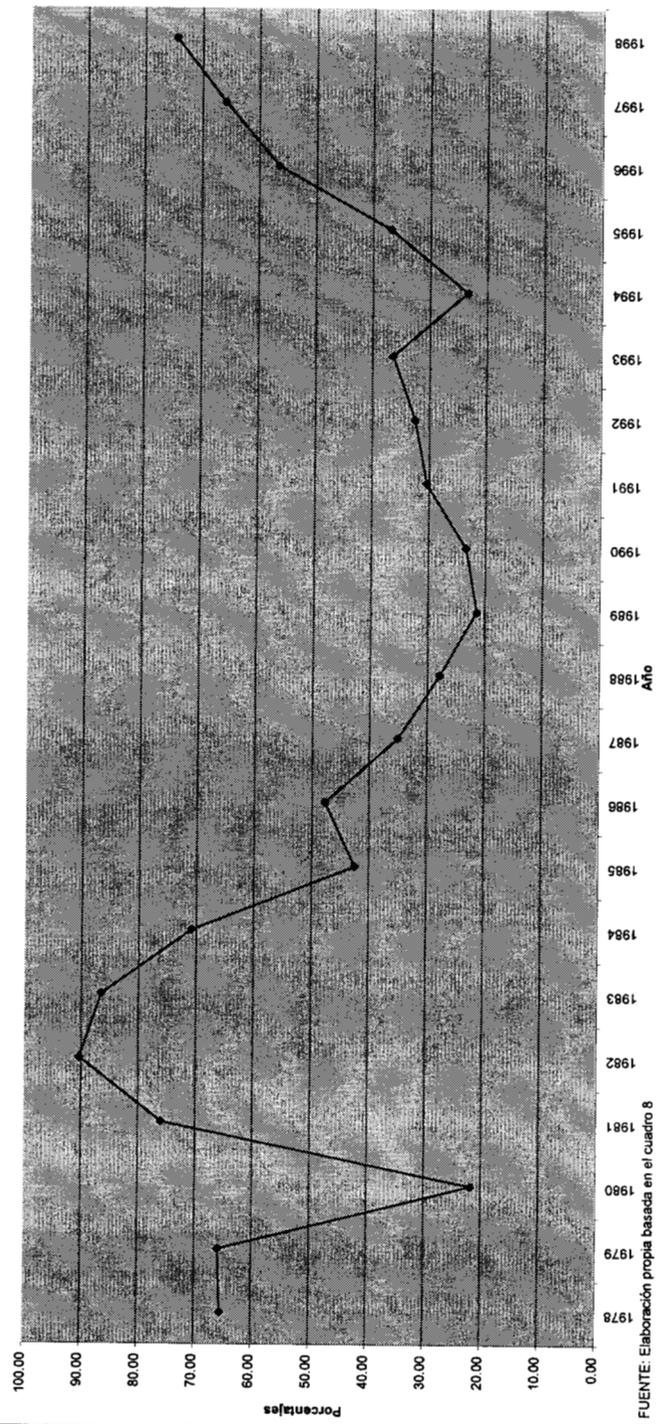
De lo anterior se desprende que la estructura de ingresos de Nezahualcóyotl a lo largo de los últimos veinte años, no ha sido centrada exclusivamente en las participaciones, más bien los rubros de ingreso propios han dotado a la hacienda pública de un importante grado de independencia financiera (ver cuadro 10 indicadores de gestión financiera) mismos que se han complementado con los recursos que los otros dos órdenes de gobierno le participan.

GRAFICA 4
INGRESOS PROPIOS vs PARTICIPACIONES DE
NEZAHUALCOYOTL
1978-1998



FUENTE: Elaboración propia en base al Cuadro 7

**GRAFICA 5
DEPENDENCIA FINANCIERA DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998.**



Los estudiosos de las finanzas municipales, señalan que lo ideal es que se de una complementariedad entre los ingresos propios directos y los ingresos indirectos a fin de darle independencia a las autoridades locales para dirigir el desarrollo urbano y social del municipio.

Ahora cual es la importancia o trascendencia comunitaria del concepto de independencia financiera, que se tubo durante largos 11 años, si los dineros se utilizaron para mantener una pesada e ineficiente estructura administrativa, si los servicios públicos nunca tuvieron la cobertura y calidad deseada, si la infraestructura urbana fue descuidada; si el bienestar de la comunidad nunca mejoro por virtud de la acción pública; nosotros creemos que en las expresadas circunstancias el concepto de independencia financiera no tiene ninguna relevancia, la tendría si durante esos años las autoridades municipales ubieran dirigido el desarrollo urbano con grandes planes, programas y proyectos que incidieran en el nivel de vida de los vecinos del municipio.

Sin embargo, nos demuestra que las fuentes internas tienen un alto potencial generador de recursos, que durante esos años se mantubieron a niveles aceptables de explotación.

Aportaciones. En lo que respecta a las aportaciones, estas para el año de 1998 su monto fue de 44 millones 767 mil pesos, representado un 30.29 por ciento en el total de ingresos de ese año. Esta inyección de recursos sin duda viene a fortalecer la hacienda pública del municipio, y refrenda el compromiso del Gobierno Federal por dotar a los municipios del país con más recursos que les permitan desempeñar con mayor eficiencia sus funciones constitucionales.

Muchos estudiosos de las finanzas públicas municipales afirman que otorgarles más transferencias de recursos a los municipios lo que provoca es que estos descuiden sus fuentes propias; es decir, que estos disminuyen la presión fiscal sobre la comunidad, pues las autoridades no desean incurrir en un costo político.

4.4.2.3. Ingresos Extraordinarios

Deuda Pública. La fuente de ingresos extraordinarios más relevante es la deuda pública, respecto a la cual la información existente es muy escasa; el INEGI comenzó a publicar cifras para algunos municipios a partir de 1989.

Nezahulcáyotl tras el incremento constante de sus ingresos a partir de 1984, adquirió confianza para acudir al crédito así lo demuestran las cifras a partir de 1989, pero no es sino hasta 1994 cuando contrato una cantidad importante, 83 millones de pesos, sin prever para nada la severa crisis que se avecinaba, de modo tal que tras el “error de diciembre” siguió el caos, las tasas de interés se triplicaron, los ingresos del municipio se cayeron, de tal forma que se dejó de pagar su servicio (amortización e intereses), esta comenzó a crecer de manera desorbitante, y todavía de manera irracional se contrato más deuda, presionando aun más la débil posición financiera de la hacienda pública.

El anterior estado de cosas derivó en que para 1997 al iniciar el ejercicio fiscal el municipio tenía una deuda acumulada total de 228 millones de pesos, de los cuales 198 correspondían al Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS). Ahora si observamos los ingresos obtenidos en ese año tenemos que estos apenas ascendieron a 210 millones (pesos corrientes), de lo anterior se desprende que se obtuvo por ingresos apenas un 92% de lo que se debía. De modo que el gran problema para la actual administración es como pagar esa descomunal deuda, como prestar servicios de calidad, como dar mantenimiento a la infraestructura urbana descuida por los últimos 15 años y más aun como construir más. Si además, cuenta con una estructura administrativa enorme, ineficiente, que consume aproximadamente el 70% de los ingresos, ello es un verdadero reto.

En este contexto, los ingresos que está recibiendo el municipio por los fondos de aportaciones han venido a aliviar el caos financiero que vivía el ayuntamiento,

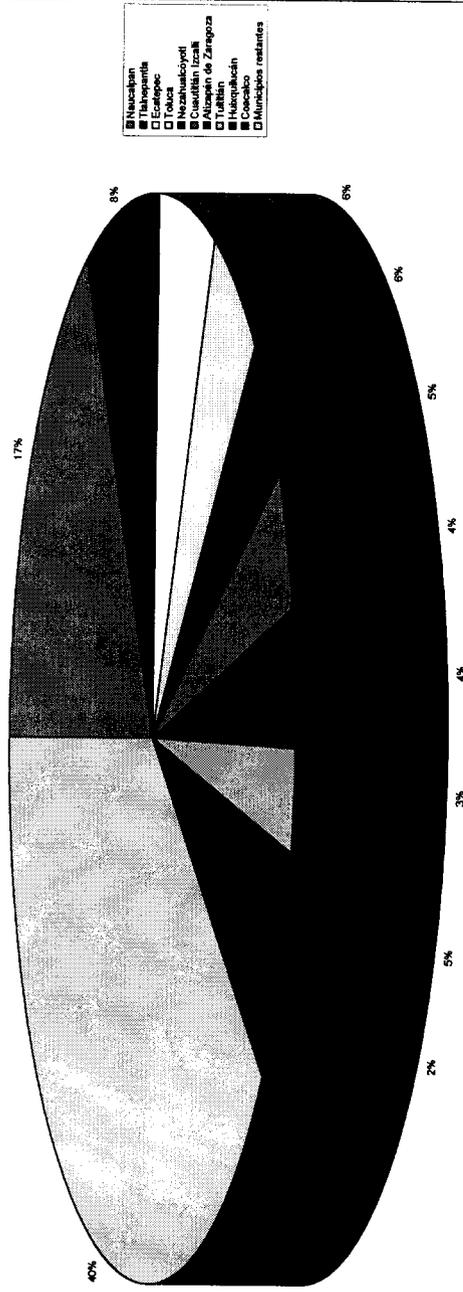
esperemos que los manejen con eficacia y honradez a fin de que repercutan en las condiciones de vida de la comunidad; ya al menos en 1998 se observa un incremento en las erogaciones destinadas a obra pública y fomento; gastos que si inciden en el nivel de vida de los vecinos nezahualcoyotlenses. Hay que recordar además que estos recursos son “etiquetados” y cuyo manejo es fuertemente supervizado y vigilado por el gobierno estatal y federal.

4.4.2.4. Nezahualcóyotl en el Contexto Nacional y Estatal

Para 1996 Nezahualcóyotl ocupaba el quinto lugar por sus ingresos en el Estado de México apenas superado por Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Toluca en ese orden. Además, en lo que respecta a participaciones, impuestos y derechos a lo largo del periodo de estudio se ha situado dentro de los cinco primeros lugares, ello nos demuestra su importancia que tiene en el contexto estatal. Es importante destacar que estos municipios son muy socorridos con transferencias adicionales “discrecionales” del gobierno tanto estatal como federal, pues tienen un peso electoral trascendental, ya que en ellos se deciden las elecciones del Estado, y en gran medida las Federales.

En lo que toca al contexto nacional. En 1994, año en que se obtuvo la cifra histórica de ingresos más alta, dichos recursos fueron superiores a los que obtuvieron todos los municipios de estados como Oaxaca, Nayarit, Colima, Baja California Sur, Campeche, Tlaxcala y Aguascalientes. Esto es debido a que Nezahualcóyotl es una gran ciudad que cuenta con importantes fuentes de ingreso propias, además de que en ese año gran cantidad de recursos se obtuvieron del crédito, y los niveles de eficiencia recaudadora eran de los más altos. Lo anterior quiere decir que el Ayuntamiento ha tenido la oportunidad y capacidad financiera real para elevar el nivel de vida de sus habitantes, lastima que eso no se haya sabido hasta hoy concretar en la realidad.

GRAFICA 6
PARTICIPACION DE 10 MUNICIPIOS EN EL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO, 1996.



- México
- Tlaxcala
- Morelos
- Veracruz
- Quintana Roo
- Yucatán
- Chiapas
- Guerrero
- Oaxaca
- Municipios restantes

FUENTE: Elaboración propia basada en el cuadro 11 (Apéndice)

CUADRO 12

**COMPARACION DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE NEZAHUALCOYOTL CON
EL TOTAL DE LOS MUNICIPIOS DE 8 ENTIDADES FEDERATIVAS, 1994**

(pesos corrientes)

Concepto	Aguascalientes	Baja California S.	Campeche	Colima	Nezahualc6yotl	Morelos	Nayarit	Oaxaca	Tlaxcala
Ingresos	216,684	191,029	191,345	139,663	220,108	157,078	195,377	164,581	187,095
Impuestos	53,189	39,444	10,418	16,396	33,976	2,873	9,917	12,821	6,083
Participaciones	103,860	81,888	144,891	93,473	51,466	108,390	133,594	98,500	160,450
Contribucion de mejoras	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Derechos	9,607	15,352	9,126	6,231	43,029	24,778	7,716	9,865	4,021
Productos	28,340	10,119	5,133	10,744	3,245	7,611	3,589	7,063	1,705
Aprovechamientos	19,025	18,196	13,553	6,700	4,126	9,582	7,075	8,333	5,418
Deuda p6blica	1,295	19,646	8,070	6,029	83,074	1,509	28,282	4,293	9,415
Otros ingresos	1,365	6,381	152	87	1,189	2,332	5,210	23,703	0
%respecto. a Nezahualc6yotl	98.44%	86.79%	86.93%	63.45%	100.00%	71.36%	88.76%	74.77%	85.00%
Egresos	216,684	191,029	191,345	139,663	220,108	159,078	195,377	164,581	167,095
Gastos administrativos	149,880	143,220	124,921	105,553	190,898	88,488	112,587	80,901	53,674
Obras p6blicas y fomento	44,802	26,772	27,762	17,896	9,784	53,169	32,461	44,441	80,563
Transferencias	7,019	5,306	24,105	6,485	12,477	3,342	26,109	7,637	48,734
Deuda p6blica	13,901	10,748	9,844	9,091	6,947	1,496	15,407	608	72
Disponibilidades	1,079	4,981	4,711	531	0	10,581	8,689	30,948	4,050
Por cuenta de terceros	0	0	0	106	0	0	121	44	0

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuente: Finanzas P6blicas Estatales y Municipales de M6xico 1992-1996, Aguascalientes, 1998.

Hoy Nezahualc6yotl tiene un presupuesto de un pueblote, cuando es una gran ciudad, sobre 6l pesa una descomunal deuda p6blica, en los habitantes reina la apat6a a la hora de pagar sus impuestos, adem6s, cuenta con una enorme estructura administrativa (basta solo ver el nivel de gasto administrativo) en cuyas direcciones se trabaja sin plan ni estrategia, lo que no permite que se cumplan sus funciones con eficiencia y por ello es totalmente imposible elevar el nivel de vida de sus habitantes.

CAPITULO V

DESARROLLO Y ALTERNATIVAS DE INGRESO PARA NEZAHUALCOYOTL

El gobierno municipal, debe tener, realmente, como una de sus prioridades promover y el ser copartícipe del desarrollo local, entendiéndose éste, no sólo como una cuestión económica, de creación de infraestructura o meramente asistencialista, sino la conjunción **Integral y paralela** de estos aspectos y de todos aquellos que tengan como meta contribuir a elevar la calidad de vida de los habitantes: salud, vivienda, empleo, educación, democracia, justicia, cultura, recreación, autogestión, medio ambiente, etcétera.

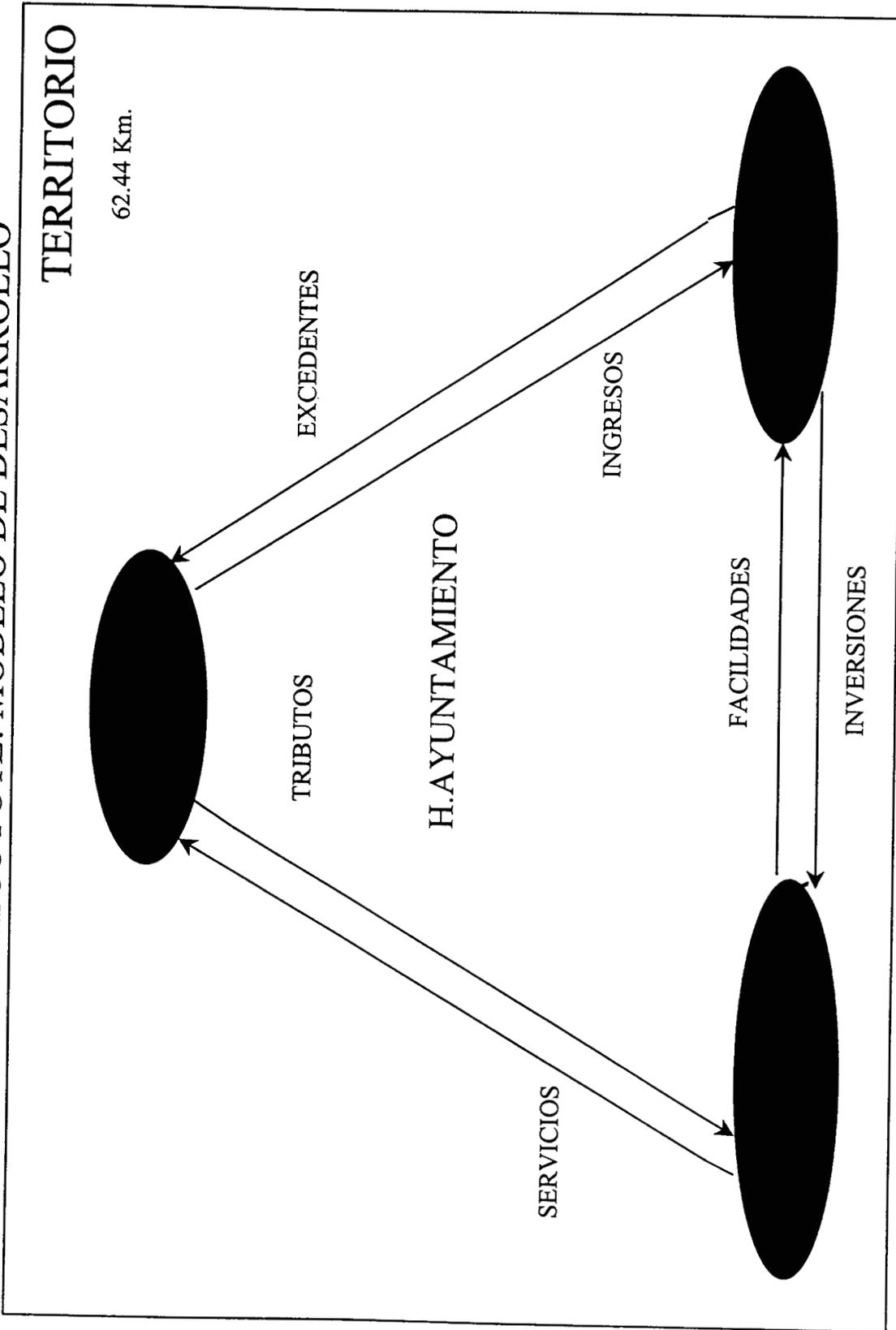
A lo largo de nuestro trabajo hemos venido hablando de que debe cambiar la visión del municipio como simple prestador de servicios y concebirlo como real promotor e impulsor del desarrollo de su comunidad y región, es por eso que hemos desarrollado un sencillo modelo para Nezahualcóyotl, que explica las interrelaciones básicas entre tres variables: población, infraestructura y economía.

Y en el contexto de este modelo plantear algunas alternativas de ingreso tanto internas como externas, a fin de fortalecer la capacidad financiera de la hacienda pública local de una gran ciudad como lo es Nezahualcóyotl.

5.1. NEZAHUALCOYOTL: MODELO DE DESARROLLO

El desarrollo de un municipio como Nezaualcóyotl es un proceso dinámico de cambio para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad que se desarrolla en un territorio y que es conducido por un gobierno local: H. Ayuntamiento. Este proceso dinámico es función del equilibrio entre **POBLACION, ECONOMIA e INFRAESTRUCTURA**, así como de las relaciones entre estas variables, en el marco de un sistema político-jurídico, y dentro de una unidad político territorial y la legislación vigente.

NEZAHUALCOYOTL: MODELO DE DESARROLLO



1. **Población y economía.**- la población (aproximadamente 3 millones de habitantes) realiza actividades económicas normalmente del sector comercio y servicios para generar riqueza a partir de la explotación de los recursos locales, percibiendo beneficios diversos y que sirven para satisfacer sus necesidades e incrementar sus potenciales para crear.
2. Estos valores, y no solo los económicos, constituyen la riqueza de recursos de la comunidad Nezahualcoyotlense. Cuando esta se acumula se produce un crecimiento económico necesario para el desarrollo. Los excedentes deben ser devueltos al sistema económico que los genera, en forma de gasto o de inversión social, con el propósito de retroalimentar, dinamizar y fortalecer las capacidades y las potencialidades de la base socioeconómica local y del conjunto de recursos locales.

Para que se inviertan en la localidad los excedentes económicos, deben tanto la población como el gobierno municipal crear las condiciones necesarias que hagan atractivo invertir localmente en el desarrollo. Cuando no se generan excedentes o nuevas potencialidades, o éstos no se reinvierten localmente y son exportados fuera de Nezahualcóyotl, se produce el empobrecimiento de la base local. Ello va a redundar en la disminución de la oferta de empleo y de las oportunidades de ingreso a la población en general; del empobrecimiento social y cultural de la población y la migración en busca de oportunidades más efectivas para lograr los beneficios “votar con los pies”, (según cifras oficiales esto ya esta ocurriendo en Nezahualcóyotl)

3. **Economía e infraestructura.**- Cuando el gobierno local de Nezahualcóyotl prioriza y aplica recursos a la construcción de infraestructura local de bienes y servicios públicos para dotar de un hábitat adecuado y el consiguiente bienestar de su población, promueve el desarrollo de las potencialidades de la sociedad Nezahualcoyotlense y crea condiciones favorables para satisfacción e incremento de sus cualidades humanas.
4. La infraestructura a su vez devuelve estas inversiones en forma de mejores condiciones para promover el desarrollo. Si no se invierte en la construcción de la

infraestructura, la población Nezahualcoyotlense tendrá menor calidad y cantidad de servicios urbanos y el gobierno local no contara con las condiciones necesarias para promover el desarrollo, cosa que esta ocurriendo hoy día en Nezahualcóyotl.

Si se realizan proyectos de baja rentabilidad social o económica la población terminara buscando otras localidades que le ofrezcan mayores rentabilidades y menor riesgo, la economía se debilitara y se promoverá el consumo de los productos locales con oportunidad de reposición.

5. **Población e infraestructura.**- La base para la provisión de bienes y servicios públicos y privados que la población Nezahualcoyotlense requiere para su desarrollo es la infraestructura, ya que ésta le proporciona condiciones para que el medio ambiente en el que vive sea el adecuado.
6. La población beneficiaria de dichos servicios debe retribuir el uso de la infraestructura (y servicios públicos) mediante el aporte de sus potencialidades desarrolladas al mismo tiempo que aporta el pago de tributos justos y pertinentes (hoy en día en Nezahualcóyotl reina la apatía respecto al pago de impuestos y servicios) para el financiamiento de las actividades e inversiones del gobierno local.

Pues si la población Nezahualcoyotlense no retribuye en medida justa el esfuerzo del gobierno local no será posible mantener los mismos niveles de cobertura y calidad. Si no existe la provisión de los servicios necesarios o se prestan de manera deficiente, como sucede hoy día, la población se ve afectada en la posibilidad de desarrollarse.

Lo anterior requiere que repensemos la forma como ha venido operando el gobierno de Nezahualcóyotl, es necesario hacer un esfuerzo de prospectiva y pensar en un municipio nuevo, con nuevas formas de operar e innovadoras formas organizativas.

5.2. REDISEÑO ESTRUCTURAL DE NEZAHUALCOYOTL

A lo largo de los últimos años Nezahualcóyotl ha acumulado inercias, vicios, desviaciones, deudas, y mal funcionamiento. Sin embargo este tiene muchas fuentes de recursos para abatir su debilidad financiera por cuenta propia antes de solicitar transferencias o subsidios para fortalecer su hacienda pública. Es necesario ver qué se puede hacer por dentro para modernizar, estabilizar y volver al ayuntamiento una estructura eficiente, y de esta forma incrementar los ingresos vía las reformas, así como por la mayor eficiencia.

Lo que debe hacer Nezahualcóyotl, antes de solicitar más subsidios y transferencias de los gobiernos federal y estatal, es revisar la forma y el cómo se opera, para volver al ayuntamiento eficiente y aspirar a dejar atrás las deficiencias, gastos improductivos, tiempos muertos, mala administración, cero planeación y programación, cero mantenimiento a la infraestructura urbana, rezagos y atrasos en la base fiscal, padrones de contribuyentes desfasados, ingresos rezagados, así como propiciar un nuevo esquema de gobierno y administración municipal con la participación ciudadana.

Antes de pasar a las alternativas de ingreso, vale la pena apuntar algo; en 1997 entro la actual administración de Nezahualcóyotl: el primer año se les fue en semi-planear lo que iban a hacer, el segundo año trataron de conseguir los recursos, y este tercero apenas están intentando realizar las obras proyectadas. El problema planteado así, con un poco de exageración, responde a la falta de planeación como un acto de ley reglamentado, obligatorio; sin programas y presupuestos, la administración navega a la deriva. Un buen programa vaciado en presupuesto asegura ahorros en comparación a una administración que “arranca sin ellos”. Y dicho sea de paso, al término de cada gobierno, con la programación reglamentada, la entrada de la administración entrante no será de escritorios y lápices, sino de programas, de proyectos en marcha o pendientes, pero fruto de lo que la población solicito, con ello se garantiza continuidad por ley. Pero además, los presupuestos se hacen con base

en proyecciones de porcentajes, sin calcular necesidades y proyectos, por lo tanto se establece un círculo vicioso; nunca empatan ingresos con egresos en el terreno de la improvisación. En fin se requiere ampliar el periodo de gobierno a 4 años cuando menos, pero de manera urgente.

5.3. ALTERNATIVAS DE INGRESO INTERNAS.

Las finanzas públicas Nezahualcóyotl están en un proceso de saneamiento, mismo que se puede apuntalar con las siguientes sugerencias, de las que se puede obtener ingresos adicionales sin violar el marco regulatorio, iniciando con esfuerzos al interior de mismo en los rubros y áreas de más factibles de éxito.

5.3.1. Impuestos

Impuesto predial. El impuesto predial En Nezahualcóyotl es un impuesto sub-explotado, que tiene un gran potencial de generación de recursos adicionales, pero sustentado en un Catastro moderno, actualizado, y con valores catastrales, que más se aproximen al valor comercial de los inmuebles, en fin, convertir el catastro en un verdadero sistema de información de ciudad Nezahualcóyotl, sustentado en tecnología informática de punta, manejado por profesionales que se encarguen de su continua actualización. Pero ello requiere como premisa una verdadera incorporación y participación de los ciudadanos a fin de asegurar el éxito y la viabilidad a largo plazo de todo el proyecto.

En este sentido, las recientes acciones del ayuntamiento, tendientes a actualizar el catastro son insuficientes (visitas domiciliarias), pues su actualización debe enmarcarse en un plan donde se incorporen las vertientes tecnológicas y científicas que la construcción de un sofisticado sistema de información requiere. Es más, se debería de crear un Instituto Catastral (descentralizado) que se encargara de su actualización y administración, dirigido por personal capacitado.

5.3.2. Derechos

Cobro del servicio de agua potable. El cobro por servicio de agua potable debe ser lo más equitativo posible, dejar de lado las cuotas fijas, e introducir medidores, para cobrar el servicio en base al consumo, y evitar con ellos derroches en el vital líquido, para de esta forma incrementar cuando menos un 20% adicional de los recursos que se obtienen hoy en día.

Sin embargo debemos reconocer que la infraestructura que soporta este servicio está en muy malas condiciones, al ser descuidada por más de 15 años, por lo que se requiere un programa integral de largo plazo, a fin de recuperar mejores niveles de servicio y entonces sí, pensar en ajustes tarifarios; por lo pronto se puede iniciar con una agresiva campaña de información hacia los ciudadanos conminándolos a que paguen el servicio.

5.3.3. Concesiones

El ayuntamiento debe buscar la forma de incorporar a los particulares en la prestación de algunos servicios públicos, como por ejemplo, el de limpieza que hoy en día se presta en base a convenios con organizaciones sociales que prestan un servicio deficiente y cuya aportación para la tesorería es inexistente. Por lo que debe concesionarse este servicio, a fin de liberar recursos y participar de las ganancias que obtenga la empresa que decidiese proporcionar el servicio, de una manera eficiente, que redunde en un mejoramiento en la imagen urbana.

Esta opción tiene que ser precedida de importantes estudios de las organizaciones que pretendieran participar; para que los proyectos sean viables y puedan culminar en éxito. Además, debe haber un involucramiento total de los vecinos nezahualcoyotlenses, pues una solución técnica a un problema, si no se les consulta puede ser rechazada por los ciudadanos, y terminar siendo un rotundo fracaso.

5.3.4. Aportaciones Ciudadanas

El Ayuntamiento de Nezahualcóyotl bien puede iniciar campañas que fomenten la aportación voluntaria de los ciudadanos como “un peso para el ayuntamiento” tan utilizadas en otros países, pero ello requiere fuertes campañas de información a la comunidad, participación y honestidad sobre todo.

Es bien conocida la vocación participativa de los habitantes de esta ciudad, pues de la nada, sólo con un sueño en la mente construyeron en 35 años una gran ciudad, es así, que las autoridades deben iniciar acciones tendientes a rescatar esa vocación participativa, perdida durante los últimos años, al ser objeto de descuido, robo, traiciones por parte de las autoridades en curso.

5.4. ALTERNATIVAS EXTERNAS

Después de que Nezahualcóyotl tiene un gran deuda pública, no podemos sugerir acudir al crédito, pues lo que requiere es olvidarse de esta fuente por un tiempo, sin embargo, existen algunas alternativas de ingreso exógenas al municipio en las que se pueden cifrar esperanzas.

5.4.1. Programa Ciudades del Mundo

Existe un programa patrocinado por el Banco Mundial llamado Ciudades Unidas del Mundo, que selecciona ciudades a fin de destinarles recursos para obras de infraestructura de alto impacto social. Algunos municipios del país como León Guanajuato se ha hecho de importantes recursos a través de este programa. Solo necesita el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl estructurar buenas propuestas de proyectos viables y presentarlas al organismo rector de dicho programa, a fin de que tras una selección exista la posibilidad de que sea seleccionado; una buena opción para empezar serie estructurar un proyecto de un nuevo catastro integral y presentarlo.

5.4.2. Cooperación Intermunicipal

Nezahualcóyotl comparte problemas sociales y urbanos con un conjunto de municipios urbanos, bien podrían estructurar proyectos conjuntos para enfrentarlos (ya existen ciertos comienzos al respecto con Ecatepec) liberando de esta forma importantes recursos. La cooperación intermunicipal es algo que comienza a tener un papel trascendental en los últimos años, pues a problemas comunes, soluciones compartidas, por lo tanto recursos compartidos; en las grandes zonas metropolitanas es una imperante, pues las dificultades que enfrentan las autoridades son de gran magnitud, que requieren respuestas integrales.

5.4.3. Transferencias y Subsidios Especiales

El presidente de Nezahualcóyotl debe en base a cabildeo y relaciones de cooperación, buscar “ventanillas” adicionales de donde obtener recursos, tanto estatales como federales, como puede ser la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol), algunos municipios vecinos como Ecatepec lo están haciendo con gran éxito, pues este obtiene cuando menos un 3 por ciento de sus ingresos totales por concepto de transferencias especiales principalmente de Sedesol.

Existe una necesidad ineludible del Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl de buscar nuevas fuentes, eficientizar las que existen, pero ello debe darse en un marco de una total reestructuración de cómo se concibe y opera el municipio, dejar de lado las ineficiencias, y restricciones y abocarse a la búsqueda de nuevas alternativas, opciones de ingresos, que fortalezcan la hacienda pública, en la búsqueda de una autogestión eficiente.

CONCLUSIONES

Definitivamente la escasez de recursos económicos a sido, es, y seguirá siendo una constante en el municipio mexicano, mientras autoridades de todos los niveles y ciudadanía no estén consientes de una integral reconfiguración de esta institución de gobierno en materia Jurídica, económica, financiera, fiscal y administrativa, al interior y desde fuera.

Pues en materia de ingresos, los municipios al ser tutelados por los estados padecen un asfixiante control jurídico-legal, que les impide en la mayoría de los casos buscar alternativas para ampliar las bases de su financiamiento, pues tanto fuentes, montos, tasas, tarifas, precios, sanciones son impuestos desde fuera, conforme a la política fiscal y financiera que el gobierno estatal y federal decidan unilateralmente implementar. En este contexto el municipio carece totalmente de autonomía financiera, por lo que son necesarios cambios en la legislación que le permitan un mayor campo de acción en la búsqueda de opciones nuevas de financiamiento; a fin de fortalecer su hacienda pública, dotándose con ello de mayores capacidades instrumentales para responder a las crecientes demandas de sus comunidades locales.

En cuanto a las relaciones fiscales intergubernamentales, no negamos que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha avanzado en los fines racionales para los que fue diseñado: eficientización de la recaudación, eliminación de la concurrencia impositiva (doble y triple tributación), reducción de costos administrativos, colaboración administrativa, etcétera. Sin embargo este ha derivado en una concentración excesiva de recursos y facultades en la federación que ha ampliado la dependencia financiera de los gobiernos estatal y municipal respecto de las participaciones, mismas que se distribuyen de una manera inequitativa, al no reconocer en sus criterios de asignación las suficientes variables que reconozcan la heterogeneidad de estados y municipios en cuanto a su desarrollo interno, ampliándose con ello las desigualdades regionales.

Por lo que es necesario avanzar hacia un federalismo hacendario que garantice las facultades y recursos que los tres ámbitos de gobierno requieren para cumplir con las funciones que la constitución y la realidad mexicana les exigen, de manera eficiente y eficaz. Lo que implica necesariamente una reforma de fondo de marco Constitucional y la creación de una Ley de Coordinación Hacendaría.

Con objeto de transformar el actual sistema de coordinación fiscal en un sistema de coordinación hacendaría que incluya en forma integral los ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio. Sistema en el que se amplíen las facultades y atribuciones de los municipios, se incremente el monto de su participación en la Recaudación Federal Participable, y en la distribución (participaciones) se incluyan en los criterios de asignación las suficientes variables que reconozcan la heterogeneidad en el desarrollo de los estados y municipios, para que esta sea equitativa.

Por otro lado, la escasez de recursos económicos de los municipios también se explica por la deficiente gestión administrativa de estos que no les permite explotar de manera eficiente sus fuentes internas de recursos, al no contar con una infraestructura administrativa efectiva, al carecer de un modelo de organización y operación integral cuyo fundamento sea la planeación operativa y estratégica, tecnología informática de punta, profesionalización y capacitación del recurso humano, y un sistema de información como base de la decisión y acción pública.

Ahora también es cierto que los municipios tienen una amplia gama de posibilidades para eficientizar sus fuentes internas de recursos, pero se requiere, voluntad, imaginación creatividad, para que a partir de un marco de condiciones dadas, rediseñar su estructura administrativa, revisar y modificar procesos, sistemas, políticas, estrategias, técnicas, que le permitan un eficiente desempeño de sus funciones y en el proceso generar fuertes flujos de fondos a la tesorería, fortaleciendo su capacidad financiera. Sin embargo la mayoría de los municipios sufren una apatía y falta de imaginación preocupante, trienios van, trienios vienen y la falta de recursos, el déficit, las deudas, la ineficiencia, el atraso se perpetúan. En

este contexto, de ineficiencia pensar en otorgarles más recursos vía transferencias creemos que no es lo más adecuado, lo sería si antes, las autoridades municipales se comprometen a iniciar programas de estabilización, modernización, reestructuración y rentabilización integral de los ayuntamientos, que entonces si, dichos programas bien podrían ser apoyados con más dineros provenientes de los gobiernos federal y estatal.

Es cierto, sus exiguas finanzas han sido fuertemente afectadas por las crisis económicas recurrentes, que ocasionan, caídas drásticas de la recaudación local, las participaciones y astringencia crediticia, sin embargo la falta de estructuras administrativas flexibles, no les permiten diseñar estrategias para atenuar sus efectos, y mantener la capacidad financiera para desempeñar sus funciones con eficiencia.

Es por todo lo anterior que los municipios mexicanos navegan con estructuras financieras concentradas en recursos que vienen de fuera (participaciones y aportaciones) con dos o tres fuentes internas relevantes la mayoría de las veces subexplotadas, la carencia de recursos se perpetua, la promoción del desarrollo local se olvida, y la libertad y autonomía municipal no existe más que en los párrafos de las Leyes y en los discursos huecos de los políticos de todos los niveles.

Por lo que finalmente se debe desterrar de nuestras conciencias la tradicional, arraigada y vieja concepción de que los gobiernos municipales son solo prestadores de servicios públicos, solo instituciones asistenciales; deben asumir el reto y la gran prioridad que significa la promoción, coparticipación y dirección del desarrollo municipal. Lo anterior requiere un extraordinario esfuerzo de imaginación, innovación, creatividad, cooperación y trabajo para desplegar estrategias orientadas a buscar alternativas de financiamiento que promuevan el desarrollo de las comunidades locales. En todos los casos deberán tomar como referencia las posibilidades que las políticas financieras y el marco normativo legal permiten, máxime cuando la política hacendaría hacía al municipio, y la voluntad política para

revertir el proceso centralista hacen casi imposible cambios en el corto y mediano plazo.

En lo que toca a Nezahualcóyotl este debe iniciar al interior un programa integral de estabilización, modernización y rentabilización del municipio, después de largos años en los que se han acumulado, vicios, ineficiencias, corruptelas, deudas, y gasto ineficiente, que han inhibido el desarrollo de la comunidad Nezahualcoyotlense, tomando acciones internas antes de solicitar transferencias y subsidios del gobierno federal y estatal, como:

- Rediseño de sus estructuras administrativas, para que estas respondan con eficiencia y calidad a las demandas de la comunidad.
- Definir una estrategia para recuperar créditos fiscales.
- Estructurar esquemas de concesión de servicios públicos, como vías para liberar e incrementar recursos.
- Modernización integral del catastro: eliminando rezagos, actualizando el padrón de contribuyentes, y los valores catastrales, a fin de elevar el rendimiento de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (predial, traslación de dominio, revalorizaciones) y convertirlos en verdaderos pilares de la autosuficiencia financiera del municipio.
- Renegociación y administración de su pesada deuda pública.
- Cooperación intermunicipal en el financiamiento de obra pública de alto impacto social intramunicipal.
- Terminar con los subsidios, apoyos y componendas en materia fiscal, que significan grandes fugas de recursos.
- Eficientización del gasto, basado en presupuestos reales, nacidos de las demandas de la ciudadanía.
- Racionalizar los procesos de servicios públicos, en términos de tiempos y movimientos, costos, eliminación de tiempos improductivos, gastos falsos, etc., reducción del gasto de operación del gasto corriente, liberando recursos cuyo destino sea obras que impacten el desarrollo local.

- Profesionalización de todos los recursos humanos, capacitación y desarrollo, incentivos (especialmente en áreas tan técnicas como son finanzas: Tributación, recaudación y contabilidad).
- Diseñar programas de fomento económico, sustentados en las microindustrias del sector comercio y servicios, pues a mayor actividad económica, mayor riqueza, igual a mayores ingresos reales y potenciales vía sus fuentes internas (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos).
- Modernización tecnológica y administración científica, como binomio que redundará en ahorro y eficacia para mejorar y ampliar la cobertura de los servicios públicos (existiendo entonces posibilidad de ajustar precios y tarifas) y la operación general de municipio, en términos flujos, tiempos, movimientos, costos y gastos improductivos. Lo que mostrará la posibilidad de ahorrar (liberar recursos) vía eficiencia.
- Reconstruir la vocación participativa de la comunidad Nezahualcoyotlense para que toda decisión y acción pública nazca del consenso y la participación social, a fin de incrementar sus probabilidades de éxito.

Es importante destacar que todas estas acciones se complementan y retroalimentan unas con otras, en aras de la consecución de un fin común: mejor gobierno municipal, que redunde en un mayor desarrollo y nivel de vida de la comunidad Nezahualcoyotlense.

APENDICE

CUADRO 1

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS NOMINALES DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998.
(Cifras en miles a pesos corrientes)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos	107	129	110	328	698	1,455	2,699	3,115	6,018	12,412	34,587	58,311	63,781	87,156	100,573	129,528	220,108	162,622	179,685	210,083	376,134
Ingreso público ordinario	107	129	110	328	698	1,455	2,699	3,115	6,018	12,412	34,587	52,665	63,646	77,434	94,513	124,186	135,842	148,371	165,236	210,082	376,134
Ingreso público directo	37	44	86	79	68	196	789	1,794	3,149	8,058	24,959	40,184	48,722	50,974	61,852	77,026	84,376	88,467	63,678	71,618	96,136
Impuestos	14	16	10	31	10	11	544	1,385	2,128	5,771	9,813	13,566	19,621	20,075	25,909	31,460	33,976	40,167	46,307	49,789	51,964
Contribución de mejor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	506	842	146
Derechos	12	15	25	25	46	57	41	198	629	1,042	7,629	11,361	20,302	26,543	34,283	38,940	43,029	38,534	8,992	11,650	17,221
Productos	7	8	10	10	3	3	50	6	39	174	871	783	1,629	1,919	383	3,852	3,245	4,678	3,421	4,259	19,601
Aprovechamientos	4	5	41	13	9	125	154	205	353	1,071	6,646	14,474	7,170	2,437	1,267	2,774	4,126	4,582	4,116	5,794	7,309
Ingreso público indirecto	70	85	24	249	630	1,259	1,910	1,321	2,869	4,354	9,628	12,481	14,924	26,460	32,661	47,160	51,466	59,904	101,558	138,464	279,998
Participaciones	70	85	24	249	630	1,259	1,910	1,321	2,869	4,354	9,628	12,481	14,924	26,460	32,661	47,160	51,466	59,904	101,558	138,464	279,998
Aportaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	113,567
Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,929	6,057	3,014	1,189	10,971	736	0	0
Ingreso público extraordinario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,646	135	5,791	0	2,324	83,074	3,276	13,713	0	0
Deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,646	135	5,791	0	2,324	83,074	3,276	13,713	0	0
Egresos	104	124	272	285	645	1,441	3,077	2,961	5,830	11,632	31,404	56,311	63,781	87,156	100,573	129,528	220,108	162,622	179,685	210,083	376,134
Gastos administrativos	79	94	176	102	419	777	1,513	2,126	5,064	7,878	22,533	32,949	42,288	76,508	81,215	111,402	190,898	131,431	127,954	148,128	219,277
Obras públicas y fomento	23	28	89	183	206	604	1,445	735	382	2,828	6,985	21,085	16,582	6,269	6,198	7,210	9,784	8,296	13,055	28,562	86,165
Transferencias	2	2	7	0	20	60	119	100	384	926	1,886	4,262	3,400	4,339	6,511	10,915	12,477	17,479	16,786	21,331	49,137
Deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	1,510	38	26	0	6,947	2,473	21,890	12,062	19,418
Otros gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6,620	0	0	2,940	0	0	2,137

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
(1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
(1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
(1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
(1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

CUADRO 2

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DE NEZAHUALCOYOTL 1978-1998.
(Cifras en miles a pesos de 1994)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos	40,000	40,812	27,540	64,198	85,981	94,829	99,524	72,814	75,537	67,202	87,440	122,840	106,089	118,186	118,069	138,550	220,108	120,461	99,049	96,004	148,270
Ingreso público ordinario	40,000	40,812	27,540	64,198	85,981	94,829	99,524	72,814	75,537	67,202	87,440	110,946	105,864	105,002	110,955	132,836	135,842	109,905	91,084	96,004	103,502
Ingreso público directo	13,832	13,920	21,531	15,462	8,374	12,774	29,094	41,935	39,526	43,628	63,089	84,653	81,041	69,122	72,612	82,391	84,376	65,531	35,102	32,728	37,896
Impuestos	5,234	5,062	2,504	6,068	1,232	717	20,060	32,375	26,710	31,246	24,808	28,579	32,636	27,222	30,416	33,651	33,976	29,753	25,526	22,744	20,484
Contribución de mejoras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
Derechos	4,486	4,746	6,259	4,893	5,665	3,715	1,512	4,628	7,895	5,642	19,287	23,933	33,769	35,983	40,247	41,652	43,029	28,544	4,957	5,324	6,788
Productos	2,617	2,531	2,504	1,957	369	196	1,844	140	490	942	2,202	1,649	2,710	2,602	461	4,120	3,245	3,465	1,866	1,946	7,727
Aprovechamientos	1,495	1,582	10,265	2,544	1,108	8,147	5,679	4,792	4,431	5,799	16,802	30,491	11,926	3,305	1,487	2,967	4,126	3,394	2,289	2,648	2,881
Ingreso público indirecto	26,168	26,892	6,009	48,736	77,586	82,055	70,430	30,879	36,011	23,574	24,341	26,293	24,824	35,880	38,343	50,445	51,466	44,374	55,983	63,276	110,373
Participaciones	26,168	26,892	6,009	48,736	77,586	82,055	70,430	30,879	36,011	23,574	24,341	26,293	24,824	35,880	38,343	50,445	51,466	44,374	55,983	63,276	110,373
Aportaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44,787
Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,328	7,111	3,224	1,189	8,127	406	0	0
Ingreso público extraordinario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,894	225	7,853	0	2,486	83,074	2,427	7,559	0	0
Deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,894	225	7,853	0	2,486	83,074	2,427	7,559	0	0
Egresos	38,879	39,230	68,099	55,782	79,433	93,917	113,462	69,215	73,178	62,979	79,393	122,840	106,089	118,186	118,069	138,550	220,108	120,461	99,049	96,004	148,270
Gastos administrativos	29,533	29,739	44,064	19,964	51,601	50,641	55,791	49,696	63,563	42,654	56,966	69,411	70,339	103,747	95,344	119,162	190,898	87,357	70,533	67,692	86,438
Obras públicas y fomento	8,598	8,658	22,282	35,818	25,369	39,366	53,283	17,181	4,795	15,312	17,659	44,418	27,581	8,501	7,276	7,712	9,784	6,145	7,196	13,052	33,966
Transferencias	748	633	1,753	0	2,463	3,910	4,398	2,338	4,820	5,014	4,768	8,978	5,655	5,884	7,644	11,675	12,477	12,947	9,253	9,748	19,370
Deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	2,512	52	31	0	6,947	1,832	12,067	5,512	7,654
Otros gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7,772	0	0	2,178	0	0	842

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
(1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
(1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
(1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
(1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcoyotl.

CUADRO 3

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS Y EGRESOS PUBLICOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998.

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio	
Ingresos	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso público ordinario	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingreso público directo	34.58	34.11	78.18	24.09	9.74	13.47	29.23	57.59	52.33	64.92	72.16	68.91	78.39	58.49	61.50	59.47	38.33	54.40	35.44	34.09	25.56	46.81	46.81
Impuestos	13.08	12.40	9.09	9.45	1.43	0.76	20.16	44.46	35.36	46.50	28.37	23.26	30.76	23.03	25.76	24.29	15.44	24.70	25.77	23.69	13.82	21.50	21.50
Contribución de mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31	0.47	0.07	0.01	0.04	0.04
Derechos	11.21	11.63	22.73	7.62	6.59	3.92	1.52	6.36	10.45	8.40	22.06	19.48	31.83	30.45	34.09	30.06	19.55	23.70	5.00	5.55	4.58	15.08	15.08
Productos	6.54	6.20	9.09	3.05	0.43	0.21	1.85	0.19	0.65	1.40	2.52	1.34	2.55	2.20	0.39	2.97	1.47	2.88	1.90	2.03	5.21	2.62	2.62
Aprovechamientos	3.74	3.88	37.27	3.96	1.29	8.59	5.71	6.58	5.87	8.63	19.22	24.82	11.24	2.80	1.26	2.14	1.87	2.82	2.29	2.76	1.94	7.56	7.56
Ingreso público indirecto	65.42	65.89	21.82	75.91	90.26	86.53	70.77	42.41	47.67	35.08	27.84	21.40	23.40	30.36	32.47	36.41	23.38	36.84	56.52	65.91	74.44	49.08	49.08
Participaciones	65.42	65.89	21.82	75.91	90.26	86.53	70.77	42.41	47.67	35.08	27.84	21.40	23.40	30.36	32.47	36.41	23.38	36.84	56.52	65.91	74.44	49.08	49.08
Aportaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.44	1.44
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.51	6.02	2.33	0.54	6.75	0.41	0.00	0.00	0.98	0.98
Ingreso público extraordinario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.68	0.21	6.64	0.00	1.79	37.74	2.01	7.63	0.00	0.00	3.13	3.13
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.68	0.21	6.64	0.00	1.79	37.74	2.01	7.63	0.00	0.00	3.13	3.13
Egresos	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Gastos administrativos	75.96	75.81	64.71	35.79	64.96	53.92	49.17	71.80	86.86	67.73	71.75	56.51	66.30	87.78	80.75	86.01	86.73	80.82	71.21	70.51	58.30	69.68	69.68
Obras públicas y fomento	22.12	22.58	32.72	64.21	31.94	41.92	46.96	24.82	6.55	24.31	22.24	36.16	26.00	7.19	6.16	5.57	4.45	5.10	7.27	13.60	22.91	22.81	22.81
Transferencias	1.92	1.61	2.57	0.00	3.10	4.16	3.87	3.38	6.59	7.96	6.01	7.31	5.33	4.98	6.47	8.43	5.67	10.75	9.34	10.15	13.06	5.84	5.84
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	2.37	0.04	0.03	0.00	3.16	1.52	12.18	5.74	5.16	1.44	1.44
Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.58	0.00	0.00	1.81	0.00	0.00	0.57	0.43	0.43

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
 (1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
 (1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
 (1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
 (1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

CUADRO 4

TASA DE VARIACION REAL ANUAL DE LOS INGRESOS Y EGRESOS PUBLICOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1979-1998.
(A pesos constantes, 1994=100)

Concepto	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Ingresos	2.03	-32.52	133.11	33.90	10.32	4.95	-26.84	3.74	-11.03	30.11	40.48	-13.64	11.40	-0.10	17.35	58.86	-45.27	-17.78	-3.07	54.44	12.52
Ingreso público ordinario	2.03	-32.52	133.11	33.90	10.32	4.95	-26.84	3.74	-11.03	30.11	26.88	-4.58	-0.81	5.67	19.72	2.26	-19.09	-17.12	5.40	7.81	8.70
Ingreso propio ordinario	0.64	54.68	-28.19	-45.84	52.54	127.75	44.14	-5.75	10.38	44.63	34.16	-4.27	-14.71	5.05	13.47	2.41	-22.33	-46.44	-6.76	15.79	11.57
Impuestos	-3.28	-50.54	142.35	-79.70	-41.79	2698.01	61.39	-17.50	16.98	-20.60	15.20	14.20	-16.59	11.73	10.64	0.96	-12.43	-14.21	-10.90	-9.94	134.70
Contribución de mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	23.83	-85.63	-75.78	-6.88
Derechos	5.79	31.89	-21.82	15.77	-34.42	-59.30	206.14	70.58	-28.54	241.87	24.09	41.10	6.59	11.62	3.49	3.30	-33.66	-82.63	7.41	27.51	21.85
Productos	-3.28	-1.08	-21.82	-81.12	-47.08	842.96	-92.39	249.03	92.45	133.74	-25.09	64.27	-3.96	-82.27	793.06	-21.24	6.79	-45.58	3.21	296.99	102.88
Aprovechamientos	5.79	548.92	-75.21	-56.44	635.03	-30.30	-15.61	-7.54	30.87	189.75	81.48	-60.89	-72.29	-54.99	99.49	39.05	-17.74	-33.15	16.70	8.82	61.59
Ingreso externo ordinario	2.76	-77.66	711.08	59.20	5.76	-14.17	-56.16	16.62	-34.54	3.25	8.02	-5.59	44.54	6.86	31.56	2.02	-13.78	26.16	13.03	74.43	40.17
Participaciones	2.76	-77.66	711.08	59.20	5.76	-14.17	-56.16	16.62	-34.54	3.25	8.02	-5.59	44.54	6.86	31.56	2.02	-13.78	26.16	13.03	3.68	36.63
Aportaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	33.46	-54.66	-63.12	563.49	-95.01	-100.00	0.00	15.21
Ingreso público extraordinario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-98.11	3397.10	-100.00	0.00	3241.83	-97.08	211.50	-100.00	0.00	322.76
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-98.11	3397.10	-100.00	0.00	3241.83	-97.08	211.50	-100.00	0.00	322.76
Egresos	0.90	73.59	-18.09	42.40	18.23	20.81	-39.00	5.73	-13.94	26.06	54.72	-13.64	11.40	-0.10	17.35	58.86	-45.27	-17.78	-3.07	54.44	11.68
Gastos administrativos	0.70	48.17	-54.69	158.47	-1.86	10.17	-10.92	27.90	-32.89	33.55	21.85	1.34	47.50	-8.10	24.98	60.20	-49.00	-27.55	-4.03	27.69	13.67
Obras públicas y fomento	3.03	151.54	60.74	-29.17	55.17	35.35	-67.76	-72.09	219.34	15.33	151.53	-37.91	-69.18	-14.41	5.99	26.86	-37.19	17.11	81.37	160.23	32.79
Transferencias	-15.37	176.98	-100.00	0.00	58.77	12.21	-46.73	106.20	4.02	-4.90	88.31	-37.01	4.04	29.91	52.74	6.87	3.77	-28.53	5.35	98.70	20.77
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8416.07	-97.95	-40.77	-100.00	0.00	-73.63	588.71	-54.32	36.87	432.35
Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00	0.00	-100.00	0.00	0.00	-10.00

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
(1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1986, Aguascalientes, 1990.
(1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
(1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
(1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcoyotl.

CUADRO 5

TASA DE VARIACION NOMINAL ANUAL DE LOS INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS DENEZAHUALCOYOTL, 1979-1998.
(Porcentajes)

Concepto	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Ingresos	20.56	-14.73	198.18	112.80	108.45	85.50	15.41	93.19	106.25	178.66	68.59	9.38	36.65	15.39	28.79	69.93	-26.12	10.49	16.92	79.04	60.67
Ingreso público ordinario	20.56	-14.73	198.18	112.80	108.45	85.50	15.41	93.19	106.25	178.66	52.27	20.85	21.66	22.06	31.40	9.39	9.22	11.37	27.14	79.04	59.43
Ingreso propio ordinario	18.92	95.45	-8.14	-13.92	188.24	302.55	127.38	75.53	155.89	209.74	61.00	21.25	4.62	21.34	24.53	9.54	4.85	-28.02	12.47	34.23	65.87
Impuestos	14.29	-37.50	210.00	-67.74	10.00	4845.45	154.60	53.85	171.19	70.04	38.25	44.63	2.31	29.06	21.42	8.00	18.22	15.29	7.48	4.41	280.65
Contribución de mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	66.40	-82.66	-71.92	-4.41
Derechos	25.00	66.67	0.00	84.00	23.91	-28.07	382.93	217.68	65.66	632.15	48.92	78.70	30.74	29.16	13.58	10.50	-10.45	-78.66	29.56	47.82	83.59
Productos	14.29	25.00	0.00	-70.00	0.00	1568.67	-88.00	550.00	346.15	400.57	-10.10	108.05	17.80	-79.52	880.15	-15.76	44.16	-26.87	24.50	360.23	202.37
Aprovechamientos	25.00	720.00	-68.29	-30.77	1288.89	23.20	33.12	72.20	203.40	520.54	117.79	-50.46	-66.01	-48.01	118.94	48.74	11.05	-10.17	40.77	26.15	148.80
Ingreso externo ordinario	21.43	-71.76	937.50	153.01	99.84	51.71	-30.84	117.18	51.76	121.13	29.63	19.57	77.30	23.44	44.39	9.13	16.40	69.53	36.34	102.22	93.95
Participaciones	21.43	-71.76	937.50	153.01	99.84	51.71	-30.84	117.18	51.76	121.13	29.63	19.57	77.30	23.44	44.39	9.13	16.40	69.53	36.34	20.20	89.84
Aportaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	54.16	-50.24	-60.55	822.71	-93.29	-100.00	28.64
Ingreso público extraordinario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-97.61	4189.63	-100.00	0.00	3474.61	-96.06	318.59	-100.00	0.00	379.46
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-97.61	4189.63	-100.00	0.00	3474.61	-96.06	318.59	-100.00	0.00	379.46
Egresos	19.23	119.35	4.78	126.32	123.41	113.53	-3.77	96.89	99.52	169.98	85.68	9.38	36.65	15.39	28.79	69.93	-26.12	10.49	16.92	79.04	59.77
Gastos administrativos	18.99	87.23	-42.05	310.78	85.44	94.72	40.52	138.19	55.57	186.02	46.23	28.34	80.92	6.15	37.17	71.36	-31.15	-2.65	15.77	48.03	63.78
Obras públicas y fomento	21.74	217.86	105.62	12.57	193.20	139.24	-49.13	-48.03	640.31	146.99	201.86	-21.36	-62.19	-1.13	16.33	35.70	-15.21	57.36	118.78	201.68	95.61
Transferencias	0.00	250.00	-100.00	0.00	200.00	98.33	-15.97	284.00	141.15	103.67	125.98	-20.23	27.62	50.06	67.64	14.31	40.09	-3.96	27.08	130.35	71.01
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	10665.71	-97.48	-31.58	-100.00	0.00	-64.40	785.16	-44.90	60.98	559.67
Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-100.00	0.00	0.00	-100.00	0.00	0.00	-10.00

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
(1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
(1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
(1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
(1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

CUADRO 6

INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS PER CAPITA DE NEZAHUALCOYOTL, 1978-1998.
(Pesos constantes de 1994 por habitante)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Ingresos	33.64	32.26	20.53	48.17	64.91	72.08	76.14	56.07	58.55	52.43	68.68	97.14	84.46	94.42	94.97	111.49	177.75	97.63	81.30	80.17	125.61	77.53
Ingreso público ordinario	33.64	32.26	20.53	48.17	64.91	72.08	76.14	56.07	58.55	52.43	68.68	87.73	84.28	83.89	88.96	106.89	109.70	89.07	74.76	0.08	87.68	66.50
Ingreso propio ordinario	11.63	11.00	16.05	11.60	6.32	9.71	22.26	32.29	30.64	34.04	49.56	66.94	64.52	55.22	58.22	66.30	68.14	53.11	28.81	0.03	32.10	34.69
Impuestos	4.40	4.00	1.87	4.55	0.93	0.54	15.35	24.93	20.70	24.38	19.49	22.60	25.98	21.75	24.39	27.08	27.44	24.11	20.95	0.02	17.35	15.85
Contribución de mejoras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.30	0.38	0.00	0.01	0.03
Derechos	3.77	3.75	4.67	3.67	4.28	2.82	1.16	3.56	8.12	4.40	15.15	18.93	26.88	28.76	32.27	33.52	34.75	23.13	4.07	0.00	5.75	12.45
Productos	2.20	2.00	1.87	1.47	0.28	0.15	1.41	0.11	0.38	0.74	1.73	1.30	2.16	2.08	0.37	3.32	2.62	2.81	1.55	0.00	6.55	1.67
Aprovechamientos	1.26	1.25	7.65	1.91	0.84	6.19	4.34	3.69	3.43	4.52	13.20	24.11	9.49	2.64	1.19	2.39	3.33	2.75	1.86	0.00	2.44	4.69
Ingreso externo ordinario	22.01	21.26	4.48	36.57	58.59	62.37	53.88	23.78	27.91	18.39	19.12	20.79	19.76	28.67	30.74	40.59	41.56	35.96	45.95	0.05	93.50	33.62
Participaciones	22.01	21.26	4.48	36.57	58.59	62.37	53.88	23.78	27.91	18.39	19.12	20.79	19.76	28.67	30.74	40.59	41.56	35.96	45.95	0.05	55.58	31.81
Aportaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	37.92	1.81
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.26	5.70	2.59	0.96	6.59	0.33	0.00	0.00	0.97
Ingreso público extraordinario	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.41	0.18	6.27	0.00	2.00	67.09	1.97	6.20	0.00	0.00	4.43
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.41	0.18	6.27	0.00	2.00	67.09	1.97	6.20	0.00	0.00	4.43
Egresos	32.70	31.01	50.77	41.86	59.99	71.38	86.80	53.30	56.72	49.14	62.36	97.14	84.46	94.42	94.67	111.49	177.75	97.63	81.30	0.08	125.61	74.31
Gastos administrativos	24.84	23.51	32.85	14.98	38.97	38.49	42.68	38.27	49.27	33.28	44.74	54.89	56.00	82.89	76.45	95.88	154.16	76.90	57.89	0.06	73.23	52.96
Obras públicas y fomento	7.23	7.00	16.61	26.88	19.16	29.92	40.78	13.23	3.72	11.95	13.87	35.12	21.96	6.79	5.83	6.21	7.90	4.98	5.91	0.01	28.77	14.94
Transferencias	0.63	0.50	1.31	0.00	1.86	2.97	3.36	1.80	3.74	3.91	3.75	7.10	4.50	4.70	6.13	9.39	10.08	10.49	7.60	0.01	16.41	4.77
Deuda pública	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	2.00	0.04	0.02	0.00	5.61	1.48	9.90	0.00	6.48	1.22
Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.23	0.00	0.00	1.77	0.00	0.00	0.71	0.41

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
 (1986-1988) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
 (1989-1993) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
 (1992-1994) INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
 (1996-1998) H. Ayuntamiento de Nezahualcoyotl.
 INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1980 y 1990.
 INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995.
 Consejo Nacional de Población (CONAPO)

CUADRO 7

INGRESOS PUBLICOS DESAGREGADOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1996-1998.

(Pesos corrientes)

Concepto	1996	1997	1998
Ingresos	179,684,810.94	210,083,162.54	376,133,555.31
Impuestos	46,306,704.12	49,768,731.14	51,963,742.37
Impuesto predial	36,577,228.10	40,126,408.83	41,312,953.07
Traslación de dominio	3,545,341.24	4,541,176.82	5,404,346.11
Anuncios en la vía pública	64,374.49	141,526.50	23,559.00
Div. Juegos y espectáculos	317,497.09	735,237.45	669,962.20
Radicación	5,733,767.92	4,221,738.19	4,236,673.32
Hospedaje	0	0	250,243.72
Otros	68,495.28	2,643.35	66,004.95
Derechos	8,991,935.34	11,650,038.12	17,221,212.42
Registro civil	1,284,593.42	1,612,512.88	2,429,643.04
Obras públicas	1,457,230.05	2,314,338.87	4,144,741.46
Certificaciones	81,941.16	898,690.90	1,357,654.34
Rastro	3,116,894.68	3,111,332.28	4,588,513.03
Uso vías y áreas públicas	1,264,556.56	1,996,339.53	1,727,692.20
Panteones	234,850.00	89,975.00	273,750.00
Identif. Fierros P/	110.00	0	0
Estacionamientos en vía pública	0	20,164.50	2,545.60
Licencias	1,221,716.33	1,543,164.27	2,688,557.75
Otros	330,043.14	63,519.37	3,115.00
Aportaciones de mejoras	841,679.09	146,397.37	40,844.38
Los derivados de la aplic. Ley	841,679.09	146,397.37	40,844.38
Productos	3,420,997.48	4,259,002.73	19,600,648.83
Prod.venta y/o arrend. B. Mpales.	10,000.00	120,476.70	211,795.00
Utilidades de inversión	3,396,265.08	3,978,266.42	17,915,725.37
Impresos y papel especial	0	160,259.61	269,808.73
Otros productos	14,732.40	0	1,203,319.73
Aprovechamientos	4,115,904.06	5,794,878.20	7,308,686.77
Multas	826,030.64	2,085,908.23	4,114,205.05
Multas federales	0	85,854.45	0
Recargos	1,876,702.39	1,998,696.65	2,235,854.00
Reintegros	333,864.65	510,729.64	136,681.30
Resarcimientos	33,800.00	294,264.88	65.00
Indemnización P/ daños B. Mpales	65,740.70	3,510.00	43,132.50
Subs. Subven. Donativos	530,877.05	551,519.73	240,725.44
Montos deriv. Actuali. D/ credi fis	0	0	0
Otros	530,877.05	264,394.62	538,023.48
Participaciones Federales y estatales	101,557,786.53	138,464,114.98	166,431,517.54
Participaciones Federales	93,990,353.06	132,814,559.78	165,117,905.98
Deriv. Aplic. Ley de Coord. Fis. E. Mex	0	0	15,337.28
Deriv. De Aplic. C.O.D.E.M.	7,567,433.47	5,649,555.20	1,298,274.28
Aportaciones federales	0	0	113,566,903.00
Fdo. Aport. P/ La Infraest. Soc. Mpal.	0	0	30,038,435.55
Fdo. Aport. P/ El Fortalec. De los Mpios.	0	0	83,528,467.45
R. Derivados de Financiamiento	13,713,000.00	0	0
Otras instituciones Públicas	2,081,000.00	0	0
Instituciones Privadas	11,632,000.00	0	0
Otros ingresos	736,804.32	0	0

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

CUADRO 8

INGRESOS PUBLICOS DESAGREGADOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1996-1998.

(A pesos constantes de 1994)

Concepto	1996	1997	1998
Ingresos	99,049,102.05	96,004,333.36	148,269,511.07
Impuestos	25,526,016.57	22,743,440.25	20,483,784.46
Impuesto predial	20,162,759.33	18,337,067.49	16,285,309.48
Traslación de dominio	1,954,326.94	2,075,238.43	2,130,359.67
Anuncios en la vía pública	35,485.67	64,675.14	9,286.81
Div. Juegos y espectáculos	175,016.47	335,990.66	264,094.94
Radicación	3,160,670.96	1,929,260.56	1,670,070.31
Hospedaje	0	0	98,644.52
Otros	37,757.20	1,207.96	26,018.74
Derechos	4,956,696.76	5,323,863.80	6,788,494.96
Registro civil	708,116.75	736,890.20	957,750.19
Obras públicas	803,280.63	1,057,612.41	1,633,831.34
Certificaciones	45,169.08	410,686.03	535,178.91
Rastro	1,718,150.90	1,421,824.47	1,808,763.33
Uso vías y áreas publicas	697,071.67	912,292.27	681,045.53
Panteones	129,458.25	41,117.00	107,910.55
Identif. Fierros P/	60.64	0	0
Estacionamientos en vía pública	0	9,214.82	1,003.46
Licencias	673,456.51	705,199.10	1,059,812.76
Otros	181,932.33	29,027.24	1,227.91
Aportaciones de mejoras	463,965.53	66,901.04	16,100.60
Los derivados de la aplic. Ley	463,965.53	66,901.04	16,100.60
Productos	1,885,783.93	1,946,289.81	7,726,454.02
Prod.venta y/o arrend. B. Mpales.	5,512.38	55,055.75	83,488.27
Utilidades de inversión	1,872,150.49	1,817,998.22	7,062,267.65
Impresos y papel especial	-	73,235.84	106,356.93
Otros productos	8,121.06	-	474,341.16
Aprovechamientos	2,268,842.87	2,648,158.05	2,881,038.93
Multas	455,339.51	953,223.60	1,621,794.07
Multas federales	-	39,233.98	-
Recargos	1,034,509.74	913,369.43	881,359.76
Reintegros	184,038.89	233,394.52	53,878.92
Resarcimientos	18,631.85	134,473.91	25.62
Indemnización P/ daños B. Mpales	36,238.77	1,604.01	17,002.56
Subs. Subven. Donativos	292,639.62	252,034.88	94,892.47
Otros	292,639.62	120,823.72	212,085.51
Participaciones Federales y estatales	55,982,514.65	63,275,680.41	65,606,270.39
Participaciones Federales	51,811,057.50	60,693,932.43	65,088,452.87
Deriv. Aplic. Ley de Coord. Fis. E. Mex	0	0	6,045.86
Deriv. De Aplic. C.O.D.E.M.	4,171,457.15	2,581,747.98	511,771.66
Aportaciones federales	0	0	44,767,367.72
Fdo. Aport. P/ La Infraest. Soc. Mpal.	0	0	11,840,964.70
Fdo. Aport. P/ El Fortalec. De los Mpios.	0	0	32,926,403.01
R. Derivados de Financiamiento	7,559,127.17	0	0
Otras instituciones Publicas	1,147,126.35	0	0
Instituciones Privadas	6,412,000.82	0	0
Otros ingresos	406,154.57	0	0

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

CUADRO 9

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS PUBLICOS DE NEZAHUALCOYOTL, 1996-1998.
(Porcentajes)

Concepto	1996	1997	1998
Ingresos	100.00	100.00	100.00
Impuestos	25.77	23.69	13.82
Impuesto predial	20.36	19.10	10.98
Traslación de dominio	1.97	2.16	1.44
Anuncios en la vía pública	0.04	0.07	0.01
Div. Juegos y espectáculos	0.18	0.35	0.18
Radicación	3.19	2.01	1.13
Hospedaje	0.00	0.00	0.07
Otros	0.04	0.00	0.02
Derechos	5.00	5.55	4.58
Registro civil	0.71	0.77	0.65
Obras públicas	0.81	1.10	1.10
Certificaciones	0.05	0.43	0.36
Rastro	1.73	1.48	1.22
Uso vías y áreas públicas	0.70	0.95	0.46
Panteones	0.13	0.04	0.07
Identif. Fierros P/	0.00	0.00	0.00
Estacionamientos en vía pública	0.00	0.01	0.00
Licencias	0.68	0.73	0.71
Otros	0.18	0.03	0.00
Aportaciones de mejoras	0.47	0.07	0.01
Los derivados de la aplic. Ley	0.47	0.07	0.01
Productos	1.90	2.03	5.21
Prod.venta y/o arrend. B. Mpales.	0.01	0.06	0.06
Utilidades de inversión	1.89	1.89	4.76
Impresos y papel especial	0.00	0.08	0.07
Otros productos	0.01	0.00	0.32
Aprovechamientos	2.29	2.76	1.94
Multas	0.46	0.99	1.09
Multas federales	0.00	0.04	0.00
Recargos	1.04	0.95	0.59
Reintegros	0.19	0.24	0.04
Resarcimientos	0.02	0.14	0.00
Indemnización P/ daños B. Mpales	0.04	0.00	0.01
Subs. Subven. Donativos	0.30	0.26	0.06
Montos deriv. Actuali. D/ credi fis	0.00	0.00	0.00
Otros	0.30	0.13	0.14
Participaciones Federales y estatales	58.52	65.91	44.25
Participaciones Federales	52.31	63.22	43.90
Deriv. Aplic. Ley de Coord. Fis. E. Mex	0.00	0.00	0.00
Deriv. De Aplic. C.O.D.E.M.	4.21	2.69	0.35
Aportaciones federales	0.00	0.00	30.19
Fdo. Aport. P/ La Infraest. Soc. Mpal.	0.00	0.00	7.99
Fdo. Aport. P/ El Fortalec. De los Mpios.	0.00	0.00	22.21
R. Derivados de Financiamiento	7.63	0.00	0.00
Otras instituciones Públicas	1.16	0.00	0.00
Instituciones Privadas	6.47	0.00	0.00
Otros ingresos	0.41	0.00	0.00

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

CUADRO 10

PARTICIPACION DE 10 MUNICIPIOS* EN EL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO, 1978-1996.
(Cifras en miles a pesos corrientes)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ESTADO	1,912	2,477	3,972	6,255	8,703	17,580	34,954	55,433	94,425	199,366	487,400	804,636	1,201,702	1,418,736	1,759,630	2,249,133	2,376,543	2,722,214	3,906,338
NAUCALPAN DE JUAREZ	454	544	900	1,013	1,339	2,617	5,242	7,316	11,933	28,827	60,292	112,328	184,788	221,963	241,657	275,648	303,358	378,656	663,134
TLALNEPANTLA	334	500	765	1,058	1,094	2,475	4,665	6,902	12,211	26,517	61,676	94,113	162,089	188,114	193,990	239,057	233,690	231,868	324,708
ECATEPEC DE MORELOS	182	245	268	457	662	1,643	2,810	5,221	9,421	20,233	51,488	78,933	80,928	122,106	125,048	152,119	139,692	175,195	251,728
TOLUCA	171	203	263	382	561	1,010	2,602	4,023	4,635	10,128	27,698	34,178	57,924	62,233	113,797	136,909	139,082	165,442	215,130
NEZAHUALCOYOTL	107	129	110	328	698	1,455	2,699	3,115	6,018	12,412	34,587	58,311	63,781	87,158	100,573	129,528	220,108	162,622	179,685
CUAUTITLAN IZCALLI	67	96	122	150	333	548	1,173	2,240	3,835	8,109	20,873	40,997	64,333	61,686	62,949	86,225	91,794	110,353	165,695
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	60	71	145	235	321	566	1,014	2,460	3,271	8,395	17,722	29,802	43,722	73,021	75,027	80,789	90,165	110,423	168,543
TULITLAN	46	55	72	138	172	355	754	1,293	2,088	5,303	11,390	19,263	34,526	41,975	60,738	80,796	72,504	68,451	116,296
HUIXQUILUCAN	23	26	40	54	152	268	400	1,194	2,040	4,446	10,139	17,432	35,746	57,277	105,439	169,711	102,888	134,164	213,584
COACALCO	24	33	62	87	117	252	490	882	1,491	4,339	7,228	12,327	21,847	29,683	39,923	44,966	34,890	55,475	65,047
MUNICIPIOS RESTANTES	444	575	1,225	2,353	3,254	6,391	13,105	20,787	37,462	70,657	184,307	306,952	452,018	473,520	640,489	853,385	948,372	1,129,565	1,542,788

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
(1986-1988) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
(1989-1993) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
(1992-1996) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
(1996) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

* De los más importantes desde el Punto de Vista de sus Ingresos Públicos.

CUADRO 11

PARTICIPACION PORCENTUAL DE 10 MUNICIPIOS* EN EL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO, 1978-1996.

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio
ESTADO	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Naucalpan	23.74	21.96	22.66	16.20	15.39	14.99	15.00	13.20	12.64	14.46	12.37	13.96	15.38	15.65	13.73	12.26	12.76	13.91	16.98	15.64
Tlalnepantla	17.47	20.19	19.26	16.91	12.57	14.08	13.35	12.45	12.93	13.30	12.65	11.70	13.49	13.26	11.02	10.63	9.83	8.52	8.31	13.26
Ecatepec	9.52	9.89	6.75	7.31	7.61	9.35	8.04	9.42	9.98	10.15	10.56	9.81	6.73	8.61	7.11	6.76	5.88	6.44	6.44	8.23
Toluca	8.94	8.20	6.62	6.11	6.45	5.75	7.44	7.26	4.91	5.08	5.68	4.25	4.82	4.39	6.47	6.09	5.85	6.08	5.51	6.10
Nezahualc6yotl	5.60	5.21	2.77	5.24	8.02	8.28	7.72	5.62	6.37	6.23	7.10	7.25	5.31	6.14	5.72	5.76	9.26	5.97	4.60	6.22
Cuautit6n Izcalli	3.50	3.88	3.07	2.40	3.83	3.12	3.36	4.04	4.06	4.07	4.28	5.10	5.35	4.35	3.58	3.83	3.86	4.05	4.24	3.89
Atizap6n de Zaragoza	3.14	2.87	3.65	3.76	3.69	3.22	2.90	4.44	3.46	4.21	3.64	3.70	3.64	5.15	4.26	3.59	3.79	4.06	4.31	3.76
Tultit6n	2.41	2.22	1.81	2.21	1.98	2.02	2.16	2.33	2.21	2.66	2.34	2.39	2.87	2.96	3.45	3.59	3.05	2.51	2.98	2.53
Huixquiluc6n	1.20	1.05	1.01	0.86	1.75	1.52	1.14	2.15	2.16	2.23	2.08	2.17	2.97	4.04	5.99	7.55	4.33	4.93	5.47	2.87
Coacalco	1.26	1.33	1.56	1.39	1.34	1.43	1.40	1.59	1.58	2.18	1.48	1.53	1.82	2.09	2.27	2.00	1.47	2.04	1.67	1.65
Municipios restantes	23.22	23.21	30.84	37.62	37.39	36.35	37.49	37.50	39.69	35.44	37.81	38.15	37.61	33.38	36.40	37.94	39.91	41.49	39.49	35.84

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) Finanzas P6blicas Estatales y Municipales de M6xico 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
 (1986-1988) Finanzas P6blicas Estatales y Municipales de M6xico 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
 (1989-1993) Finanzas P6blicas Estatales y Municipales de M6xico 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
 (1992-1996) Finanzas P6blicas Estatales y Municipales de M6xico 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
 (1996) H. Ayuntamiento de Nezahualc6yotl

* De los m6s importantes desde el Punto de Vista de sus Ingresos P6blicos.

CUADRO 12
PARTICIPACION DE 10 MUNICIPIOS* EN EL TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MEXICO, 1978-1996.
 (Cifras en miles a pesos constantes, 1994=100)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ESTADO	714,766	763,854	994,450	1,224,270	1,071,798	1,145,774	1,288,904	1,295,769	1,185,214	1,079,429	1,232,208	1,695,074	1,998,831	1,923,838	2,065,746	2,405,799	2,376,539	2,016,466	2,153,322
NAUCALPAN DE JUAREZ	169,720	172,107	225,329	198,271	164,901	170,563	193,295	171,014	149,782	156,078	152,426	236,634	307,364	300,987	283,897	294,849	303,357	280,487	365,545
TLALNEPANTLA	124,860	158,186	191,529	207,079	134,729	161,308	172,019	161,337	153,271	143,571	155,925	198,262	289,608	255,087	227,738	255,709	233,690	171,755	178,991
ECATEPEC DE MORELOS	68,037	77,511	67,098	89,447	81,527	107,082	103,617	122,043	118,252	109,548	130,188	166,283	134,610	165,578	146,802	162,715	139,692	129,775	138,762
TOLUCA	63,925	64,224	65,846	74,768	69,089	65,827	95,947	94,039	56,178	54,836	70,024	72,001	96,347	84,369	133,594	146,446	139,082	122,550	116,588
NEZAHUALCOYOTL	40,000	40,812	27,540	64,198	85,961	94,829	99,524	72,814	75,537	67,202	87,440	122,840	106,089	118,188	118,069	138,550	220,108	120,461	99,049
CUAUTITLAN IZCALLI	25,047	30,372	30,545	29,359	41,010	35,716	43,254	52,361	46,137	43,905	52,770	86,366	107,007	83,648	73,900	92,231	91,794	81,743	91,337
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	22,430	22,462	36,303	45,996	39,532	36,889	37,391	57,504	41,057	45,453	44,803	62,762	72,724	99,018	88,079	86,416	90,165	81,795	92,907
TULITLAN	17,196	17,400	18,026	27,010	21,182	23,137	27,803	30,224	26,208	28,712	28,795	40,580	57,428	56,919	71,304	86,424	72,504	50,705	64,107
HUIXQUILUCAN	8,598	8,226	10,015	10,569	18,719	17,467	14,750	27,910	25,606	24,072	25,633	36,723	59,458	77,669	123,782	181,532	102,888	99,381	117,736
COACALCO	8,972	10,440	15,523	17,028	14,409	16,424	18,068	20,617	18,715	23,493	18,273	25,968	36,339	40,251	46,868	48,098	34,890	41,093	35,856
MUNICIPIOS RESTANTES	165,981	181,914	306,097	480,545	400,739	416,533	483,238	485,905	470,471	382,559	465,951	646,636	751,956	642,104	751,912	912,828	948,370	836,719	850,443

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo
 Fuentes: (1978-1985) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
 (1986-1988) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
 (1989-1993) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
 (1992-1996) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
 (1996) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl
 * De los más importantes desde el Punto de Vista de sus Ingresos Públicos.

CUADRO 13

TASA DE VARIACION REAL ANUAL DE LOS INGRESOS PUBLICOS MUNICIPALES DE 10 MUNICIPIOS* MEXIQUENSES, 1979-1996
(Porcentajes)

Concepto	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio
ESTADO	9.64	26.90	23.11	-12.45	6.90	12.49	0.53	-8.53	-8.93	14.15	37.56	17.92	-3.75	7.38	16.46	-1.22	-15.15	6.79	7.21
NAUCALPAN DE JUAREZ	1.41	30.92	-12.01	-16.83	3.43	13.33	-11.53	-12.42	4.20	-2.34	55.25	29.89	-2.07	-5.74	3.93	2.89	-7.54	30.32	5.84
TLALNEPANTLA	26.69	21.08	8.12	-34.94	19.73	6.64	-6.21	-5.00	-6.33	8.60	27.15	35.99	-5.39	-10.72	12.28	-8.61	-26.50	4.21	3.71
ECATEPEC DE MORELOS	13.92	-13.43	33.31	-8.85	31.35	-3.24	17.78	-3.11	-7.36	18.82	27.74	-19.05	23.01	-11.34	10.84	-14.15	-7.10	6.93	5.34
TOLUCA	0.47	2.53	13.55	-7.60	-4.72	45.76	-1.99	-38.13	-5.74	27.70	2.82	33.81	-12.41	58.31	9.62	-5.03	-11.89	-3.23	5.77
NEZAHUALCOYOTL	2.03	-32.52	133.11	33.90	10.32	4.95	-26.84	3.74	-11.03	30.11	40.48	-13.64	11.40	-0.10	17.35	58.86	-45.27	-17.78	11.06
CUAUTITLAN IZCALLI	21.26	0.57	-3.88	39.68	-12.91	21.10	21.06	-8.07	-8.79	20.19	63.67	23.90	-21.83	-11.65	24.81	-0.47	-10.95	11.74	9.41
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	0.15	61.62	26.70	-14.05	-6.69	1.36	53.79	-28.60	10.71	-1.43	40.13	15.84	36.16	-11.05	-1.89	4.34	-9.28	13.59	10.63
TULTITLAN	1.19	3.60	49.84	-21.58	9.23	20.17	8.71	-13.29	9.55	0.29	40.93	41.52	-0.89	25.27	21.20	-16.11	-30.07	26.43	9.78
HUIXQUILUCAN	-4.33	21.75	5.54	77.11	-6.69	-15.56	89.23	-8.26	-5.99	6.48	43.27	61.91	30.63	59.37	46.66	-43.32	-3.41	18.47	20.71
COACALCO	16.37	48.68	9.70	-15.38	13.99	10.01	14.11	-9.23	25.53	-22.22	42.11	39.93	10.77	16.44	2.62	-27.46	17.78	-12.74	10.06
MUNICIPIOS RESTANTES	9.60	68.59	50.16	-12.99	3.94	16.01	0.55	-3.18	-18.69	21.80	38.78	16.27	-14.60	17.10	21.40	3.89	-11.77	1.64	11.58

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
 (1986-1988) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
 (1989-1993) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
 (1992-1996) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
 (1996) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

* De los más importantes desde el Punto de Vista de sus Ingresos Públicos.

CUADRO 14

CRECIMIENTO REAL ACUMULADO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS DE 10 MUNICIPIOS* DEL ESTADO DE MÉXICO 1978-1996

(Pesos constantes de 1994)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estado	714,766	783,654	994,450	1,224,270	1,071,798	1,145,774	1,288,904	1,295,769	1,165,214	1,079,429	1,232,208	1,695,074	1,998,831	1,923,638	2,065,746	2,405,799	2,376,539	2,016,466	2,153,322
Neuquápan	169,720	172,107	225,329	198,271	164,901	170,563	193,295	171,014	149,782	156,078	152,428	236,634	307,364	300,987	283,697	294,849	303,357	280,487	365,545
Tlalnepantla	124,960	158,186	181,529	207,079	134,729	161,308	172,019	161,337	153,271	143,571	155,925	198,282	269,608	255,087	227,738	255,709	233,690	171,755	178,991
Ecatepec	68,037	77,511	67,088	89,447	81,527	107,082	103,617	122,043	118,252	109,548	130,188	166,283	134,610	165,578	146,802	162,715	139,692	129,775	138,762
Toluca	63,925	64,224	65,846	74,766	69,089	65,827	95,947	94,039	56,178	54,836	70,024	72,001	96,347	84,389	133,594	146,446	139,082	122,550	118,568
Nezahualcóyotl	40,000	40,812	27,540	64,198	85,961	94,829	99,524	72,814	75,537	67,202	87,440	122,840	106,089	118,188	118,069	138,550	220,108	120,461	99,049
Cuautitlán Izcalli	25,047	30,372	30,545	29,359	41,010	35,716	43,254	52,361	48,137	43,905	52,770	86,366	107,007	83,648	73,900	92,231	91,794	81,743	91,337
Atlixpán de Zaragoza	22,430	22,462	36,303	45,996	39,532	36,889	37,391	57,504	41,057	45,453	44,803	62,782	72,724	99,018	88,079	86,416	90,165	81,795	92,907
Tultitlán	17,196	17,400	18,026	27,010	21,182	23,137	27,803	30,224	26,208	28,712	28,795	40,660	57,428	56,919	71,304	86,424	72,504	50,705	64,107
Huixquilucán	8,598	8,226	10,015	10,569	18,719	17,467	14,750	27,910	25,608	24,072	25,633	36,723	59,458	77,669	123,782	181,532	102,888	99,381	117,736
Coacalco	8,972	10,440	15,523	17,028	14,409	16,424	18,068	20,617	18,715	23,493	16,273	25,968	36,339	40,251	46,868	48,098	34,890	41,063	35,856
Municipios restantes	165,981	181,914	306,697	460,545	400,739	418,533	483,238	485,905	470,471	382,559	465,951	646,636	751,956	642,104	751,912	912,828	948,370	836,719	850,443

NOTA: Algunos totales pueden no coincidir a causa del redondeo

Fuentes: (1978-1985) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1978-1987, Aguascalientes, 1989.
 (1986-1988) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1979-1988, Aguascalientes, 1990.
 (1989-1993) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989-1993, Aguascalientes, 1995.
 (1992-1996) Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992-1996, Aguascalientes, 1998.
 (1996) H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

* De los más importantes desde el Punto de Vista de sus Ingresos Públicos.

BIBLIOGRAFIA

Cabrero Mendoza, Enrique, etal. La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en Gobiernos Locales. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1995.

Campos Orozco, Jesús y Lazos Garza Flavio. Finanzas Públicas para el Desarrollo Municipal: Reformas y Recursos para 1999. CIDE, mimeo, México, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1996.

Constitución Política del Estado de México, 1997.

Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Ed. Tecnos, Madrid, 1974.

Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez pellegrini, Sarah, "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en Gestión y Política Publica, Vol. 3, CIDE, México, 1993.

H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal, 1997-2000.

- Nezahualcóyotl: Historia de una Gran Ciudad 1963-1997.
- Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl. Organo Oficial de Información del Ayuntamiento, No. 2, septiembre, 1997.
- Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl. Organo Oficial de Información del Ayuntamiento, No. 6, mayo, 1998.

- Bando Municipal 1997-2000, Nezahualcóyotl, 1998.

INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1975-1983, Aguascalientes, 1985.

- Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988, Aguascalientes, 1990.

- Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989-1991, Aguascalientes, 1994.

- Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1992-1996, Aguascalientes, 1998.

INDETEC. Política y Estructura del Impuesto Predial; Ed. INDETEC, México, 1993.

- El papel del Municipio en el Sistema de Coordinación Fiscal, Ed. INDETEC, México, 1982.

- El quehacer hacendario del tesorero municipal, Ed. INDETEC, México, 1996.

- Estructura y contenido del Código Fiscal Municipal, Ed. INDETEC, México, 1997.

- La formulación del presupuesto de ingresos municipales, Ed. INDETEC, México, 1986.

- La Ley de Hacienda Municipal (Guía básica del curso), Ed. INDETEC, México, 1992.

- La Ley de Hacienda Municipal, Ed. INDETEC, México, 1989.
- La Ley de Ingresos Municipal, Ed. INDETEC, México, 1991.
- La mecánica de la distribución de participaciones en ingresos federales a los Estados y Municipios, Ed. INDETEC, México, 1996.

Ley de Coordinación Fiscal, 1999.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, 1998.

Ley de Ingresos Municipales para los Municipios del Estado de México, 1998.

Manual de Administración Municipal. Coordinadora Nacional de Estudios Municipales. CNEM. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

Manual de Hacienda Pública Municipal. BANOBRAS-INAP, 1989.

Martínez Almazan, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. INAP México, 1996.

Martínez Cabañas, Gustavo. Administración Estatal y Municipal en México. INAP-CONACYT, México, 1985.

Mejía Lira, José. "La Práctica de la Planeación Municipal", en Gestión y Política Publica, No 1, CIDE, México. 1992.

Mendoza R. Francisco. Finanzas y Empresas Públicas Municipales. Secretaria de Gobernación, México, 1987.

Musgrave, Richard. Teoría de la Hacienda Pública. De. Aguilar, Madrid 1989.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, 3°. Edición, México, 1979.

Pérez, González Hugo N. Problemática en la administración Financiera Municipal: Marco Normativo y Política Fiscal; mimeo, CIDE, México, D.F., 1992.

- Metodología para el Análisis de Estructuras y Comportamiento de las Finanzas Públicas Municipales. mimeo, CIDE, México, D.F., 1992.

- "Alternativas de Financiamiento para el Desarrollo Municipal"; en Federalismo y Desarrollo. Ed. BANOBRAS, agosto, 1993.

Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. INAP, Guía técnica No.3, México, 1989.

Ortega Lomelin, Roberto. Federalismo y Municipio. Ed. FCE, México, 1994.

Ortiz Ruiz, Miguel. "Los Ingresos Establecidos para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal", en Revista Hacienda Pública Municipal, No.63, junio de 1998.

Saucedo S. José Alberto. Hacia el Federalismo Fiscal. Ed. INAP, México, 1997.

Salazar Julián, etal. La Experiencia de Planeación en el Estado de México, UAEM, México, 1993.

- Proyectos de Desarrollo Municipal, UAEM, México, 1993.

Sampere, J. y Sobarzo, H. La Descentralización Fiscal en México: algunas propuestas. Centro de estudios Económicos. El Colegio de México, México, 1994.