

Universidad Autónoma Metropolitana


Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Grado: Licenciatura

“Estructura del ingreso municipal: caso Nezahualcoyotl y
Ecatepec de Morelos, Estado de México”

Tapia Lezama Orlando

Matricula: 99323352

ASESOR: Juan Mendoza Pérez

México, Distrito Federal, a 1 de junio de 2004

1223

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Grado: Licenciatura

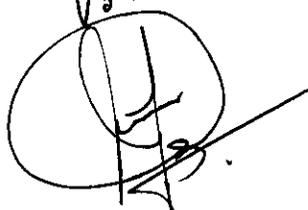
“Estructura del ingreso municipal: caso
Nezahualcoyotl y Ecatepec de Morelos, Estado
de México”

Tapia Lezama Orlando

Matrícula: 99323352

Asesor: Juan Mendoza Pérez

México D.F., a 1 de junio de 2004

V. B. .

08/06/04

Índice

Introducción	5
Capítulo I: Marco teórico e histórico	10
1.1 Origen de los recursos de los municipios	16
1.1.1 Federales	17
1.1.1.1 Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal	21
1.1.1.2 Artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal	21
1.1.2 Municipales	24
1.2 Origen y funcionamiento del Ramo 33	27
1.2.1 Mecanismos de distribución de los recursos	29
1.2.2 Fiscalización de los recursos	35
1.2.3 De las aportaciones federales	37
1.3 Aplicación de la Ley de Ingresos Municipales	40
1.4 A partir de la última Reforma al Artículo 115	42
1.4.1 Implicaciones financieras inmediatas	42
1.4.2 Implicaciones financieras potenciales	46
1.4.3 Implicaciones financieras exclusivas de algunos municipios	49
1.5 Cómo se gastan los recursos	51
1.5.1 Cómo se gastan los recursos de origen Federal	51
1.5.2 Cómo se gastan los recursos de origen Estatal	56
1.5.3 Cómo se gastan los recursos de origen Municipal	59
1.5.3.1 Presupuesto de Egresos de los municipios	59
1.6 Ingresos de los Municipios	62
1.6.1 Fuentes de Ingresos de los Municipios	62
1.6.2 Ingresos Propios de los Municipios	63
Capítulo II: Análisis comparativo de los municipios	65
2.1 Criterios para la distribución de Participaciones Federales a municipios por parte del Estado de México para 2003.....	69
2.1.1 Normatividad	71
2.1.2 Criterios de distribución	72
2.2 Participaciones pagadas por el Gobierno Federal por entidad federativa	73
2.3 Aportaciones Federales entregadas al Estado de México en el periodo de 1998 a 2002	74
2.4 Municipio de Nezahualcoyotl	76
2.4.1 Localización	76

2.4.2 Principales Localidades	76
2.4.3 Extensión	77
2.4.4 Evolución Demográfica	78
2.4.5 Educación	78
2.4.6 Salud	79
2.4.7 Vivienda	79
2.4.8 Servicios Públicos	79
2.4.9 Distribución de las actividades de la población	80
2.4.9.1 Población Ocupada por Rama de Actividad en el año 2000	80
2.4.10 Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal	81
2.4.10.1 El ayuntamiento de Nezahualcoyotl	81
2.5 Ingresos Públicos netos ordinarios para el Municipio de Nezahualcoyotl	82
2.6 Porcentaje que representa cada uno de los ingresos con respecto al ingreso total del municipio	84
2.7 Crecimiento porcentual de los ingresos del municipio de Nezahualcoyotl	85
2.8 Aportaciones Federales para el municipio de Nezahualcoyotl	86
2.8.1 Montos asignados al Ramo 33 para el municipio de Nezahualcoyotl	86
2.9 Ecatepec de Morelos	88
2.9.1 Principales Localidades	88
2.9.2 Extensión	89
2.9.3 Grupos Étnicos	89
2.9.4 Evolución Demográfica	89
2.9.5 Educación	90
2.9.6 Salud	90
2.9.7 Vivienda	91
2.9.8 Servicios Públicos	91
2.9.8.1 Cobertura de servicios	92
2.9.9 Agricultura	93
2.9.10 Ganadería	93
2.9.11 Comercio	93
2.9.12 Industria	93
2.9.13 Población Ocupada por Rama de Actividad	94
2.9.13.1 Población Ocupada por Rama de Actividad para el año 2000 ...	94
2.9.14 Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal	95
2.9.14.1 Caracterización del Ayuntamiento	95
2.10 Ingresos Públicos netos ordinarios para el Municipio de Ecatepec de Morelos	96

2.11 Porcentaje que representa cada uno de los ingresos con respecto al ingreso total del municipio	98
2.12 Crecimiento porcentual de los ingresos del municipio de Ecatepec de Morelos	99
2.13 Aportaciones Federales para el municipio de Ecatepec de Morelos	99
2.13.1 Montos asignados al Ramo 33 para el municipio de Ecatepec de Morelos	100
2.14 Análisis comparativo de los Municipios de Ecatepec de Morelos y Nezahualcoyotl.	102
2.15 Recursos destinados al Fondo para la Infraestructura Social Municipal a los municipios de Ecatepec y Nezahualcoyotl	103
2.16 Recursos destinados al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, para los municipios de Ecatepec y Nezahualcoyotl	105
Capítulo III: Propuesta para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal	106
3.1 Fortalecimiento económico	108
3.2 Ingresos tributarios de la federación	109
3.3 Evolución de los Ingresos de los Órdenes de Gobierno	109
3.4 Recaudación Federal Participable	111
3.5 Retos de la hacienda pública municipal	112
3.5.1 Incrementar la recaudación tributaria	112
3.5.2 Aumentar el grado de transparencia en materia de participaciones	113
3.5.3 Ampliación de potestades tributarias para los municipios	113
3.5.4 Aumentar la autonomía de las haciendas municipales en la ampliación de los recursos descentralizados	114
3.5.5 Mejorar las condiciones de acceso crediticio para los municipios	114
3.5.6 Fortalecer capacidades administrativas mediante el impulso del servicio civil de carrera	114
3.5.7 Derechos	114
3.6 Financiamiento del gasto público municipal	115
3.7 Suficiencia financiera	118
3.8 Una propuesta	121
Conclusiones	123
Glosario de términos	129
Bibliografía	133

Introducción

A través de la historia de México uno de los problemas que se ha venido acarreado es, el rezago del Municipio, viéndolo de manera muy general sin profundizar en la historia, el Municipio ha sido siempre el menos favorecido por parte del Gobierno Federal, y el abandono que tiene fue la causa de la pérdida de parte del territorio nacional en el gobierno de Santa Ana, pero este abandono lejos de remediarse, continua hasta nuestros días de una manera más resaltada, manteniendo altos índices de marginación del país, y una acentuada dependencia de parte de los propios Estados y Municipios hacia el Gobierno Federal.

Tal vez como consecuencia de la perdida de nuestro territorio, a partir de entonces el Gobierno Federal ha insistido en el “Centralismo”, y ha hecho demasiado dependientes a los Estados y por ende a los Municipios al cobijo del Centro, para así mantenerlos bajo su control. De que manera ha sucedido esto, pues a través de leyes que limitan las facultades tanto económicas, políticas, de seguridad, y tributarias, en los Estados de la República. Pero que también al igual que el Gobierno Federal ejerce su control y limita a los Estados de ejercer su plena autonomía, es el propio Estado el que ejerce su control y limita de igual manera, y hasta cierto punto mayor que el Gobierno Federal, a los Municipios que forman parte del espacio geográfico del Estado, por lo que es muy evidente que el modelo de centralización esta muy arraigado en el país.

Para poder explicar esta crisis municipal, nos enfocaremos en el Estado de México, con un fuerte auge económico, que además colinda con el Distrito Federal cuna del “centralismo federal”, y que a su vez en los últimos años se ha modernizando y promoviendo el desarrollo de sus Municipios, pero limitando a otros, por cuestiones políticas y económicas principalmente, estos municipios son Ecatepec de Morelos, Naucalpan, Tlalnepantla y Nezahualcoyotl.

Municipios que revisten cierta importancia para el propio estado, no sólo por su colindancia con el Distrito Federal, sino por su alto desarrollo industrial, y por su creciente número de habitantes. Esto es un factor muy importante, para la generación de impuestos, y para la asignación de fondos gubernamentales, como el Ramo 28 o el Ramo 33.

Para desarrollar el presente trabajo se eligió la estructura de ingresos del Municipio de Nezahualcoyotl y de Ecatepec de Morelos en el periodo que va de 1998 a 2002, debido al limitado acceso a la información, a pesar de la nueva Ley de Transparencia, se tuvo que ver reducido el periodo de estudio, pero a pesar de todo el objetivo que se persigue, es hacer un estudio general de cómo esta conformado el ingreso del Municipio, primero de manera general para después posarlo en el caso concreto de ambos municipios. Municipios que tienen gran relevancia para el estudio, no sólo por su colindancia con el Distrito Federal, sino por su alto grado de urbanización, su creciente número de habitantes, y demás factores de suma importancia. Además por sus diversos problemas y carencias institucionales de las que adolecen, por exponer un ejemplo en cuestiones de recaudación de impuestos al comercio el Municipio de Ecatepec de Morelos recaudó casi diez veces más en el año de 2001, de lo que recaudó el Municipio de Nezahualcoyotl por el mismo concepto en el mismo período fiscal. Por lo que compararé la estructura de ingresos del municipio antes mencionado con la estructura de Ecatepec de Morelos.

El hecho de comparar el ingreso de ambos municipios es para llegar al punto medular que quiero comprobar con el presente trabajo y que es: “El ingreso de los Estados y Municipios es demasiado dependiente de las participaciones y aportaciones que reciben por transferencias Federales, ya sea por concepto del ramo 33 o del ramo 28; debido a que no se ha establecido una estructura tributaria y de instituciones sólidas, capaces de captar de manera adecuada el impuesto predial y otros impuestos que tienen derecho de cobrar los Estados y Municipios, por lo que se limita y vulnera las potestades de los mismos, manteniendo así una

dependencia y un dominio total sobre ellos. Manifestándose, en el escaso desarrollo de los Estados, un bajo nivel de vida para los habitantes que se convierten en el factor más importante y primordial para el fortalecimiento de los Estados y Municipios, pues ellos son los que lo integran y les dan la razón de ser. Y son ellos los que al final de cuentas tiene que lidiar con la corrupción, la falta de ética, el pobre desempeño, la burocracia, y demás vicios que se han generado por un grave problema estructural, y que se ha tratado de la manera incorrecta”.

Esto lo haré a lo largo de tres capítulos donde plantearé los aspectos teóricos e históricos, en el primer capítulo, esbozaré la trayectoria del municipio mexicano de manera general y de cómo ha ido evolucionando y acentuando su gran dependencia y total subordinación a autoridades superiores como lo es el Estado y el Gobierno Federal. Además de ver las modificaciones y reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Artículos que se refieren al Municipio y en forma más concreta al Artículo 115 de nuestra Carta Magna, y también en lo referente a la Ley de Coordinación Fiscal.

Mientras que en el segundo capítulo, que se refiere al análisis comparativo de los municipios que elegí para desarrollar el trabajo, abordare un poco sobre su perfil socioeconómico de cada uno de ellos, así como el desglose de sus ingresos para el período antes mencionado dónde haré un análisis primero en lo individual, relacionando sus ingresos tanto internos como externos y la capacidad administrativa que poseen ambos municipios para aprovechar mejor sus facultades tributarias concedidas por la Ley de Coordinación Fiscal, para más adelante después de haber hecho este análisis individual pasar al análisis comparativo de la estructura de ingresos de ambos municipios.

Pasando a lo referente del capítulo tres, con base a la información obtenida del capítulo anterior, así como de la legislación vigente en materia tributaria, pasaremos a hacer un análisis de propuestas emanadas de la Agenda de Reforma Municipal, de la propia CONAGO (Convención Nacional de Gobernadores), así

como de la Convención Nacional Hacendaría. Para después conforme a la información recopilada de dichas fuentes, emitir una propuesta personal pero con fuerte influencia de las fuentes mencionadas anteriormente.

También es necesario tratar de explicar los vicios más comunes que enfrentan ambos municipios, para explicar él por qué de su abandono, y que sólo cuando hay elecciones es cuando se realizan las obras más necesarias, para la captación de simpatizantes electorales. Ya que unos problemas y tal vez el más grave (después de la corrupción claro esta) que enfrentan estos Municipios es el hecho de que sus Presidentes Municipales mantienen a propósito, altos índices de marginación para de esta manera recibir mayores apoyos por parte del Gobierno Federal, por lo que lejos de invertir y desarrollar el crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, tratan de mantenerlos en la miseria, ya que el “clientelismo político” es un gran obstáculo en el desarrollo del país.

En esto también influye el hecho de que a pesar de las formulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal en lo referente a la manera de cómo determina el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal el reparto de algunos fondos del Ramo 33 principalmente parece in equitativo y lejos de la realidad de la gran mayoría de municipios, así como un inadecuado manejo e interpretación de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que nos propondremos a analizar la manera en que los Gobiernos – Federal y Estatal- determinan el reparto de esta ayuda, y ver los vicios en los que cae y propondremos alguna solución, en su caso. En el aspecto general del estudio de la estructura del ingreso, revisaremos las partidas presupuétales, por concepto de ramo 28, ramo 33, los fondos otorgados, las compensaciones, el impuesto predial, el impuesto al comercio, y todos aquellos ingresos que percibe el Municipio en el transcurso de un año fiscal, para después llevarlo al caso concreto del Municipio de Nezahualcoyotl y de Ecatepec, el cual por las razones antes expuestas ha sido el tema central de la investigación.

El principal objetivo es determinar la estructura principal del ingreso municipal, las partidas y fondos que reciben, así como lo que recauda cada Municipio, esto es, analizar tanto ingreso externos como internos, tomando en cuenta su población, la zona geográfica, aspectos culturales, educativos, etc.

La manera de llegar a esto es, examinando la estructura de ingresos de los municipios de Ecatepec de Morelos y de Nezahualcoyotl en el período que comprende de 1998 a 2001. Para después hacer un análisis comparativo de los ingresos en general de ambos municipios.

Para así proponer una alternativa de las emanadas en la Agenda de Reforma Municipal, para generar y aumentar los ingresos propios, estatales y municipales haciéndolos menos dependientes de las transferencias Federales.

El fin atrás de todo esto es determinar él por que del atraso municipal en la República Mexicana, un atraso que no es de años recientes o como consecuencia de alguna catástrofe, es un problema que sufren los países del “Tercer Mundo” en el ámbito mundial, pero que en este caso sólo analizaremos el caso concreto de nuestro país.

CAPÍTULO I

Marco teórico e histórico

El municipio en México se significa como la expresión de referencia histórica, política y económica que caracterizó la identidad y surgimiento de comunidades y pueblos en razón de su territorio y riquezas, lo cual generó la aparición de diversas formas de convivencia organizada.

“El municipio como organismo descentralizado por región, se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes. El municipio como ente autárquico territorial se entiende a partir de las propias características de los entes autárquicos, éstas son: personalidad jurídica del Derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir, y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central. El municipio como poder se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer. El municipio como nivel de gobierno se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Se dice así que existen tantos niveles de gobierno como ámbitos de competencia son previstos por el orden jurídico. El origen y la evolución del municipio mexicano muestran características muy particulares. Algunos autores consideran que el imperio azteca conoció fórmulas de organización político-territorial semi-autónomas, y de representación popular en la prestación de los servicios públicos, lo que podría evidenciar un antecedente municipal.”¹

¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomo XI, Editorial Porrúa, México, 2000, págs. 132 y 133.

En las tres constituciones habidas en la historia de México se establece el régimen federal; desde 1824, nuestro País se formó como Unión Federal, al surgir prácticamente de la consumación de la Independencia, y aun después en 1857 y 1917, el Pacto Federal ha sido más bien una aspiración que una realidad. Entonces desde finales del Siglo XIX y a principios del XX, la irritación social, la corrupción, el enorme centralismo y el autoritarismo de Porfirio Díaz y sus incondicionales en todo el País, generaron enormes disparidades en la distribución del ingreso nacional que provocaron millones de mexicanos en pobreza más que extrema, el ambiente crítico en los municipios fortaleció las condiciones para que la Revolución de 1910 también fuera impulsada por el rechazo al centralismo, al poder de un solo hombre y modo de ganar las elecciones que inevitablemente tenía que aprobarse con el beneplácito del Presidente Díaz o de sus leales servidores en los gobiernos de los estados. Causa y bandera política de la lucha revolucionaria en 1910, la proclama de “Municipio Libre” triunfó solo en la retórica, porque en la nueva Constitución de 1917, no obstante que la lucha dejó más de un millón de muertos a lo largo del territorio nacional, en el Artículo 115 en su párrafo primero de la Fracción I se precisa:

“Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”.²

Entonces, no se reconoció como gobierno, sino como instancia de administración, teniendo que soportar enormes efectos negativos por el exceso de centralismo y autoritarismo, tanto de la Federación como de los gobiernos estatales. México inició el siglo XX, sin verdadera democracia, sin libertades políticas individuales y sin capacidad de decisión de sus estados y municipios, sin congruencia entre lo que decía la Ley y lo que se vivía en la realidad. Desde 1917, ha habido 10 reformas constitucionales al texto original del Artículo 115 en la carta magna.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación, agosto, México, 1998, Págs. 111 y 245.

La primera en 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987 y 1999, evolucionando al lograr significativas modificaciones que se han traducido en reconocerlo hasta 1999 como el tercer nivel de gobierno, dejando el carácter administrativo y simple con que hasta antes de la última Reforma fue considerado.

Por ello, no cesaron las luchas en contra del centralismo, del autoritarismo e intervencionismo del Estado; por la descentralización, la autonomía de las entidades, el "*Municipio Libre*", mayor democracia y libertades políticas individuales y un verdadero federalismo; la exigencia creció pidiendo nuevos mecanismos legales de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos con una participación corresponsable de la sociedad civil. Se marcaron cambios trascendentes en la relación de los gobernados con los gobernantes, para tener en los municipios mayores recursos económicos para su desarrollo. El motivo fundamental de este reclamo, derivó de la pérdida de eficacia de los funcionarios y las instituciones públicas que provocaron serios cuestionamientos a la legitimidad del gobierno y brotes de desobediencia civil. La evidencia está frente a nosotros, la registran los documentos históricos; el municipio no fue fortalecido; al contrario fue marginado y sometido, en lugar de respetar sus atribuciones y dotarlo de recursos para su desarrollo político, democrático, económico y social.

No obstante el valor de la última Reforma al artículo 115 Constitucional en 1999, ésta no se traducirá en mayor bienestar y desarrollo, para los habitantes de los municipios por el solo hecho de haberse aprobado, ya que solo fortalece las atribuciones y recursos de la autoridad municipal. Dicha reforma carece del reconocimiento de mecanismos legales de participación de la sociedad civil, para que sea efectivo contrapeso a la discrecionalidad, de los representantes de los tres ordenes de gobierno que ejercen gasto público en cada municipio.

No precisa obligatoriedad a las autoridades municipales para que mediante la concertación municipal, sean gobierno y sociedad corresponsales en la definición de las prioridades municipales y en la prevención de posibles desviaciones o acciones de corrupción de cualquier funcionario público. Tenemos entonces, que aún se requiere reformar el artículo 115 de la constitución para incluir la concertación municipal como el mecanismo o instrumento jurídico legal que consolide la Alianza Sociedad-Gobierno para hacer realidad el combate frontal a la corrupción, la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio y la rendición de cuentas de cara a la sociedad.

Los reclamos no han sido entendidos ni atendidos a cabalidad. Esa última reforma privilegia más al gobierno municipal que a la sociedad, ya que no la integra en respuesta a sus demandas de mayor participación en la toma de decisiones. Ya pasó el tiempo de un solo partido, de una sola voz, ya pasó y se acabó el Presidencialismo autoritario y el Partido Único.

Por lo que no podemos permitir que lo que se ha logrado erradicar en los estados y en la Presidencia de la República, se quede en los municipios que son gobernados por distintos partidos políticos con registro federal y local en donde de no acotarse la discrecionalidad de los Presidentes Municipales y funcionarios públicos de los tres ordenes de gobierno, si no se institucionaliza la concertación municipal, seguirán cometiendo costosos errores, tales como los exagerados sueldos que se han autorizado los mismos gobernadores y presidentes municipales, ya que al no existir una normatividad al respecto, ellos tienen todas las facultades para autorizarse exorbitantes sueldos.

El contrapeso político lo representa la participación de la sociedad civil para que en corresponsabilidad, sociedad y gobierno validen el ejercicio transparente de los recursos públicos para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo social y el desarrollo humano.

La lucha por mayores recursos económicos para los municipios ha sido permanente. Los limitados ingresos propios en cada uno de ellos han representado escasamente cantidades insuficientes para sufragar su gasto corriente y en la mayoría de los 2,431³ municipios en la República Mexicana ni siquiera lo llegan a cubrir; los municipios rurales en su mayoría no generan suficientes recursos propios por lo que se ven en la necesidad permanente de mantener un elevado grado de dependencia de los gobiernos estatales y de los programas federales y en algunos casos se ha derivado en que existan en su jurisdicción territorial, la siembra de enervantes que genera recursos que aún siendo ilegales, se reinsertan en la actividad económica municipal.

La circunstancia adversa de los escasos recursos financieros, se ha visto afectada adicionalmente por la creciente dispersión en el uso de los mismos ante la falta histórica de una verdadera vigilancia, contraloría social o contrapeso a la discrecionalidad de los funcionarios municipales, estatales y federales que han tenido y tienen que administrar recursos públicos que se gastan en la extensión municipal sin que se valide con certeza, a satisfacción de los habitantes de las comunidades, rancherías, colonias, pueblos o centro urbanos, la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos. Lo anterior ha generado el crecimiento de un reclamo social que ha centrado sus expresiones, caracterizando o condenando las acciones de diversos funcionarios o representantes de los tres ordenes de gobierno en sus municipios como actos de corrupción, con pérdidas importantes de recursos económicos que resultarán siempre irre recuperables de no existir una participación de la sociedad ciertamente democrática en apoyo del --- desarrollo municipal; debidamente reconocida y acotada en el marco legal, explícitamente corresponsable, basada en la tolerancia ante la pluralidad cada vez más presente en nuestro sistema político nacional.

³ INAFED, <http://www.inafed.gob.mx> 25-II-2004.

Indudablemente es impostergable que en esta transición política y democrática, también se impulsen reformas estructurales que permitan en un nuevo marco jurídico, que las prácticas políticas se sincronicen con nuestro desarrollo político, económico y social.

1.1 Origen de los Recursos de los Municipios.

Aun cuando cada año, la Política Económica del Gobierno Federal, afirma que su propósito fundamental es el de incrementar de manera permanente el nivel de bienestar, de impartición de justicia para los mexicanos y considera como imprescindible promover el crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios, propiciar la creación de empleos, atender las necesidades de alimentación, salud y educación de la población, procurando generar los recursos necesarios para combatir las condiciones de marginación en los diversos sectores y regiones de nuestro país, esto no se cumple con suficiencia, ni con transparencia.

El desafío económico que representa este objetivo, aun cuando hay avances importantes que reconocer, no han sido superados históricamente por los gobiernos, federales, estatales y municipales; porque las prioridades fundamentales se trastocaron, prevaleciendo el sentido patrimonialista en el ejercicio de los recursos públicos, que trajo una larga cadena de complicidades en la corrupción, desviación y abusos, en lugar de fortalecer el Federalismo en México.

El origen de los recursos que se gastan en los municipios tiene tres vertientes que son: Federales, Estatales y Municipales.

1.1.1 Federales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su Artículo 31, fracción IV, es la norma que da origen a la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, estado y los municipios. La potestad tributaria de los municipios se establece en el Artículo 115, fracciones II, III y IV, así como en el Artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo. Además, se encuentra en el Artículo 9º . de la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

No obstante lo anterior, y que año con año el gobierno federal ha dedicado mayores recursos a los estados y a los municipios la realidad histórica sobre el ineficiente federalismo y el limitado desarrollo municipal demuestra que en la práctica, la libertad económica del municipio ha estado restringida.

El contexto del presente trabajo se ubica principalmente hacia la economía de los municipios por lo que la referencia de los ingresos federales en su globalidad que provienen de impuestos, productos, aprovechamientos, derechos, deuda pública nacional e internacional y otros ingresos adicionales como el incremento de productos y por venta de petróleo, solo se contemplan como la fuente de origen que en la distribución del ingreso nacional se traduce en una parte porcentual que conforme a los criterios generales de política económica, la Ley General de Ingresos, y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que anualmente aprueba el Congreso de la Unión, se operan mediante la Ley de Coordinación Fiscal para las correspondientes transferencias de recursos públicos federales hacia los estados y municipios.

Derivado de lo anterior, la SHCP con base en la Ley de Coordinación Fiscal que se presenta cada año, y vigente para el 2003, en su contenido:

“de participaciones -por concepto de ramo 28- de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales” establece en su Artículo 1° “Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.”⁴

Conforme lo establece el Artículo 2° de la citada Ley, el Fondo General de participaciones se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Es decir, de todos los ingresos que en un año obtenga la federación por todos sus impuestos, incluidos los derechos sobre la extracción de petróleo y minería. Se observa en el citado artículo que serán disminuidas del total de ingresos las devoluciones por estos dos últimos conceptos; es decir, para el ejercicio del año 2002 se excluyeron de esa recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

También se excluyeron los incentivos que se establecieron en convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre vehículos nuevos, en los casos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; es el mismo caso a lo que corresponda por recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del Artículo 3°-A de esta Ley; otra parte de la recaudación excluida es la

⁴ *Ley de Coordinación Fiscal*, Capítulo I SHCP, documento mimeografiado, México, 2002, Pág. 542

correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del Artículo 3°-B de esta misma Ley; también es el caso para el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los Artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

No se descarta que ante los cambios políticos en nuestro País se generen iniciativas que pretendan modificar estas bases de distribución del ingreso nacional; quedando en la posibilidad de que en la anunciada Reforma Fiscal integral se contemple que la base de distribución de estos recursos sea sobre el total de la recaudación de la federación y sin duda también pueda crecer el porcentaje del 20%.

En el reparto del Fondo General de Participaciones con base en la citada Ley, se establece que el 45.17% se hará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate, y la misma Ley señala que:

“el número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer INEGI en el año; o que se publique.”

Otro 45.17% será con base en los términos del Artículo 3° de esta Ley, que dice:

La cantidad que a cada Entidad Federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP_{t,i} = \frac{B_i}{TB_i}$$

Donde:

i

CP = Coeficiente de participación de la t entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

$$TB_i = \text{Suma de } B_i \text{ = cada entidad federativa.}$$

$$B_i = \frac{(CP_{t-1,i}) (IA_{t-1,i})}{IA_{t-2,i}}$$

$CP_{t-1,i}$ = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

i

$IA_{t-1,i}$ = Impuestos asignables de la entidad $t - 1$ i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

$IA_{t-2,i}$ = Impuestos asignables de la entidad $t - 2$ i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.⁵

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

⁵ Op. Cit. Pág. 5

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

1.1.1.1 Artículo 3-A.

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I.-El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II.-El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

1.1.1.2 Artículo 3-B

Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2003 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del Municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación. Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.⁶

Por su parte la SHCP está obligada a publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General y del Fondo del Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del año del que se trate. Esta ley establece que los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado al que pertenezca, otras fuentes de ingresos vía recursos federales se precisan en los Artículos 3°-B y 4°. Cabe observar que lo señalado en estos Artículos no es conocimiento claro de todos los presidentes municipales, y en su caso, la operación de estos preceptos va generando reservas que no necesariamente son entregadas puntualmente al final de cada ejercicio anual.

⁶ op. cit. Págs. 4 – 5

En el Artículo 6° de la citada Ley se precisa que 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 a la entidad federativa de que se trate, la cual tiene la responsabilidad de entregar a las autoridades municipales esos recursos.

Asimismo precisa que las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general. También precisa que la federación a través de los gobiernos estatales entregará dichas participaciones, dentro de los cinco días siguientes a partir de que sea recibido por la autoridad estatal y abunda que el retraso dará lugar al pago de intereses, refiriendo como tasa de recargos la que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos por concepto de contribuciones; y prevé que en caso de incumplimiento la federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado escuchando previamente la opinión de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales.

Otro apartado de esta Ley que merece ser destacado es:

“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 9°. De esta Ley, que se refiere a la existencia de puentes de peaje operados por la federación. Los gobiernos de los estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año a cada uno de sus municipios”.⁷

⁷ Op. Cit. Pág. 542

1.1.2 Municipales.

Hasta antes de la instrumentación en los estados y aplicación en cada municipio de la última Reforma Constitucional al Artículo 115, en la mayoría de los casos es vigente, los conceptos que representan de manera clara y precisa los ingresos de los municipios, están contenidos en la Ley de Ingresos Municipales, en la cual además, previa aprobación de los cabildos, se establecen las cantidades exactas de recursos que recibirán los ayuntamientos por cada uno de los conceptos que contiene.

Los ingresos municipales se estructuran basándose en todos los recursos monetarios que recibe el municipio a través de la tesorería por el cobro de los conceptos establecidos por la Ley de Ingresos, mismos que se clasifican en *Ingresos Ordinarios* e *Ingresos Extraordinarios*.

El grupo de los *Ingresos Ordinarios* lo constituyen los impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y las participaciones (ramo 28) y las aportaciones (ramo 33)*, en tanto que los *Ingresos Extraordinarios* comprenden los recursos que el municipio obtiene a través de créditos y de contribuciones especiales.

Ejemplos de algunos impuestos municipales son: impuesto predial, impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles, y el impuesto sobre conservación de vía pública.

Algunos derechos cobrados en los municipios son: por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas; por servicios que preste el registro civil; impuestos de radicación, revalidación, permisos y rezagos; por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas; por propagandas y promociones comerciales; por abastecimiento de agua potable y drenaje; por servicio de alumbrado público; por servicio de recolección de basura;

* **Ingresos propios**

por servicio de rastro; por ocupación de la vía pública y servicio de mercado; por servicio de panteones, etc.

Los productos pueden ser los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles, y la venta de éstos.

Los aprovechamientos comprenden las multas, los recargos, los reintegros, los donativos y las indemnizaciones por daños a bienes municipales.

Las participaciones son los porcentajes de la recaudación federal total, que las leyes estatales establecen para cada municipio. Este concepto es de gran importancia para los municipios, ya que representa una de sus principales fuentes de ingresos.

Los créditos son los ingresos que recibe el municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones, y éstos pueden ser obtenidos a través de la federación, el estado, cualquier institución crediticia y particulares. A este rubro también se le conoce como deuda pública de los municipios.

Las contribuciones especiales son aquellos recursos que recibe el municipio eventualmente, por ejemplo: Cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de éstas deben aportar una contribución especial, o bien, cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras. En la mayoría de los casos, en este rubro existen añejos rezagos debido a la situación de crisis económica, la gente prefiere comer que pagar contribuciones o en otros casos ni empleo tienen los jefes de familia.

Para la elaboración del proyecto de la Ley de Ingresos, la Tesorería Municipal debe identificar primero las fuentes y los conceptos que representen los ingresos propios de los municipios, como lo son los mencionados anteriormente. Posteriormente, se deben observar los lineamientos generales que para tal efecto expida el Congreso Estatal, el Código Fiscal Municipal o la Ley de Hacienda Municipal, según sea el caso. Un ejemplo de la forma en la que se puede estructurar el proyecto de la Ley de Ingresos municipales es el siguiente:

Se establecen de manera ordenada todos y cada uno de los conceptos de ingresos del municipio; se especifican cada uno de los impuestos con sus respectivas tasas y tarifas; se señalan todos los derechos con su respectiva tarifa; se especifican todos los productos incluyendo su tarifa; se establecen los aprovechamientos con sus respectivas tarifas; y se señalan las participaciones federales y estatales que recibirá el municipio.

También se consideran los ingresos extraordinarios definiendo sus cantidades y montos, así como las condiciones para su recaudación, por ejemplo, los montos y plazos límites para contraer los créditos. Asimismo, se reserva para las disposiciones generales, que son aquellos aspectos cuya aplicación es para todos los títulos que comprende la Ley.

Finalmente, en la última parte del proyecto, se establecen los artículos transitorios en los que también se determina su vigencia.

La mayor parte de los ingresos municipales se van al rubro administrativo y cuando se realiza obra pública, ésta es de infraestructura básica y se lleva a cabo de manera primordial en las cabeceras municipales, lo cual evidencia una falta de consistencia en los planes de desarrollo municipal.

1.2 Origen y funcionamiento del Ramo 33

A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33.

Este Ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los Estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un espíritu compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

Para el año 2003 la citada Ley también prevé en su Capítulo V, la operación de los fondos de aportaciones federales, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece y se precisa en los correspondientes 323 programas.

Dichos fondos son para:

T O T A L

(FAEB) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

(FASSA) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

(FAIS) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social integrado por:

- Fondo para la Infraestructura Social Estatal
- Fondo para la Infraestructura Social Municipal

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

(FAM) Fondo de Aportaciones Múltiples, integrado por:

- Fondo de Asistencia Social
- Fondo de Infraestructura Educativa

(FASP) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

(FAETA) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

De estos fondos, dos corresponden directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (FAISM). Cabe mencionar que los fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y de Aportaciones para la Seguridad Pública, fueron incluidos un año después de creado el Ramo, en 1999.

Como se mencionó anteriormente, los recursos de estos fondos los cede el Gobierno Federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios, y se distinguen de las Participaciones Federales (Ramo 28) por ser recursos que el Gobierno Federal aporta a los gobiernos locales, sin constituir ninguna clase de resarcimiento. En términos generales, las aportaciones federales se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza nacional, con lo cual el Gobierno Federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las distintas regiones del país. De esta forma, se cumple con dos de los objetivos centrales de todo gobierno federal: la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

1.2.1 Mecanismos de distribución de los recursos

Dado que el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación transfiere los recursos del Ramo 33 condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la misma ley, cada uno de los fondos que lo conforma toma en cuenta criterios diferentes para distribuir sus recursos, y especifican los rubros en los que dichos recursos pueden ser utilizados. A continuación se presenta una tabla con esta información:

FONDO	¿CÓMO SE DETERMINA EL MONTO?	¿CÓMO SE DISTRIBUYE?	¿A QUÉ SE DESTINA?
I. FAEB	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registro común de escuelas ▪ Plantilla de personal ▪ Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: <ul style="list-style-type: none"> a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. b) La actualización de los gastos de operación. 	<p>La Ley no establece criterios de distribución.</p> <p>(Se distribuye de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones).</p>	<p>De acuerdo a la Ley General de Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios de educación básica, normal y especial. ▪ Formación de maestros. ▪ Investigación científica y tecnológica. ▪ Programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

II. FASSA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inventario de infraestructura médica. ▪ Plantillas de personal. ▪ Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FASSA durante el ejercicio inmediato anterior para cubrir servicios personales, gastos de operación e inversión, así como las ampliaciones presupuestales por concepto de incrementos salariales. ▪ Los recursos destinados a promover la equidad en los servicios de salud. 	<p>La Ley de Coordinación Fiscal sólo establece una fórmula de distribución para los recursos "que promueven la equidad", que toma en cuenta población abierta, mortalidad, marginación, presupuesto y gasto federal.</p> <p>Para el resto de los recursos del FASSA, no se establecen criterios ni fórmulas de distribución.</p>	<p>De acuerdo a la Ley General de Salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario ▪ Formación de recursos humanos
------------------	--	---	--

<p>III.i FAISE</p>	<p>Este fondo se determina a partir del 0.303% de la Recaudación Federal Participable.</p>	<p>Se distribuye a través del Índice Global de Pobreza, que surge de una fórmula que toma en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingreso per cápita. ▪ Nivel educativo. ▪ Disponibilidad de espacio en la vivienda. ▪ Disponibilidad de drenaje. ▪ Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. 	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <p>Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.</p>
---------------------------	--	---	--

<p>III.ii FAISM</p>	<p>Este fondo se determina a partir del 2.197% de la Recaudación Federal Participable.</p>	<p>Se distribuye utilizando la misma fórmula del FAISE y, cuando los datos no están disponibles, se distribuye tomando en cuenta los siguientes cuatro criterios ponderados de igual manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos ▪ Población ocupada mayor de 15 años que no sepan leer o escribir. ▪ Población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje ▪ Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad 	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. ▪ Infraestructura productiva rural. ▪ (un 2% del FAISM puede disponerse para programas de desarrollo institucional).
----------------------------	--	--	--

IV.FORTAMUNDF	Se conforma a partir del 2.35% de la Recaudación Federal Participable.	Se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada estado (y municipio).	De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal: "[(los recursos del FORTAMUNDF) se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos [municipales], dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes".
---------------	--	---	--

<p>V. FAM</p>	<p>Se conforma a partir del 0.814% de la Recaudación Federal Participable.</p> <p>(El FAM se compone de tres subfondos cuya determinación no se conoce).</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación se distribuirá a partir de las asignaciones y reglas que se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>Sin embargo, aunque se presentan las asignaciones, no se publican los criterios, reglas o fórmulas utilizadas para su distribución.</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <p>1) El subfondo destinado a Asistencia Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desayunos escolares. ▪ Apoyos alimentarios. ▪ Asistencia social a población en pobreza extrema. ▪ Apoyos a población en desamparo. <p>2 y 3) Los subfondos destinados a Infraestructura Educativa Básica y Superior:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.
<p>VI. FAETA</p>	<p>Se determina a partir de:</p> <p>1) Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal.</p> <p>2) Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. ▪ La actualización de los gastos de operación (distintos de los servicios personales). 	<p>La ley establece que su distribución se realizará mediante "fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas ... deberán publicarse por la SEP en el Diario Oficial de la Federación".</p>	<p>Se utilizan para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para tecnológica y de adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el gobierno federal.</p>

<p>VII. FASP</p>	<p>El monto se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de una propuesta de la SHCP.</p>	<p>Se distribuye con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la SEGOB, incorporando los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de habitantes. ▪ Índice de ocupación penitenciaria. ▪ Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados. ▪ Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. 	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal se destinará exclusivamente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la Seguridad Pública. ▪ Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivo y custodios, así como su equipamiento. ▪ Establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública. ▪ La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social. ▪ El seguimiento y evaluación de los programas.
-------------------------	---	---	---

Más allá de la capacidad de los criterios utilizados para distribuir los recursos de los fondos, existen aspectos de la distribución de los recursos del Ramo 33 que son destacables. Por ejemplo, el FAM, destinado principalmente a la asistencia social -a cargo de los DIF locales- y a la construcción de escuelas, es una muestra de la necesidad de establecer mecanismos de distribución, pues aunque el artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos de este fondo se distribuirán conforme a las asignaciones y reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este último ordenamiento no se han fijado los criterios o fórmulas de distribución desde 1998. Así también, existen algunas inconsistencias respecto de los fondos más importantes del Ramo 33, a saber el FAEB y el FASSA. La Ley de Coordinación Fiscal es clara en lo que toca a la conformación de los fondos; sin embargo, no se mencionan los criterios de distribución de los recursos aunque se debe apuntar que, en términos generales, la transferencia se hace tomando en cuenta el histórico aunque este hecho no se encuentre expresamente establecido en la ley.

En cuanto al FAIS, que se encuentra dividido en la tabla en su vertiente estatal (FAISE) y municipal (FAISM), los criterios de distribución son ponderados en una fórmula que calcula un Índice Global de Pobreza en el ámbito familiar, municipal y estatal.⁸

1.2.2 Fiscalización de los recursos

Las instancias encargadas de fiscalizar el ejercicio de los recursos del Ramo 33 y de imponer sanciones por su aplicación indebida, dependen de la etapa en la que se encuentre su ejercicio. De acuerdo al artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, el control y supervisión del manejo de los recursos del Ramo 33 quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM);

⁸ José de Jesús Guízar Jiménez, *Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios*. www.indetec.gob.mx

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos del Ramo 33.

Este artículo menciona igualmente que las autoridades Estatales o Municipales conozcan que los recursos no han sido aplicados a los fines previstos, deberán informar a la SECODAM y que cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local lo detecte, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Se establece finalmente que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo indebido de los recursos, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.

A pesar de estas previsiones legales, es necesario señalar que para las autoridades estatales y municipales no es del todo claro cuales son las funciones de organismos de fiscalización federales, pues para conocer con precisión dichas funciones es necesario remitirse a la legislación secundaria.

Existe asimismo ambigüedad en cuanto a la naturaleza de los recursos, pues en este mismo artículo se establece que las aportaciones que reciban los estados y municipios deberán registrarse como ingresos propios, pero en la fiscalización y aplicación de sanciones por el uso indebido intervienen autoridades federales.

1.2.3 De las aportaciones federales⁹

Artículo 19. el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios que se integran con los recursos que la Federación transfiera a los municipios, estarán a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha Ley.

Las aportaciones federales serán cubiertas a los municipios en efectivo, sin condicionamiento alguno; son inembargables y no pueden estar sujetas a retención.

Los fondos de aportaciones se integran, distribuyen, administran y ejercen de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, en la legislación estatal correspondiente y conforme a las normas que para el efecto emita la Legislatura.

⁹ *Ley de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios de Veracruz, compendio año 2000, Pág. 542*

Artículo 20. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal de cada Municipio se ejercerá en los términos que definan los Ayuntamientos previos acuerdos con el Consejo de Desarrollo Municipal. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se destinará 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.

Artículo 21. Respecto de las Aportaciones Federales que integran los fondos señalados en el artículo anterior, los municipios tendrán las siguientes obligaciones:

I. Hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las acciones y obras a realizar, el costo de cada una de ellas, su ubicación, metas y beneficiarios;

II. 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 que se vayan a realizar, e

III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.

Artículo 22. Los Consejos de Desarrollo Municipal a que hace referencia el Artículo 20 de esta Ley, tendrán las siguientes atribuciones:

a) Establecer los objetivos, programas y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal,

b) Promover e impulsar la organización social y la participación de la población en la planeación y desarrollo de los programas y acciones del Fondo;

c) Seleccionar y apoyar las obras y acciones a realizar con cargo al Fondo, sobre la base de las propuestas que hagan los Comités Comunitarios;

d) Participar en el seguimiento, control y evaluación del Fondo;

e) Promover e impulsar el establecimiento y desarrollo de las contralorías sociales;

f) Apoyar la planeación del desarrollo municipal;

g) Impulsar y apoyar los programas de desarrollo institucional, coordinados con el Estado y la Federación tendentes a mejorar las capacidades técnicas de las administraciones municipales y Comités Comunitarios;

h) Ordenar y sistematizar las demandas sociales definidas al interior de los Comités Comunitarios, y

i) Establecer comisiones de trabajo por actividad, a fin de dar seguimiento a las acciones definidas por los diferentes Comités.

En apoyo a lo señalado en los Artículos 20 primer párrafo y 22 en todos sus incisos, referente a los Consejos de Desarrollo Municipal, en el Artículo 6° Transitorio de esa Ley se establece:

“La legislatura del estado, en un plazo de treinta días contados a partir del inicio de vigencia de la presente Ley, expedirá el Reglamento a que hace referencia el Artículo 22 de esta Ley”.

Sin embargo, tal ordenamiento no se cumple y se distribuyen los recursos federales y estatales, a la discrecionalidad de instancias estatales en la funcionalidad de los instrumentos para distribuir recursos públicos federales. Es decir las leyes no se cumplen, las autoridades estatales se reservan facultades extralegales y los presidentes municipales de todos los partidos políticos se “adaptan” a la falta de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos sin que la sociedad tenga información suficiente y participación corresponsable en la toma de decisiones al definir las prioridades de atención a las necesidades sociales básicas que el Sistema de Gobierno pretende resolver con recursos públicos. Es obvio que faltan contrapesos reales y efectivos a la discrecionalidad de funcionarios públicos en el uso de los dineros del pueblo para fortalecer la participación ciudadana que apoye transparencia en el origen y destino de los recursos públicos.

1.3 Aplicación de la Ley de Ingresos Municipales

La aplicación de la Ley de Ingresos municipales compete a las autoridades fiscales municipales: El Ayuntamiento; El Presidente Municipal; Los Síndicos Municipales; El Tesorero Municipal. El Ayuntamiento es el encargado de vigilar la aplicación de la Ley de Ingresos y de señalar a la Tesorería Municipal los procedimientos administrativos para su exacta observancia. El Presidente Municipal es el encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley de Ingresos, para lo cual debe vigilar que la recaudación de los ingresos se haga con exactitud y oportunidad.

Los síndicos deben vigilar que los ingresos sean recaudados y depositados en la tesorería, en forma oportuna, eficiente y honesta.

El tesorero dirige la recaudación, administración, concentración, cuidado y registro de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos.

La aplicación de la Ley de Ingresos depende de dos procedimientos: *El de recaudación* y *El económico coactivo*.

El primer procedimiento consiste en la recaudación y cobranza de los recursos que el municipio tiene derecho a recibir de acuerdo a lo establecido en la Ley de Ingresos, para lo cual, la tesorería municipal debe realizar una serie de actividades encaminadas a recolectar sus ingresos. Estas actividades son las siguientes:

Elaborar y mantener actualizado el padrón de causantes, que consiste en un listado de los contribuyentes, su domicilio fiscal, su actividad o giro comercial, el concepto y cantidad que debe pagar y otros datos de control.

- Recibir los pagos de los contribuyentes y expedirles un recibo oficial de comprobación.
- Verificar si las personas obligadas a cubrir los pagos están registradas: de no ser así, debe enviarles la notificación correspondiente, señalando el plazo para cubrir su deuda.

El procedimiento económico coactivo consiste en que la tesorería municipal debe desarrollar un mecanismo dirigido a recuperar los pagos vencidos a favor del municipio a través de los siguientes lineamientos:

- Envía una notificación al causante moroso, señalándole la cantidad que debe pagar y la fecha limite para hacerlo.
- Si no paga antes de la fecha limite, se le envía un requerimiento de pago y se le señala un nuevo plazo para cubrir el adeudo.
- Si no paga en la fecha limite, se procede a notificar y ejecutar el embargo de los bienes propiedad del deudor, que amparen la cantidad de la deuda.

- Si el causante moroso no paga la deuda, se rematarán sus bienes en subasta pública para recuperar la cantidad rezagada y se devolverá al causante la diferencia.

Respecto a este último punto, en muchos casos no se llega a este extremo.

1.4 A partir de la última Reforma al Artículo 115

1.4.1 Implicaciones financieras inmediatas

La importancia que puede adquirir la reforma constitucional al Artículo 115 en la hacienda de los municipios, pareciera depender en gran medida del esfuerzo con el que ésta se adopte y se instrumente en cada entidad y más específicamente en cada municipio.¹⁰ Algunas de las implicaciones que aquélla podría tener para las finanzas municipales y a favor del fortalecimiento de esa esfera de gobierno.

Los municipios propondrán a la legislatura local las tablas de valores unitarios de:

Suelo y construcción

1. Ahora los municipios propondrán a la Legislatura Local las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, con base en las cuales se les deberán pagar sus contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, según los señala la fracción IV, inciso c), párrafo tercero del Artículo 115.

¹⁰ Pérez Torres Javier, revista Indetec No. 118, septiembre-octubre, México, 1999, Pág. 34.

Los valores unitarios de suelo deberán ser equiparables a los valores de mercado

2. Los valores unitarios de suelo deberán ser equiparables a los valores de mercado, para cuyo fin las Legislaturas Estatales en coordinación con los municipios respectivos adoptarán las medidas necesarias

correspondiendo a dichas Legislaturas su aprobación. Así lo establece el Artículo Quinto Transitorio de la Reforma.

La equiparación de los valores de suelo al valor de mercado para el pago de contribuciones, tiene relación con una de las causas mas añejas conocidas como causantes del bajo rendimiento recaudatorio de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, y que por mucho tiempo ha consistido en la gran diferencia que existe entre el valor que se utiliza en los inmuebles para el pago de contribuciones, y el verdadero valor que aquellos tienen en el mercado.

Debe reconocerse sin embargo, que no bastará que la Constitución establezca que debe existir esa equiparación de valores para que entonces ésta se produzca, sino que será indispensable la realización de un esfuerzo administrativo importante, acompañado de una legislación reglamentaria que lo instrumente.

En la medida en que se haga una adecuada instrumentación de esta reforma, la misma podría representar un impulso importante para las finanzas de los municipios, sobre todo si se considera que el principal impuesto de este orden de gobierno lo constituye el impuesto predial, el cual depende fundamentalmente del valor que se atribuya a los inmuebles como tasa para su pago.

También podría esperarse que la instrumentación de las medidas consecuentes de las reformas, por fin influyeran en la recuperación de este gravamen local, cuyo constante debilitamiento, le han ubicado dentro de los de menor rendimiento entre los países del área ya que mientras en países como Canadá, la recaudación de este impuesto representa el 4% de su producto interno bruto, en Argentina es del 1.47% en Paraguay es del 1.2% en México es apenas del 0.21%¹¹.

Como se señaló, es indispensable reconocer que tales medidas por sí solas no producirán el mejoramiento en las finanzas municipales, incluso podrían ocasionar algunos perjuicios mayores a las contribuciones inmobiliarias si paralelamente no son adoptadas algunas medidas que hagan posible el aprovechamiento de las reformas.

Ahora los municipios tienen la facultad de:

Proponer a la legislatura estatal:

Las cuotas y tarifas aplicables a sus impuestos

3. Otra implicación de la reforma es que ahora los municipios tienen la facultad de proponer a la Legislatura estatal las cuotas y tarifas aplicables a sus impuestos, derechos y contribuciones por mejoras, según se contempla en el tercer párrafo del inciso c) de la fracción IV del Artículo 115 señalado.

Algunos municipios ya realizaban propuestas relativas al monto de sus cuotas o tarifas aplicables a sus impuestos con motivo de sus proyectos de Leyes de Ingresos, o aún al margen de estos, sin embargo es una ventaja que esta atribución se exprese en forma categórica a favor del municipio en el texto de la Constitución, pues favorece a su vez a la certeza de ser preservada y ejercida.

¹¹ En revista: "Federalismo y Desarrollo", Trimestre Abril-Junio 1999, Núm. 66, BANOBRAS. El Fortalecimiento Institucional, México, 1999, Págs. 32-37, 57-71, 73-82, 115-125.

Esta implicación inmediata permitiría a cada municipio proponer su carga tributaria respecto de cada uno de sus impuestos, acorde con su condición económica propia, sin tener que estar sujeto a una cuota o tarifa uniforme con los demás municipios que no tome en cuenta sus condiciones específicas, como ocurre en algunos casos, donde la carga tributaria de los impuestos municipales es la misma para todos los municipios dentro de la entidad, a pesar de que las condiciones económicas de cada uno de ellos no sea la misma dentro del mismo estado. Sin embargo, esta atribución constitucional también constituye un compromiso para que los municipios evalúen con extremo cuidado sus condiciones particulares, antes de proponer una cuota o tarifa específica a sus impuestos.

Esta nueva atribución la tendrán que ejercer muy pronto cuando con motivo de equiparar los valores de suelo a los de mercado, deban revisar si dicha equiparación ocasiona que las tasas vigentes en sus impuestos inmobiliarios resienten una modificación extrema, que lleve la carga fiscal más allá de los márgenes de proporcionalidad y equidad constitucionales. Esto quiere decir que si bien, la equiparación de valores catastrales a los de mercado debe producir un incremento en la carga fiscal de los impuestos inmobiliarios, y un mayor rendimiento recaudatorio a favor del municipio, dichos aumentos no deben exceder los límites que la Constitución impone a toda contribución, y en caso de que esto ocurra, el municipio habrá de hacer uso de su nueva atribución constitucional y proponer las modificaciones a su tasa para mantener una carga proporcional y equitativa.

La exención constitucional sobre contribuciones municipales prevista para los bienes de dominio público de la federación del estado o de los municipios no se aplicaría cuando fuesen utilizados por entidades o particulares.

4. Otra implicación inmediata lo constituye el hecho de que la exención constitucional sobre contribuciones municipales, prevista para los bienes de dominio público de la federación, del estado o municipios, no se aplicaría cuando esos bienes de dominio público fuesen utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o distintos a los de su objeto público. Esta medida podría traer a favor de los municipios algunos pagos que ahora no se realizan a pesar de que existía una disposición legal en su respaldo.

5. Finalmente, otra implicación inmediata tiene que ver con las quejas que en ocasiones formularon algunos munícipes, respecto de la sustitución de que habrían sido objeto en determinados casos en el uso de sus recursos municipales.

1.4.2 Implicaciones financieras potenciales

La reforma constitucional también contiene algunas disposiciones que tendrán una repercusión potencial en las finanzas públicas de los municipios, pero que requerirán de la voluntad manifiesta de su aprovechamiento y de esfuerzos o acciones propias o por vía de terceros para poderlas concretar a favor de las haciendas municipales. Algunas de estas implicaciones potenciales serían las siguientes:

Se agregan en la constitución como servicios a cargo de los municipios drenaje tratamiento y disposición de aguas residuales.

1. Se agregan en la Constitución como servicios a cargo de los municipios, el de drenaje y el de tratamiento y disposición de sus aguas residuales, lo cual es incluido en el inciso a) de la fracción III del propio Artículo 115.

Estas nuevas responsabilidades constitucionales repercutirán naturalmente en sus finanzas publicas debido a los costos que su prestación traerá consigo, sin embargo representan también la posibilidad de que, conforme a la Constitución, el municipio perciba ingresos fiscales por los servicios que tiene a cargo, como son los que ahora se agregan, aunque es de señalarse que en algunos municipios ya se venían prestando con anterioridad dichos servicios. Cabe aquí mencionar que para su prestación los municipios pueden convenir con el Estado que éste se haga cargo de ellos, o bien, que ambos los presten en forma coordinada, como se señala en el último párrafo de esa fracción III.

También es necesario hacer notar que en su caso, cuando el Ayuntamiento respectivo solicite la transferencia de algunos de los servicios que ahora serán municipales, el Congreso Local podría decidir que el Estado asuma el servicio si considera que el municipio solicitante se encuentra imposibilitado para su prestación.

La cuestión por definir en este segundo caso será la de establecer si el municipio estuviese obligado a cubrir alguna cantidad al Estado por hacerse cargo de dichos servicios.

Se agrega en la constitución como servicio a cargo de los municipios la facultad de autorizar la utilización del suelo.

2. Una repercusión semejante se presentará en otro de los servicios que como los anteriores se agregan a los que constitucionalmente ya tenían los municipios. Se trata del servicio derivado de sus nuevas facultades de autorización de la utilización del suelo en el ámbito de su competencia.

La fracción V del Artículo 115, ya contemplaba dentro de las atribuciones de los municipios el control y vigilancia en el uso del suelo, y en la misma fracción la reforma agrega ahora como facultad la de autorizar dicha utilización, cuyo servicio al prestarse por el municipio generaría naturalmente costos y también ingresos fiscales en su favor. Las implicaciones financieras radican no solo en los costos de la prestación del servicio que encierra dicha facultad, sino más específicamente en el cobro fiscal que pueden hacer del mismo.

Se agrega, a la atribución que tenían las legislaturas estatales para revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos: la función de fiscalizar las cuentas públicas.

3. Finalmente una repercusión financiera potencial la constituye también la atribución que se agrega a las que tenían las legislaturas estatales para revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos, a la cual se añade ahora la función de fiscalizar esas cuentas, como pueden verse en el penúltimo párrafo de la fracción IV.

Las implicaciones son amplias en la medida del gran significado que tiene en la administración pública la función fiscalizadora, a diferencia de la estrecha connotación que tiene el concepto de revisar; diferencia ésta que adquiere mayor relevancia sobre todo cuando aquello que ha de fiscalizarse es la percepción, administración y ejercicio de los recursos públicos, y más aún todavía si la fiscalización como ahora se desprende del texto constitucional, ha de agregarse a las atribuciones de las Legislaturas Estatales, y por consecuencia ha de realizarse por un ente distinto de aquél que maneja los recursos.

Los beneficios de la medida son evidentes tanto para quienes administran el municipio como para quienes lo integran, además de que coincide con la creciente aspiración colectiva de que sea cada vez más transparente el manejo de recursos públicos.

Sin embargo no se considera suficiente para lograr la total transparencia en el uso de los recursos públicos ya que esta acción fiscalizadora sería sobre gastos realizados y en todos los casos correctivos y lo más conveniente es que sea preventiva la acción para evitar malos manejos con los fondos públicos, lo cual sólo se conseguirá con la participación de la sociedad en la concertación municipal para la definición de prioridades en el municipio.

1.4.3 Implicaciones financieras exclusivas de algunos municipios

La reforma constitucional tendrá repercusiones que en ocasiones solas se presentarán en las finanzas públicas de algunos municipios, como son los siguientes casos:

Celebración de convenios mediante los cuales los municipios podrán administrar y custodiar zonas federales.

1. La celebración de convenios mediante los cuales los municipios podrán administrar y custodiar zonas federales, según se establece en el adicionado inicio f) de la fracción V del mismo Artículo 115.

Los beneficios económicos que traería esa administración y custodia, naturalmente solo alcanzarían a aquellos municipios que cuenten en su territorio con una zona federal, como por ejemplo la llamada marítimo-terrestre.

El caso de todos aquellos municipios a quienes no se transfieran los servicios, con motivo de que esa transferencia pudiera afectar la prestación en perjuicio de la población los casos en que la legislatura estatal considere que el municipio está imposibilitado para prestarlos.

2. También constituye una implicación financiera exclusiva de algunos municipios, el caso de todos aquellos municipios a quienes no se transfieran los servicios que ahora les corresponden, con motivo de que esa transferencia pudieran afectar la prestación en perjuicio de la población, así como los casos en que la legislatura estatal considere que el municipio esta imposibilitado para prestarlos. En ambos casos los rendimientos económicos que pudieran producir tales servicios no estarán al alcance de estos municipios.

La reforma constitucional en su Artículo 115, si tiene repercusiones en el ámbito de las finanzas públicas de los municipios, puesto que traerá mayores recursos para ellos así como también nuevas responsabilidades y mayor transparencia en su ejercicio, sin embargo es necesario tener presente que los esfuerzos que deben realizarse por los propios municipios para obtener los beneficios de dichas reformas, corresponderán a la temporalidad que marca la propia Constitución, así como a múltiples circunstancias, que van desde las de prepararse técnica y administrativamente, hasta las de sortear el tránsito por las Legislaturas Locales de nueva composición y probablemente con mayores reticencias todavía a la de enfrentar la resistencia ciudadana, acostumbrada por muchos años a pagar cargas muy livianas o simbólicas en los gravámenes inmobiliarios, que ahora podrían crecer a niveles más acordes con la necesidad de recursos del municipio y con la correspondiente capacidad tributaria de los propietarios de esos inmuebles.

Por otra parte el valor financiero de la reforma para el municipio, puede no ser muy atractivo para algunos munícipes si se toma en cuenta que la mayor relevancia fiscal se vincula con el impuesto predial, mismo que si bien es el de mayor importancia recaudatoria, los montos económicos que produce es muy bajos si se les compara con los montos de recursos que reciben por concepto de participaciones federales y estatales, así como por aportaciones federales, importes estos que por otra parte han influido en un debilitamiento del esfuerzo administrativo municipal de los impuestos inmobiliarios.

Si además de comparar los montos que representan los recursos “**externos**” que recibe un municipio con los recursos que recauda por el impuesto predial, se compara también el esfuerzo administrativo que requiere dicho impuesto, frente a la sencilla gestión necesaria para recibir dichos recursos “**externos**”, y si además se toman en cuenta los costos políticos que, se dice, ocasiona el hecho de incrementar las cargas tributarias a la población, y si se sobrestiman además los mayores riesgos que hoy existen para que esos costos dificulten el proceso político electoral al grupo municipal gobernante, todo ello podría ayudar a crear una expectativa financiera de muy corto alcance para esta reforma constitucional, a pesar de las bondades que sí tiene.

1.5 Cómo se gastan los recursos

1.5.1 Cómo se gastan los recursos de origen Federal

Los citados Fondos de Aportaciones Federales comprendidos en el Capítulo V de la **Ley de Coordinación Fiscal** para el año 2003, precisan que dichos recursos contemplados como gasto es incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente exclusivamente para esos conceptos; es decir, que los estados y municipios deberán respetar los diversos gastos previamente etiquetados por la federación, que prevé junto con las autoridades de las entidades federativas los montos requeridos para cumplir sus atribuciones en materia del sistema educativo nacional en el caso del fondo para la educación básica y normal.

Se aplica el mismo criterio en los fondos correspondientes que contempla el cumplimiento de las atribuciones que les correspondan en los términos de los Artículo 3°, 13° y 18° de la Ley General de Salud.

Asimismo, operan estas bases para el fortalecimiento de la estructura social municipal cuyos recursos que reciban los estados y municipios se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a su población que se encuentre en condiciones de rezago social y pobreza extrema. En este fondo se precisa lo relativo al ámbito municipal en los rubros de: 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.

En el caso de los municipios, estos podrán disponer de hasta un 2% del total de los recursos del fondo para la infraestructura social municipal que les correspondan, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio del que se trate.

Adicionalmente los estados y municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en este Artículo. Respecto de dichas aportaciones los estados y los municipios deberán:

- 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, la ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- Informar a sus habitantes al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados;

- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del fondo de aportaciones para la infraestructura social les sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados, y
- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Sin embargo, lamentablemente los puntos arriba señalados en los cinco apartados anteriores no se cumplen a cabalidad empezando por el primero que sería un punto de partida muy consistente para lograr la verdadera transparencia en el origen y destino de los recursos públicos aplicados en cada municipio, independientemente de que sean otorgados en cualquier orden de gobierno.

Si se exigiera el cumplimiento de lo señalado en los incisos I, II y III del Artículo 33 de esta Ley y se extendieran los mismos ordenamientos para el ejercicio de todos los recursos públicos se evitaría la dispersión, la duplicidad, la falta de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno municipal para lograr los mejores resultados actuando con efectiva prevención en las acciones de corrupción o desviación de recursos que históricamente han provocado incalculables pérdidas en la riqueza nacional.

La falta de rigor en la aplicación con transparencia en el origen y destino de los recursos públicos federales, estatales y municipales, ha traído consigo también, una mala distribución del ingreso nacional permitiendo que prevalezcan los intereses particulares o de grupos económicos y políticos sobre el interés general de la población en cada municipio. Se observa que las variables básicas de distribución de este fondo de los estados a los municipios han generado controversias y en algunos casos se ha ventilado a través de los medios de comunicación locales o nacionales que autoridades estatales y municipales han llegado a manipular la información sobre la población ocupada en distintos municipios, que percibe ingresos menores a dos salarios mínimos; así como la

población municipal de 15 años o más que no sabe leer ni escribir; o la población municipal que habita en viviendas sin los servicios elementales como el drenaje o electricidad.

No se descarta que de no corregirse estos preceptos, las controversias abundan y pudieran llegar a generarse fuertes problemas en la distribución del ingreso nacional destinado a la atención de la pobreza extrema, toda vez que la pluralidad política del mosaico de gobiernos partidistas en los municipios del País y los gobiernos estatales pueden provocar mayor pobreza para los municipios marginados que tienen escasa población aún cuando esta situación se haya derivado de la emigración hacia los centros urbanos u otros países como resultado de sus condiciones de precariedad.

En otros casos la aplicación de las bases de operación señaladas en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, ha dado pie para que algunos representantes de las autoridades municipales y estatales eleven artificialmente el número de habitantes referentes a los *incisos a, b, c y d* del Artículo 35 que señalan:

a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;

b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;

c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y

d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Y adicionalmente del Artículo 38 de la citada Ley Federal de Coordinación Fiscal para el año 2003.

En lo que respecta a las Participaciones (Ramo 28), el uso de estos recursos asignados por el Gobierno Federal al estado y municipios, carece de cualquier normatividad o regulación y son éstos últimos quienes deciden en que gastarlo sin ningún condicionamiento por parte del gobierno o de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y aunque se acaba de firmar el Plan para el acceso a la información todavía existen demasiadas trabas para poder conocer en verdad en que gastan los recursos provenientes del Ramo 28, pero a decir de muchos especialistas la mayor parte de estos recursos se destinan al pago de sueldos y prestaciones de los empleados de los estados y municipios.

En los Estados no existe manera de saber cuánto se recauda en su propio territorio. Asimismo, existen apoyos no provenientes de participaciones otorgados por la federación a algunos estados, donde cabe preguntarse acerca de las razones para estos desembolsos y la pugna política por obtenerlos.

Es de destacarse que hasta la reforma de diciembre de 1997 – con la cual se introdujeron en Ley de Coordinación Fiscal los denominados Fondos de Aportaciones Federales- , no existía ley alguna que regulase la materia de las transferencias federales hacia las entidades federativas y municipios.

Pero como podemos observar en el gráfico, después de la reforma de 1997 lejos de disminuir el porcentaje de transferencias sin rendición de cuentas aumento en los años subsecuentes en el rubro relacionado con los municipios mientras respecto a los estados se mantuvo en el mismo porcentaje de años anteriores, pero que sin duda es muy alto. El gráfico nos muestra el poco control que se tiene de los recursos que gastan los Estados y Municipios.

Transferencias sin rendición de cuentas como % de los ingresos totales locales¹²



Fuente: *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Las transferencias sin rendición de cuentas incluyen: participaciones y las aportaciones de los fondos FORTAMUNDF y FASP. Los ingresos totales locales sólo incorporan transferencias sin rendición de cuentas, además cabe destacar que desde el año de 1995 hasta el año de 1999 el porcentaje de recursos sin rendición de cuentas por parte de los estados se a mantenido constante en un 93%, mientras que en el caso de los municipios el porcentaje nunca ha bajado del 60%, esa es en verdad cifras alarmantes y que inspiran demasiada desconfianza por parte de los habitantes hacia las autoridades tanto locales como federales, con esos porcentajes tan elevados lo único que nos da a entender es que el gobierno federal no tiene control ni conocimiento del destino de los recursos otorgados a los estados y sus municipios.

1.5.2 Cómo se gastan los recursos de origen Estatal

Como se establece en el apartado anterior la Constitución Política de cada entidad federativa define los aspectos del ingreso, así es en el caso de gasto, que se precisa con base en distintos preceptos y leyes estatales que se incluyen en el Presupuesto de Egresos Anual correspondiente que aprueban las legislaturas locales.

¹² *Federalismo: evaluación y retos*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Coordinación Fiscal, Presentación de PowerPoint

De todo esto se destaca, que los fondos destinados a los municipios, tanto de origen federal como estatal, son controlados a través de estructuras gubernamentales del segundo orden de gobierno lo que se contrapone a la legislación de la Constitución General de la República que reconoce como orden de gobierno al municipio y que en el inciso I del Artículo 115, resultado de la última reforma al texto dice:

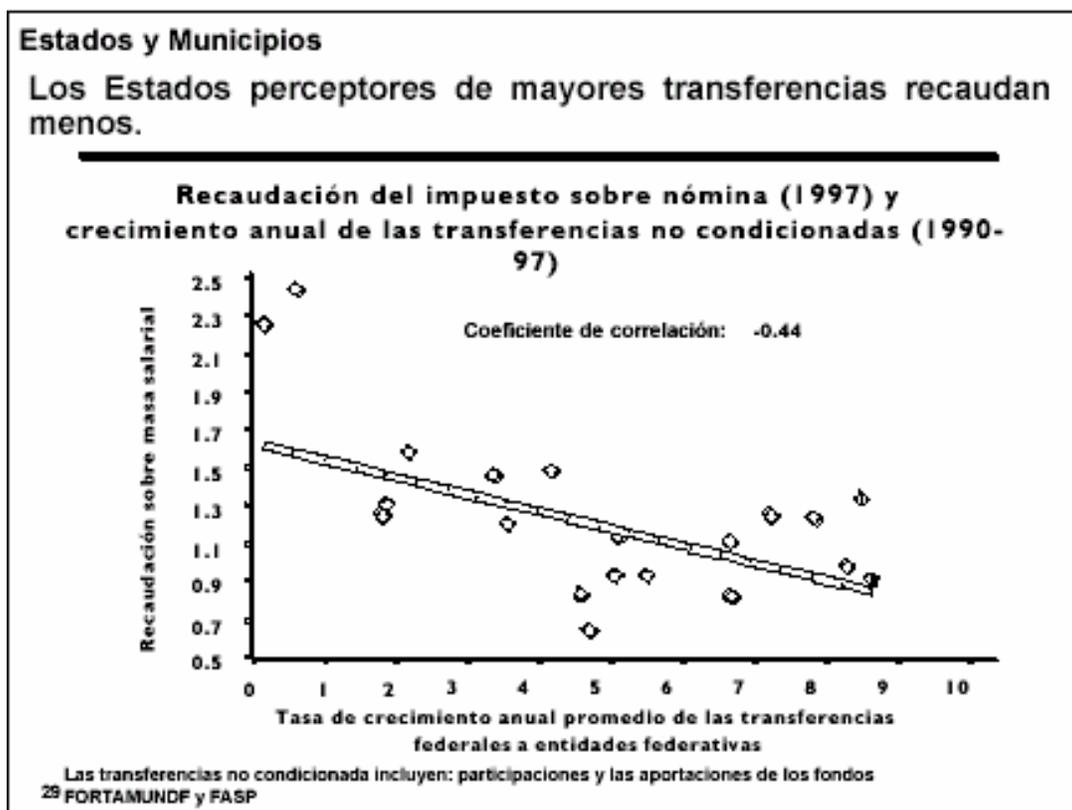
*“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”*¹³

En síntesis los recursos provenientes del gobierno estatal para los municipios se gastan en diferentes obras en las cuales no necesariamente se informa a la comunidad o ciudadanía de las cantidades y destinos, así como tampoco la calidad o validación de la obra o acciones realizadas con recursos estatales, solo se incluyen en los informes de los gobernadores, manteniéndose la discrecionalidad en los funcionarios de ese nivel de gobierno.

La relevancia de la necesidad insoslayable de que se reconozca constitucionalmente la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos, se confirma por los nocivos efectos históricos y negativos del centralismo que en este nivel de gobierno lo representan varios casos en que gobiernos estatales han incurrido en elevados endeudamientos sin que rindan cuentas claras del uso de elevados montos que se trasladan año con año y período tras período gubernamental, sin que se valore el beneficio o daño ocasionado por malos gobernadores y funcionarios estatales, al reducir su capacidad y potencialidad de desarrollo por lo que inevitablemente impacta cancelando en muchos casos,

¹³ *El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*, CEDEMUN-SEGOB, México, 2000, pág. 54.

recursos que este nivel de gobierno debería destinar al fortalecimiento de los municipios con mayores limitaciones y en otros, extraiga mayores cantidades de los municipios grandes o financieramente importantes en su entidad federativa, lo cual también cancela beneficios para la ciudadanía en los municipios, principalmente la más necesitada.



Fuente: <http://www.shcp.gob.mx/ecograf>, 22-II-2004.

La gráfica superior nos muestra algo que viene a apoyar nuestra hipótesis, ya que los municipios que reciben más recursos externos recaudan menos, lo cual se vuelve un vicio entre estos municipios ya que para poder seguir recibiendo tales transferencias sus índices de marginación deben ser altos por lo que lejos de utilizar los recursos federales para mejorar la condición de vida de sus habitantes las siguen manteniendo deplorables para no dejar de recibir tales recursos, y trae como consecuencia un círculo vicioso y una elevada dependencia del municipio al estado y al gobierno federal.

1.5.3 Cómo se gastan los recursos de origen Municipal

1.5.3.1 Presupuesto de Egresos de los municipios

Este documento, es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones y atender las demandas de la población y que le permite prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal, debiendo llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal y manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.

En todo caso, funciona como un documento normativo, toda vez que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, debiendo penalizar el actuar fuera de los gastos previstos.

Debe ser elaborado por la tesorería municipal con la supervisión del presidente municipal, y debe contemplar los siguientes aspectos:

- El monto de ingresos disponibles del ayuntamiento.
- Lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del estado y la Ley de Hacienda Municipal.

El Ayuntamiento debe aprobar el presupuesto anual de egresos, supervisando que se sujete a los recursos disponibles en el municipio.

En la mayoría de los municipios del país, se utilizan básicamente tres tipos de presupuesto de egresos:

- *Por objeto del gasto*, el cual se organiza sobre la base de los gastos que va a realizar el Ayuntamiento, y se divide en grupos, subgrupos, partidas y conceptos, importe mensual y total anual.

- *Presupuesto institucional administrativo*, en el cual se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el Ayuntamiento y sus actividades principales. Se clasifica en partida y ramo sobre la base del clasificador por objeto del gasto.

La partida se refiere al número con que se ordenan los conjuntos de gastos de presupuestos.

Ejemplo:

07 (Asentamientos humanos y obras públicas)

1 (Regularización de la tenencia de la tierra)

Partida 071321: 3 (Agua potable y alcantarillado)

2 (Dotación de equipamiento urbano básico y perforación de pozos de absorción)

1 (Se refiere al programa)

El ramo es el nombre que se le da al conjunto de conceptos que se van a administrar y cuya responsabilidad es de cada una de las unidades orgánicas de la administración municipal.

- *Presupuesto por programas*, en el cual se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar. Consta de cuatro elementos básicos con los que se registran todas sus funciones y trabajos que realiza el municipio: programa, subprograma, tarea y actividad.

La aprobación del presupuesto de egresos municipal dependerá de la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos previstos para el ejercicio fiscal.

Dicha revisión, consiste en analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio.

En sesión de cabildo, el ayuntamiento debe aprobar el presupuesto de egresos del municipio, y tiene la facultad de solicitar al presidente municipal y a la tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos no justificables.

Posterior a su aprobación y ya en el ejercicio fiscal, el presidente municipal y el síndico, deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el presupuesto de egresos vigente.

Se deben recabar las notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes servirán al tesorero municipal para presentar la cuenta pública municipal primero al cabildo para su aprobación y el informe de gobierno correspondiente y luego para su fiscalización a la Legislatura del estado.

Es responsabilidad de los presidentes municipales, en su calidad de servidores públicos, como se precisa en el Artículo 108 Constitucional, observar que los fondos y recursos federales, sean administrados debidamente y en su caso, la tesorería municipal correspondiente, lleven la cuenta de los gastos municipales en forma adecuada, para lo cual debe solicitar los informes y revisar que los gastos hechos tengan la comprobación correspondiente.

No obstante que las anteriores medidas debieran servir para vigilar que los recursos se utilicen transparentemente, en muchos casos no ha ocurrido así y se han generado problemas de corrupción y peculado por parte de algunos funcionarios públicos e incluso los mismos presidentes municipales, tesoreros, síndicos y regidores, quienes históricamente en la mayoría de los casos han demostrado mayor interés en obtener recursos para enriquecerse o apoyar su proyección política personal, los objetivos de proselitismo del Partido Político en el

que militan aunque en muchos casos cambien de un período a otro o a veces en el mismo ejercicio anual, mayor presencia y campañas de sus correspondientes partidos políticos, en lugar de asumir totalmente su responsabilidad de contribuir al desarrollo económico y social en los municipios.

1.6 Ingresos de los Municipios

1.6.1 Fuentes de Ingresos de los Municipios

De conformidad con lo establecido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la hacienda pública municipal se integra por: “Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen por las legislaturas de los estados.

c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos .¹⁴

Adicionalmente a los ingresos que señala la Constitución, a partir de 1998, se integraron distintos recursos enfocados a programas sociales al Ramo 33.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, Pág. 54*

1.6.2 Ingresos Propios de los Municipios

Lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, nos dice que toda fuente de ingresos propia para los municipios, deberá en principio, establecerse vía las legislaturas de sus estados y en un segundo momento atendiendo a las fuentes reservadas para el mismo. Esta limitante del sistema federal mexicano ha encasillado a los municipios a depender principalmente de una sola fuente de ingresos propios, la relacionada con la tenencia, propiedad o transmisión inmobiliaria.

De esta forma el principal impuesto con el que cuentan los municipios ha sido el impuesto predial, mismo que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones, el cual por sus características (base amplia, clara identificación, inmovilidad de la base), resulta ser una contribución idónea para ser administrada por los gobiernos municipales y para que pueda utilizarla como medio de financiamiento de los servicios públicos municipales no individualizables.

El segundo impuesto en importancia es el denominado impuesto sobre adquisición de inmuebles, el cual grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la dación en pago, la promesa de adquisición, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta etc. Este impuesto no sólo es importante como instrumento de financiamiento, sino que también es utilizado para efectos del registro de la propiedad, de ahí que este impuesto sea pensado con otros propósitos extra fiscales que limitan su rendimiento.

Una tercera fuente de ingresos lo constituye las contribuciones por derechos, principalmente los derivados por la prestación de los servicios públicos que les corresponden, que subsisten en el marco de la coordinación. Los derechos que quedaron en suspenso, con motivo de ésta son los relativos a las licencias de funcionamiento (excepto de construcción, conexiones a redes públicas de agua y

alcantarillado, fraccionar, conducir vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos), registros (excepto registro civil, de la propiedad y del comercio), uso de vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma (excepto derechos de estacionamiento de vehículos y uso de vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios) y actos de inspección y vigilancia.

Un último aspecto a destacar respecto a las fuentes de ingresos municipales es que éstas han estado sujetas a la propia evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales de los otros niveles de gobierno. Es decir, los cambios y adecuaciones sufridos a lo largo del SNCF, sin duda han generado impactos fiscales y financieros para los municipios. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar que en aras de la armonización tributaria se han establecido una serie de limitaciones a la potestad tributaria local, entre las que se han encontrado las materias siguientes:

- Restricción por algunos años al establecimiento libre de la tasa o tarifa del ISAI (impuesto sobre adquisición de inmuebles)
- Restricciones para establecer cobros y licencias de funcionamiento como resultado de la coordinación en derechos.
- Restricciones al cobro del impuesto local a los espectáculos públicos (particularmente en materia de cines)

Como ya se señaló, los principales ingresos propios de los municipios provienen del impuesto predial, derechos por prestación de servicios, entre los que destaca el cobro de derechos de agua, productos y aprovechamientos. Su participación respecto a los recursos que reciben de la Federación son poco significativos.¹⁵

¹⁵ Convención Nacional Hacendaría: *Diagnóstico General y por temas pertinentes de la Convención Nacional Hacendaría*, 15 de diciembre de 2003.

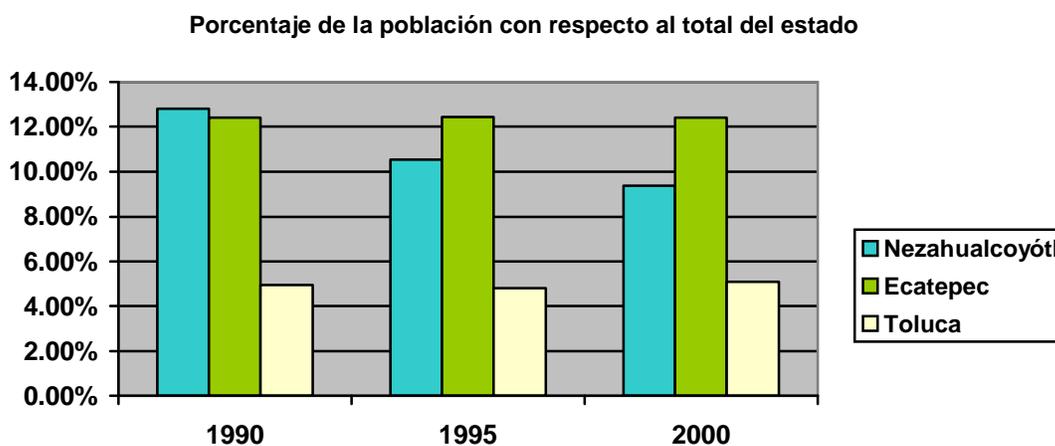
CAPÍTULO II

Análisis

comparativo de los

municipios.

En este capítulo abordaremos el caso de dos Municipios ubicados en el Estado de México, el municipio de Nezahualcoyotl y el Municipio de Ecatepec de Morelos ambos con un número de habitantes similares y que representan el 21.75% de la población total del estado, por encima de su capital, Toluca, que sólo representa el 5.08% para el año 2000 y lo podemos apreciar de manera más clara en el gráfico que aparece más abajo, aunque cabe destacar que ambos tienen graves problemas de desarrollo, lo cual parece ilógico, ya que cómo puede un municipio con una población de 1,225,972 de habitantes en el caso de Nezahualcoyotl, y de 1,622,697 de habitantes en el caso de Ecatepec de Morelos* y que han crecido de una manera considerable en las últimas décadas, tenga rezagos en su desarrollo urbano, tales como iluminación pública, drenaje, calles pavimentadas, servicio de agua potable regular, servicio de luz doméstica, seguridad, y aunque en los últimos años se ha visto un avance considerable en ambos municipios las quejas por parte de los ciudadanos siguen siendo las mismas, esto a pesar de que ambos municipios reciben, sólo por concepto del **FAFMDF** (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal), alrededor del 21.74%¹⁶ del total asignado para los 124¹⁷ municipios que forman parte del Estado de México.



Fuente: Elaboración propia con cifras del SNIM.

* Fuente, SNIM Sistema Nacional de Información Municipal versión 6.

¹⁶ Dato calculado con cifras de 2001.

¹⁷ Oficialías mayores de los congresos estatales, periódicos oficiales de los gobiernos de los estados.

En el presente capítulo se buscará analizar por medio de datos estadísticos e información que se encuentran disponible en páginas de Internet, así como en el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), el Instituto Nacional Estadística Geografía e Información (INEGI), y otras fuentes, las condiciones de desarrollo de acuerdo a la información ofrecida por el Gobierno Federal, que para muchas personas esta información no refleja en nada las condiciones reales de la población pero que en este caso no cuestionaremos ese punto, sino que analizaremos de acuerdo a las estadísticas cuales son los factores clave de cada estado y municipio, tanto geográfico, económico, político, y social, por mencionar algunos, que determinen el éxito, y en este caso el desarrollo de cada uno de ellos, ya que sería demasiado pretencioso proponer un proyecto de reforma que se aplique a todos los estados y municipios por igual, sin considerar las grandes diferencias que hay entre cada uno de ellos y que le dan ese toque peculiar y único a cada uno, y que por tanto no podemos pasar por alto tan fácil. Lo que sí trataremos de proponer es un proyecto que sirva para un grupo de municipios en específico, que cuenten con características geográficas, poblacionales e industriales similares, en los cuales se podría aplicar un mismo modelo de desarrollo al que sólo se le tengan que hacer ajustes menores pero que permanezcan las características generales, que a final de cuentas se persigue un objetivo general para todos los mexicanos, el bienestar social.

El que haya elegido a estos dos municipios, que pertenecen a un mismo estado, no es por conveniencia, sino que presentan un campo de estudio muy interesante dadas sus condiciones antes mencionadas, además de una muy especial, su cercanía con el Distrito Federal, ya que es bien conocido por todos el alto grado de centralización en todos sus aspectos que presenta nuestro país, tanto, económico, cultural, político, educativo, etc.

Pero cabe destacar que ambos municipios aunque pertenecen al mismo estado -que en este caso es el estado de México- son gobernados por presidentes municipales de distintos partidos al que gobierna al estado (PRI), en el caso del municipio de Nezahualcoyotl el presidente municipal actual pertenece al Partido de la Revolución Democrática (PRD), mientras que el presidente del municipio de Ecatepec de Morelos pertenece al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta condición, que no debiera tener importancia desde el punto de vista profesional, es sin embargo el punto medular de las actuales condiciones sociales y de desarrollo de cada municipio, ya que como mencionamos anteriormente, el grado de centralización del país se ve reflejado en el grado de dependencia de los estados de la república mexicana con el gobierno federal, y a su vez de los municipios con ambos.

Otra condición que influye en la capacidad de los municipios por mejorar sus tesorerías es la estructura local del poder. La presencia de estructuras corporativistas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en prestación tradicional de los servicios, traban eficazmente los intentos de reforma: son los casos de Nezahualcoyotl y de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, para la recaudación del predial. En algunas ocasiones, el poder de esos grupos inclusive rebasa al poder municipal. Sucede algo similar con municipios pequeños, como los rurales; ahí parece que recauda mejor el estado o la federación, pues los funcionarios municipales se encuentran en manos de los grupos locales tradicionales de poder. Esos, generalmente, tienen la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con tareas recaudatorias.

En cambio, en condiciones de pluralismo social, con la existencia de varios grupos locales relativamente autónomos y diferenciados, con lógicas sociales específicas y con competencia política, se facilita grandemente la tarea de recaudación tributaria (en realidad me refiero a la posibilidad de que la administración municipal se convierta ella misma en un campo social específico, con cierto grado de autonomía frente a su entorno político-social).

2.1 Criterios para la distribución de Participaciones Federales a municipios por parte del Estado de México para 2003¹⁸

El artículo 115 de nuestra Constitución Política establece en la fracción IV, inciso b) que la Hacienda de los Municipios se forma por las PARTICIPACIONES FEDERALES que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estado; es decir recae en los Congresos Locales la responsabilidad de dictar los criterios de distribución de las participaciones que se señalan en la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal contiene en el Sistema de Participaciones Federales a que hace referencia nuestra Carta Magna en el dispositivo mencionado en el párrafo anterior, en el cual se establecen los porcentajes mínimos que los Estados deben distribuir a sus Municipios por cada uno de los diversos conceptos por los que el Gobierno Federal le otorga participaciones, además de señalar otros tipos de participaciones que los municipios reciben en forma directa de la Federación¹⁹.

De tal forma, que la Ley de Coordinación establece dos tipos de participaciones:

A) Las directas, siendo las siguientes:

1. Artículo 2-A, fracción I: Los Municipios colindantes con la frontera o litoral por los que se realice materialmente la entrada o salida al país de bienes que se exporten o importen, recibirán el 0.136% de la recaudación Federal Participable.

¹⁸ La información se obtuvo en el centro de información de INDETEC con datos actualizados a 2003.

¹⁹ No se incluyen los fondos de Aportaciones Federales, ya que no son participaciones, aún cuando se contemplen en la Ley de Coordinación Fiscal.

2. Artículo 2-A, fracción II: Los Municipios colindantes con la frontera o litoral por los que se realice materialmente la salida del país del petróleo, recibirán el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del mismo.
3. Artículo 3-B: Los Municipios participarán con el 80%²⁰ de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1º. De enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

B) Las que reparte a través del Estado, siendo las siguientes:

1. Artículo 2º, penúltimo párrafo: Los Estados deberán repartir, como mínimo el 20% de la recaudación que obtengan del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, excepto aeronaves, a sus Municipios.
2. Artículo 2º, último párrafo: Los Estados deberán repartir, como mínimo el 20% de la recaudación que obtengan del impuesto sobre automóviles nuevos, a sus Municipios.
3. Artículo 2-A. Fracción III: Los Municipios recibirán en 100% del monto que le corresponda al Estado por el Fondo de Fomento Municipal, que se compone del 1% de la Recaudación Federal Participable.
4. Artículo 3-A, último párrafo: Los Estados deberán repartir, como mínimo el 20% de la recaudación que obtengan del Impuesto sobre Tenencia Especial sobre Producción y Servicios, por los bienes de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, a sus Municipios.

²⁰ A partir del 2003, los Estados están celebrando el anexo 3 al Convenio de Colaboración Administrativa, en el cual el Estado recibe el 100%, por la recaudación de los pequeños contribuyentes, sin tener obligación de participar al municipio, ningún porcentaje mínimo. Fuente: INDETEC.

5. Artículo 4, cuarto párrafo: Los Estados que reciban recursos derivados de la Reserva de Contingencia, deberán de participar como mínimo entre sus municipios, una cantidad que deberá ser igual a la proporción que representen las participaciones distribuidas entre éstos, respecto al total de las que le correspondieron a la entidad.
6. Artículo 6, primer párrafo: Los Estados deberán repartir, como mínimo el 20% de lo que obtengan por el Fondo General de Participaciones²¹, incluyendo sus incrementos, a sus Municipios.

La suma de los recursos derivados de estos últimos conceptos anteriores, es distribuida por el Estado a sus municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que establecen las Legislaturas locales, ya sea a través de decretos anuales, de Leyes de Coordinación Local o de algún otra normatividad.

A continuación señalaremos la normatividad por parte del Estado de México con respecto a los porcentajes de participación, así como los criterios de distribución para con sus Municipios.

2.1.1 Normatividad

Porcentaje a distribuirse (artículo 219 Fracción I)²²:

1. 20%, del Fondo General de participaciones;
2. 20%, Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos;
3. 50%, Impuesto sobre Automóviles Nuevos;
4. 20%, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

²¹ Se constituye del 20% de la Recaudación Federal Participable incrementándose con las Bases Especiales de Tributación y con el 1% de la misma por concepto de la Coordinación en Derechos.

²² Código Financiero del Estado y Municipios, Estado de México

5. 50%, de los ingresos correspondientes a la adición del 1%, al fondo anterior, derivados de la coordinación del Estado con la Federación en materia de derechos;
6. 100%, Fondo de Fomento Municipal.

2.1.2 Criterios de distribución:

a) El Fondo General de Participaciones, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y el de Automóviles Nuevos (artículo 221):

- I. A cada municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya recibido el año anterior.
- II. Adicionalmente, 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.

Esta fórmula operará con 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 del Fondo, 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 relativo de la recaudación realizada por cada municipio en sus impuestos, derechos y precios públicos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior a éste.
- c) El 20%, restante se asignará en proporción inversa la participación por habitante que tenga cada Municipio, conforme a las aplicaciones previstas en los dos puntos anteriores.

b) Adición al 1%, en materia de Derechos (artículo 221, último párrafo): 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 y el Federal, por los conceptos que con motivo de dicha Coordinación se dejaron de causar y cobrar.

c) El fondo de Fomento Municipal (artículo 223):

- I. El 50%, del fondo se distribuirá en partes iguales entre los municipios del Estado.
- II. El 50%, restante se distribuirá conforme a la relación que guarda la recaudación por habitante que reporte cada municipio a la Secretaría, en su impuesto Predial y Derechos o Precios Públicos de Agua Potable y Drenaje, en el ejercicio fiscal anterior.

Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (artículo 224, último párrafo): Se distribuirá 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.

2.2 Participaciones pagadas por el Gobierno Federal por entidad federativa

México	Fondo General de Participaciones	Fondo de Fomento Municipal	Fondo de Impuestos Especiales	Tenencia	Comercio Exterior	Extracción de Petróleo	Incentivos económicos	Tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas	Automóviles Nuevos	Total
1997	9410.6	101.8	0	309.7	0	0	134.5	150.6	0	10107.2
1998	11179.4	113.3	0	342.1	0	0	70.2	220.1	219.5	12144.6
1999	13902.1	142.2	0	399.1	0	0	60.6	294.5	361.2	15159.7
2000	18655.9	163.4	0	493.6	0	0	72.8	396.3	554.6	20336.6
2001	20064.4	171.5	184.5	732.1	0	0	136.5	0	482.5	21771.5
2002	22418	197.2	269.7	1138.5	0	0	123.3	0	488.2	24634.9

millones de pesos

Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años).

En este cuadro podemos observar las Participaciones pagadas al gobierno del Estado de México durante el periodo que va de 1997 a 2002, así como su evolución.

Cabe resaltar que las Participaciones junto con las Aportaciones son dos fuentes importantes de ingreso con las que cuentan los Estados y Municipios de la República Mexicana.

Ambos se consideran como ingresos externos ya que no son generados por los propios estados y municipios sino que son entregados por el gobierno Federal, y es fuente importante para la elaboración del presupuesto de los Estados y Municipios, por lo que la dependencia a estos Fondos es marcada en todo el país.

Podemos observar que el fondo con más peso dentro de las Participaciones es el Fondo General de Participaciones el cual aporta poco más del 90% del total entregado por concepto de Participaciones, mientras que el Fondo de Fomento Municipal entregado al estado representa menos del 1%, que en comparación con lo entregado por concepto de Tenencia –aproximadamente el 3.15%-- es algo inferior.

2.3 Aportaciones Federales entregadas al Estado de México en el periodo de 1998 a 2002²³

MÉXICO	FAEB	FASSA	FAIS	FAIS	FORTAMUNDF	FAM	FAM	FAM	FASP ²⁴	FAETA	TOTAL
			Municipal	Estatal		Infraestructura	Infraestructura	DIF			
						Básica	Superior				
1998	6939.5	1534.9	596	100.9	864.6	121.5	15	71.9	0	0	10244.3
1999	9104.6	2180.6	888.9	135.1	1854.9	141.5	22	93.1	360	33.1	14813.8
2000	11064.1	2696.5	1124	155	2128.7	158.2	26.4	107	399.8	301.4	18161.1
2001	12393.8	3030.3	1340.1	184.8	2641.2	191.1	65.2	130.1	432.3	369.8	20778.7
2002	13194.3	3171.6	1564.4	215.7	3017.4	191.2	59.6	166.6	248.9	388.6	22218.3

Cifras en millones de pesos

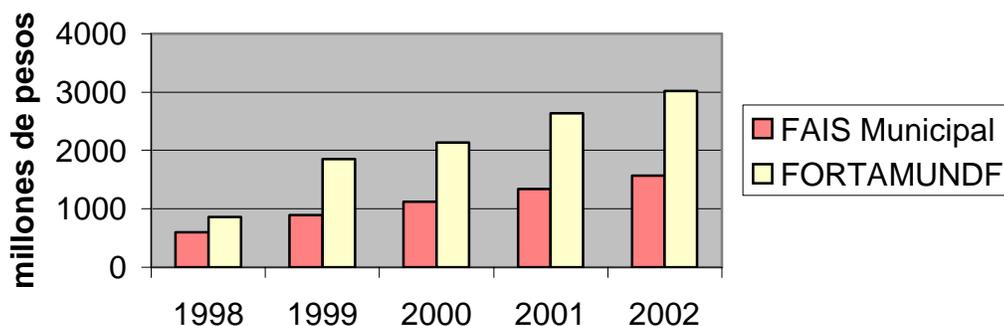
Nota: Los datos corresponden al Ramo 33

²³ Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años)

²⁴ En 1999 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, constituyéndose dos fondos adicionales: el de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal -FASP-, y el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos -FAETA-. Con el primero, se aumenta el presupuesto destinado al Sistema Nacional de Seguridad Pública en todo el país y con el segundo, se consolida la federalización educativa en materia tecnológica y de adultos.

En la tabla anterior puede valorar los montos otorgados al Estado de México por concepto de Aportaciones Federales de Ramo 33 desde su aparición como tal en el año de 1998, además señalamos cada uno de los montos otorgados a cada Fondo donde cabe resaltar los dos más importantes para los municipios – y que son la base de este trabajo – el FAISM y el FORTAMUNDF, su importancia radica en que representan más de la mitad de los recursos de que disponen los municipios para su manutención y desarrollo. La tasa de crecimiento del FAISM entregado al Estado de México ha sido desde 1998 hasta el 2002 en promedio 27.89%, mientras que el porcentaje que representa del total asignado en Aportaciones es 6.30%. Mientras que el FORTAMUNDF, ha tenido una tasa de crecimiento promedio de 41.90% y representa 11.79% del total de recursos asignados por concepto de Ramo 33, lo cual nos indica, que, del total de las Aportaciones entregadas al Estado de México, el 18% se debe de distribuir a los 224 municipios que lo conforman, estamos hablando de alrededor de 17 mil 243 millones de pesos aproximadamente en promedio para los cinco años referidos. En el siguiente gráfico podemos observar como han ido aumentando los montos asignados a los municipios del Estado México por concepto de ambos Fondos (FAISM y FORTAMUNDF) desde su aparición a partir de 1998 hasta el año 2002, donde cabe destacar la tasa de crecimiento promedio antes mencionada del FORTAMUNDF que es de 41.90% y que se puede apreciar mejor en el gráfico, mientras que la tasa de crecimiento del FASIM fue de 28%.

Evolución de los principales fondos destinados a los Municipios del Estado de México por concepto de Aportaciones Federales.



Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

2.4 Municipio de Nezahualcoyotl

El 20 de febrero de 1963, el gobernador Gustavo Baz sometió a la consideración de los diputados de la XLI Legislatura del Estado de México el proyecto de decreto para erigir el municipio de Nezahualcoyotl. La iniciativa fue aprobada el 3 de abril de 1963.

El 18 de abril de 1963 se expidió el decreto 93 de la XLI Legislatura por el que se erige el municipio de Nezahualcoyotl, publicado el sábado 20 del mismo mes en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, siendo gobernador del estado el doctor Gustavo Baz Prada.

2.4.1 Localización

El municipio de Nezahualcoyotl se asienta en la porción oriental del valle de México, en lo que fuera el lago de Texcoco. Nezahualcoyotl pertenece a la región III Texcoco, sub-región II y forma parte de la zona conurbana de la ciudad de México.

Limita al noroeste con el municipio de Ecatepec de Morelos y la zona federal del lago de Texcoco; al oeste con las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza del Distrito Federal; al este con los municipios de La Paz, Chimalhuacán y Atenco; al sur con las delegaciones Iztapalapa e Iztacalco del Distrito Federal.

2.4.2 Principales Localidades.

El territorio municipal de Nezahualcoyotl está conformado de la siguiente manera: Cabecera municipal, con asiento en Ciudad Nezahualcoyotl y las delegaciones administrativas Neza II y Carlos Hank González.

Está dividido en dos grandes zonas: norte y sur. Asimismo, cuenta con 86 colonias. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2000, en la cabecera municipal radica el 99.98% de la población con una densidad de población de 19 mil 901 habitantes por kilómetro cuadrado. En el mapa podemos ubicar la situación geográfica que ocupa el municipio en el estado y su relación con el Distrito Federal.



Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, 2001.

2.4.3 Extensión

El municipio cuenta con un territorio de 63.44 kilómetros cuadrados de los cuales 50.57 son de uso urbano (81%) en donde se ubican 85 colonias²⁵; y 11.87 kilómetros cuadrados corresponden a la zona federal del Ex-vaso de Texcoco.

²⁵ Fuente: Bando Municipal de Nezahualcoyotl 2000 – 2003.

2.4.4 Evolución Demográfica

Es importante señalar que para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 1,225,972 habitantes, de los cuales 595,585 son hombres y 630,387 son mujeres; esto representa 48% de sexo masculino y el 52% de sexo femenino²⁶, y lo podemos apreciar de manera más clara en el gráfico siguiente.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo General de Población y Vivienda del año 2000.

2.4.5 Educación

El total de alumnos inscritos en el ciclo escolar 1994-1995 fue de 256 mil 120 alumnos: 14,694 de preescolar; 163,577 de primaria; 2,917 capacitación para el trabajo; 55,810 de secundaria; 3,439 de profesional medio y 15,683 de bachillerato.

²⁶ Instituto Nacional Estadística Geografía e Información

De las 728 escuelas: 132 son de preescolar; 406 de primaria; 136 de secundaria; 9 de profesional medio y 45 de bachillerato. El analfabetismo en el municipio es de 4% al contar con 34,057 analfabetas de una población de 851,954 habitantes mayores de 15 años.

2.4.6 Salud

En el año 2000 había 26 unidades (clínicas u hospitales) del sector salud: 24 de primer nivel y 2 de segundo nivel. Del 1 millón 186 mil 626 derechohabientes: 658 mil 029 eran del IMSS; 528 mil 597 del ISSSTE.²⁷

2.4.7 Vivienda

Para el año 2000, de acuerdo a los datos preliminares del Censo General de Población y Vivienda, efectuado por el INEGI, hasta entonces, existían en el municipio 283,978 viviendas en las cuales en promedio habitan 4.34 personas en cada una.²⁸

2.4.8 Servicios Públicos

En el municipio la cobertura de los principales servicios públicos para el año 2000 es la siguiente:

Agua potable	99.56%
Drenaje	99.43%
Energía eléctrica	99.88%

Fuente: Elaboración propia con cifras del SNIM versión 6.0.

²⁷ **Infraestructura del Sector Salud año 2000.**

²⁸ **Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal.**

Como podemos observar en el cuadro anterior se muestra la cobertura de los principales servicios básicos con los que cuenta la población del municipio, y aunque los porcentajes son casi el 100% todavía existen carencias principalmente en asentamientos irregulares.

2.4.9 Distribución de las actividades de la población

En el 2000, la Población Económicamente Activa era de 478,479 personas de las cuales 470,588 estaban ocupadas y 7,891 desocupados, ubicándose el desempleo en 2.65%.

2.4.9.1 Población Ocupada por Rama de Actividad en el año 2000

	Personas	Porcentaje		Personas	Porcentaje
PEA Agricultura, Ganadería y Caza	694	0.15	PEA Serv. de Esparcimiento y Cultura	4567	0.97
PEA Minería	171	0.04	PEA Servicios Profesionales	12097	2.57
PEA Industrias Manufactureras	88130	18.73	PEA Serv. Restaurantes y Hoteles	26126	5.55
PEA Electricidad y Agua	1894	0.4	PEA Serv. Inmobiliarios y Bienes Muebles	2006	0.43
PEA Construcción	24302	5.16	PEA Otros Excepto Gobierno	42237	8.98
PEA Comercio	120566	25.62	PEA Serv. de Salud y Asist. social	18874	4.01
PEA Transporte y Comunicaciones	38599	8.2	PEA Apoyo a los Negocios	16126	3.43
PEA Servicios Financieros	5440	1.16	PEA Servicios Educativos	23535	5.0
PEA Actividad Gobierno	25212	5.36	PEA No Especificada	20012	4.25

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

En el cuadro superior podemos apreciar en que sectores se encuentra distribuida la población económicamente activa ocupada del municipio donde resalta principalmente el comercio que agrupa alrededor de 25 % del total de la población, después le sigue el correspondiente a la industria manufacturera con

poco más de 18 % aunque sería necesario conocer de estas cifras que porcentaje de ellos trabaja en el Distrito Federal y cuantos son los que realmente trabajan en el Municipio, pero es algo complicado ya que la información sólo se basa en el aspecto general de la población ocupada.

2.4.10 Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal*

Organigrama del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl



Fuente: Enciclopedia de los Municipios, Estado de México, 2001.

2.4.10.1 El ayuntamiento de Nezahualcoyotl

Presidente municipal

Diecinueve regidores

Secretario del ayuntamiento

Dirección de Tesorería

Dirección de la Contraloría

Dirección de Administración

Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

Dirección de Desarrollo Social

* Nota: El organigrama sólo muestra la estructura principal del Ayuntamiento, pero cabe señalar que de cada secretaría se desprende su respectiva sub- secretaría.

Dirección de Servicios Públicos
 Dirección de Seguridad Pública
 Dirección de Comunicación Social
 Unidad Administrativa Zona Norte
 Organismo Descentralizado de Agua Potable y Alcantarillado
 Presidencia del DIF Municipal.

2.5 Ingresos Públicos netos ordinarios para el Municipio de Nezahualcoyotl*

	impuestos	derechos	productos	aprovechamientos	Contribuciones de mejoras	Participaciones a municipios	Aportaciones federales y estatales ²⁹	otros ingresos ³⁰	por cuenta de terceros	Disponibilidad Inicial	Total
1997	50848	11727	4796	5259	146	140839	0	3374	0	0	216989
1998	51934	17149	14752	7052	48	295516	121160	0	4732	0	512343
1999	53926	20030	10295	7759	24	466788	240284	0	4599	0	803705
2000	64885	21148	3449	25825	10	568419	280981	747	4504	0	969968
2001	92707	26694	3300	12329	54	307990	327584	27767	0	7	798432

Cifras en millones de pesos

Fuente: INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1997-2000 Aguascalientes, Ags. 2002.

INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1998-2001. Aguascalientes, Ags. 2003.

La tabla nos muestra las principales fuentes de recursos de Nezahualcoyotl en el periodo que comprende de 1997 a 2001, aunque no se muestran todos los indicadores, estos son los más trascendentales y en conjunto representa casi el total de los ingresos del municipio. De estos ingresos, los que corresponden a las Participaciones a municipios y a las Aportaciones federales y estatales representan 80.28 % en promedio para los cinco años del total de los ingresos del municipio, cabe señalar que se muestra un aumento hasta el año 2000 en el porcentaje que representa las Participaciones para después pasar al año 2001 con una disminución de 45.81%, mientras en el correspondiente a las Aportaciones se ha mantenido una tasa creciente constante desde su aparición en 1998 hasta el año 2001.

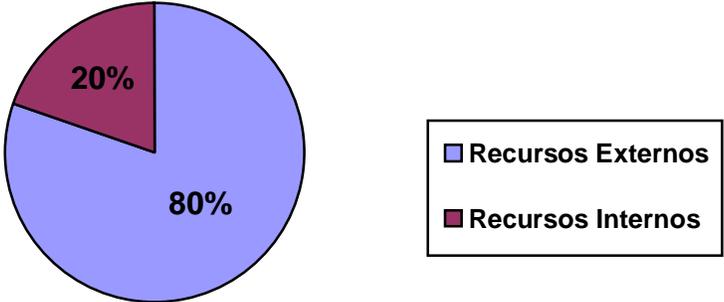
* Nota: Se refiere a los más representativos en el ámbito nacional para cada año, los que en conjunto representa cerca del 60% de los ingresos públicos totales de los municipios del país.

²⁹ En 1997 se denominaba Transferencias.

³⁰ En 1997 incluye los ingresos por Cuenta de terceros y Disponibilidades.

En lo referente a las Participaciones estas representan del total de ingresos el 55.57%, mientras que la tasa de crecimiento promedio para el periodo en cuestión, fue 35.93%, mientras que en lo referente a las Aportaciones, estas representan 24.71% de los ingresos del municipio con una tasa promedio de crecimiento de 32.96%. Podemos ver que aunque se haya mejorado la recaudación fiscal por parte del municipio, la cual creció 17.29% en promedio, sigue mostrando una dependencia muy fuerte de los recursos externos asignados por el gobierno Federal, ya que como mencionamos anteriormente estos representaron en promedio 80.28% mientras que los recursos internos (llámese impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, etc.), representaron solamente 20.72% de los recursos con que contó el municipio para el periodo antes señalado (ver siguiente gráfico).

Porcentaje de recursos externos con respecto a los internos para el periodo 1997 - 2001*



*Nota: Los recursos externos son tanto Participaciones como Aportaciones y todos aquellos recursos federales que ingresen al municipio, mientras que los recursos internos son los ingresos propios de los municipios, tales como: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y otros ingresos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

2.6 Porcentaje que representa cada uno de los ingresos con respecto al ingreso total del municipio

Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de mejoras	Participaciones a municipios	Aportaciones federales y estatales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Disponibilidad inicial	Total
1997	23.43%	5.40%	2.21%	2.42%	0.07%	64.91%	0.00%	1.55%	0.00%	0.00%	100.00%
1998	10.14%	3.35%	2.88%	1.38%	0.01%	57.68%	23.65%	0.00%	0.92%	0.00%	100.00%
1999	6.71%	2.49%	1.28%	0.97%	0.00%	58.08%	29.90%	0.00%	0.57%	0.00%	100.00%
2000	6.69%	2.18%	0.36%	2.66%	0.00%	58.60%	28.97%	0.08%	0.46%	0.00%	100.00%
2001	11.61%	3.34%	0.41%	1.54%	0.01%	38.57%	41.03%	3.48%	0.00%	0.00%	100.00%
Promedio	11.72%	3.35%	1.43%	1.79%	0.02%	55.57%	24.71%	1.02%	0.39%	0.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Aquí se muestran los valores porcentuales que representan cada uno de los ingresos con relación al ingreso total del municipio, así como el promedio de los cinco años, podemos destacar con base a la tabla, que los ingresos externos como mencionamos anteriormente, representan más de las tres cuartas partes del ingreso total, mientras que los ingresos internos, a pesar de su continuo crecimiento no representan ni la cuarta parte del ingreso total. Y aunque en lo referente a productos, derechos, aprovechamientos y otros ingresos, se vio un aumento en promedio, podemos señalar que durante el periodo, crecieron de manera favorable los ingresos para cada concepto, pero no llegaron a representar en conjunto ni cerca de 7% en promedio.

Cabe resaltar que lo recaudado por impuestos representa 62% del total de los recursos internos con que cuenta el municipio en promedio para cada año del periodo en cuestión, mientras que en lo referente a los Derechos estos representan 19%, los Aprovechamientos 12% y los Productos 7%, en lo que se refiere al total por ingresos internos, la participación de lo recaudado por impuestos es importante en la conformación de los recursos internos, pero en lo que concierne al total de recursos con los que cuenta el municipio en promedio para cada año, sólo representa 12%, los Derechos 3.35%, los Aprovechamientos 2.79% y los Productos 1.43% respectivamente del ingresos total para el municipio, y que en conjunto como señalamos más arriba, sólo representan 20% del ingreso total.

2.7 Crecimiento porcentual de los ingresos del municipio de Nezahualcoyotl

Periodo	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de mejoras	Participaciones a municipios	Aportaciones federales y estatales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Disponibilidad inicial
1997-1998	2.14%	46.24%	207.59%	34.09%	-67.12%	109.83%	0.00%	-100.00%	0.00%	0.00%
1998-1999	3.84%	16.80%	-30.21%	10.03%	-50.00%	57.96%	98.32%	0.00%	-2.81%	0.00%
1999-2000	20.32%	5.58%	-66.50%	232.84%	-58.33%	21.77%	16.94%	0.00%	-2.07%	0.00%
2000-2001	42.88%	26.22%	-4.32%	-52.26%	440.00%	-45.82%	16.59%	3617.14%	-100.00%	0.00%
Promedio	17.29%	23.71%	26.64%	56.17%	66.14%	35.93%	32.96%	879.28%	-26.22%	0.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

En el cuadro superior se muestra la tasa de crecimiento de los ingresos del municipio de Nezahualcoyotl de un año con respecto al siguiente, así como la tasa promedio de crecimiento de los cinco años estudiados. Notamos un crecimiento desequilibrado en todos los puntos, pero lo que más interesa, que, en éste caso serían los ingresos internos son los que muestran niveles de crecimiento promedio más bajos con respecto a los niveles de crecimiento de los ingresos externos, lo cual podría significar que el municipio lejos de mejorar sus mecanismos para incrementar sus ingresos propios, acepte la dependencia a los ingresos externos, sin preocuparse de recaudar más y mejor, con lo cual se verían afectados intereses políticos, económicos y partidistas.

Como señalamos anteriormente las Participaciones y las Aportaciones Federales son las más importantes fuentes de ingresos para no sólo los municipios estudiados sino para todos los estados y municipios del país, y que además conforman salvo alguna excepción, el 100% de los ingresos externos, como ya mencionamos, con los que cuentan los estados y municipios. En el caso particular de Nezahualcoyotl, las Participaciones representan en lo que se refiere a los ingresos externos, 65% promedio del total, y las Aportaciones representan 35%. Mientras en lo referente al ingreso total, las Participaciones representan 55% y las Aportaciones 25% promedio, y que como hemos mencionamos anteriormente en conjunto son 80% del ingreso total para el municipio. A continuación detallaremos un poco más en lo referente a los recursos externos y los fondos que lo conforman.

2.8 Aportaciones Federales para el Municipio de Nezahualcoyotl

Ahora sería necesario analizar las Aportaciones Federales del FISM y el FAFMDF que son dos fondos destinados directamente a los municipios, y que en este caso las cifras corresponden al periodo de 1998[♦] a 2004. En donde podremos observar el progreso de dichos recursos desde su aparición como fondo en 1998 hasta el presente año, y que como señalamos anteriormente son fuente importante para el funcionamiento del municipio y por ende para la elaboración del presupuesto de cada año. Por lo que los municipios hacen una estimación con base a los recursos asignados el año anterior para así elaborar el presupuesto del año correspondiente. Además de que son parte importante de los recursos externos con que cuenta el municipio.

2.8.1 Montos asignados al Ramo 33 para el municipio de Nezahualcoyotl³¹

Ejercicio	Monto FISM	Monto FAFMDF
1998	30038431	91121969
1999	44798066	195486304
2000	56648007	224333075
2001	67539670	247277178
2002	53903045	282454710
2003	57216240	289570311
2004	61209274	317942614

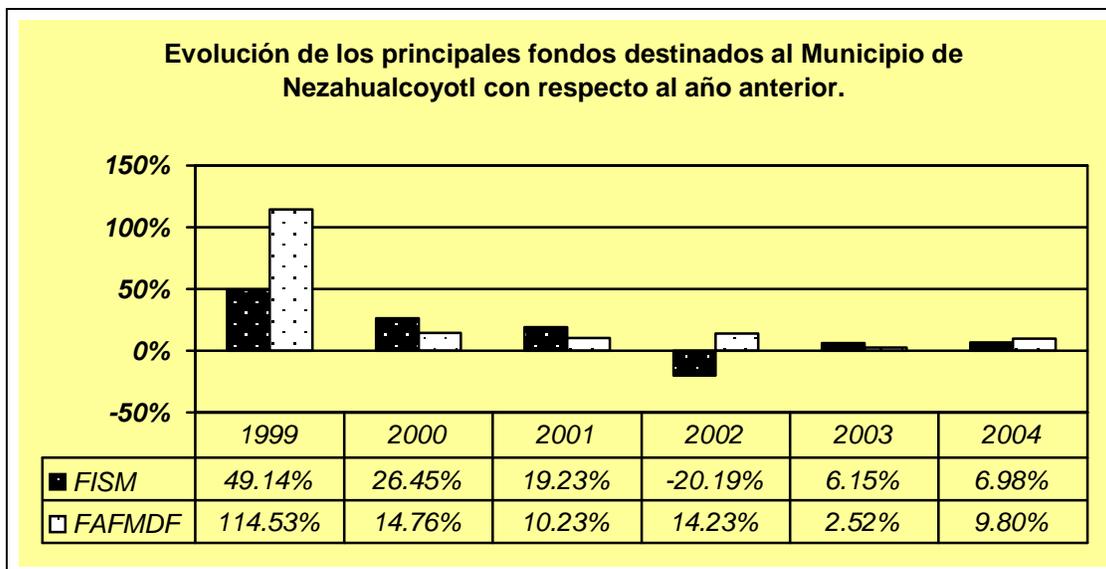
Fuente: <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/>

Como hemos visto anteriormente los recursos asignados por Aportaciones representan alrededor de 24.71% del total de ingresos para Nezahualcoyotl, mientras que lo recaudado por Impuestos representa casi 12%.

Demostrando lo que se ha venido señalando con anterioridad de la grave dependencia de los municipios a los gobiernos tanto estatal como Federal.

[♦] Nota: Es a partir de este año que aparece como Ramo 33

³¹ Fuente: <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/>



Fuente: Elaboración propia con datos de la página <http://www.edomexico.gob.mx/dgjp/>

Como podemos observar en el gráfico superior, el cual nos señala la tasa de crecimiento de los dos principales fondos destinados al Municipio, en este caso notamos un considerable incremento en el año de 1999 con respecto a 1998, pero con las elecciones del año 2000 hubo una decrecimiento de 22% en el caso del FISM, y, de 100% en el caso del FAFMDF, esto suponemos debido a que ese año fue de elecciones, y la llegada de un partido diferente a él que había gobernado al país durante tantos años, y desde el año 2000 vemos una caída constante en los porcentajes de crecimiento que se acentuó en el año 2002, pudo ser consecuencia de, tal vez, la guerra de Estados Unidos contra Irak, que trajo como resultado un desequilibrio en los mercados Internacionales del petróleo, del que la economía mexicana es tan dependiente.

Pero a pesar de la caída de la tasa de crecimiento de los recursos externos destinados al municipio de Nezahualcoyotl, estos no han dejado de ser la principal fuente de financiamiento del municipio.

2.9 Ecatepec de Morelos

Sus linderos actuales son los siguientes: al norte, con el municipio de Tecámac; al sur con el municipio de Nezahualcoyotl y el Distrito Federal; al oriente, con los municipios de Acolman y Atenco, y al poniente, con Tlalnepantla y el Distrito Federal.

2.9.1 Principales Localidades

Entre las principales localidades, se encuentran los pueblos de Guadalupe Victoria, San Pedro Xalostoc, Santa Clara Coatitla, Santa María Chiconautla, Santa María Tulpetlac y Santo Tomás Chiconautla. En el mapa podemos observar las colindancias con municipios del mismo estado y con el Distrito Federal.



Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, 2001.

2.9.2 Extensión

El espacio físico que ocupa este municipio se localiza en el norte del Estado de México y también al norte del valle de México, con una extensión de 155 kilómetros cuadrados y 490 metros.

2.9.3 Grupos Étnicos

En el municipio de Ecatepec de Morelos, habitan un total de 19,472 personas que habla alguna lengua indígena, los cuales representan 1.5% de la población de esta región y pertenecen a los grupos étnicos mazahuas y otomíes.

2.9.4 Evolución Demográfica

Para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, para entonces existían en el municipio un total de 1,622,697 habitantes, de los cuales 797,889 son hombres y 824,808 son mujeres; esto representa 49% de sexo masculino y 51% de sexo femenino, lo cual se aprecia más claramente en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo General de Población y Vivienda del año 2000.

Cabe señalar que las obras de infraestructura construidas por los gobiernos federal, estatal y municipal, así como los programas en proceso de desarrollo de importantes zonas habitacionales y los diversos asentamientos irregulares que han surgido en el municipio, propician la tendencia de crecimiento de la población en el municipio, representando 12.38% con respecto a la estatal.

2.9.5 Educación

El municipio tiene 979 escuelas de todos los niveles; que prestan servicios educativos en educación preescolar, primaria, capacitación para el trabajo, secundaria, secundaria técnica, tele secundaria, educación para los adultos, media técnica, bachillerato, normal preescolar, normal primaria, normal superior, educación complementaria y extraescolar, las cuales son atendidas por un total de 14,698 profesores.

La institución de máximo nivel educativo es el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, donde se imparten diversas licenciaturas.

Asimismo en el municipio hay 922,408 alfabetos y 40,055 analfabetas, por lo que el analfabetismo en esta entidad es de 4.1% de la población mayor de 15 años.

2.9.6 Salud

El municipio cuenta con infraestructura en el Sector Salud como son: 39 clínicas del IMSS, ISSSTE, DIF, ISSEMYM, de la Cruz Roja, y 20 particulares, así como consultorios médicos.

Por cuanto hace a servicios médicos, sanitarios y asistenciales, se cuenta con las siguientes instituciones:

- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, una unidad.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una clínica.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, clínica hospital, tres clínicas “B”, tres puestos de fábrica.
- Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado de México, centro de salud tipo “A”, cuatro unidades; centros de salud tipo “C”, tres unidades; unidades asistenciales, ocho unidades.
- Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de La Familia, un comité municipal, cinco subcomités, dos estancias infantiles, un servicio médico.
- Hospital General de zona No. 76 IMSS.
- Hospital General de zona No. 68 IMSS.
- Hospital General Ecatepec ” José María Rodríguez” ISEM.
- Clínica del ISSSTE No. 2 en la cabecera del municipio y en Cerro Gordo.
- Hospital del ISSEMYM No. 1 en Tulpetlac.

2.9.7 Vivienda

En el año 2000, de acuerdo a los datos del Censo General de Población y Vivienda, efectuado por el INEGI, hasta entonces, existían en el municipio 364,741 viviendas en las cuales en promedio habitan 4.44 personas en cada una.

2.9.8 Servicios Públicos

Con relación a los servicios públicos y en lo referente al servicio de agua potable, se han efectuado esfuerzos con el objeto de proporcionar el vital líquido a las colonias que carecen de él.

Este servicio falta solamente en las colonias de nueva creación y en aquellos asentamientos clandestinos que existen en la región. Es reducido el número de comunidades que carecen de servicio de alumbrado público, es el caso de las colonias populares que han surgido y de los fraccionamientos irregulares. El servicio de drenaje constituye uno de los problemas que enfrentan las autoridades locales, sin embargo, se encuentra en vías de subsanarse.

2.9.8.1 Cobertura de Servicios

En el municipio la cobertura de los principales servicios públicos para el año 2000 es la siguiente:

Agua	93%
Drenaje	94%
Energía eléctrica	99%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Al igual que en el municipio de Nezahualcoyotl también aquí podemos observar en el cuadro anterior, la cobertura de los principales servicios básicos con los que cuenta la población del municipio, y aunque los porcentajes están cerca del 100%, todavía existen carencias principalmente en asentamientos irregulares. Cabe destacar que en lo referente al servicio de agua se muestra un rezago de 7%, así como en el drenaje con un atraso de 6%, lo cual resulta algo ilógico tratándose del cuarto municipio más industrializado del país.

2.9.9 Agricultura

El municipio cuenta con 10,609 hectáreas de terrenos cultivables, de las cuales 6,018 son de temporal y 4,591 de riego; se produce principalmente alfalfa, maíz, cebada, remolacha y trigo.³²

2.9.10 Ganadería

Es de menor importancia dentro de las actividades económicas. El último Censo Agrícola registró un total aproximado de 18,954 cabezas de ganado vacuno, lanar, porcino, equino y caprino, y se considera que en el lapso transcurrido esta producción representa por lo menos 15% del valor de los productos corrientes.

2.9.11 Comercio

Se cuenta con una central de abastos, tiendas de autoservicio, mercados, tianguis y concentraciones, así como pequeños comercios (tiendas de abarrotes y papelerías etc.).

2.9.12 Industria

Por el número de industrias (más de 1,550), medianas y pequeñas, el municipio ocupa el 4° lugar de los municipios más industrializados del país; se cuenta principalmente con fábricas de hierro, productos químicos, muebles, textiles, hidroeléctrica y otras de diversa actividad en este ramo.

³² Datos de acuerdo a lo publicado en la Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, 2001.

2.9.13 Población Ocupada por Rama de Actividad

La PEA en el municipio es de 591,262 habitantes de los cuales 580,798 se encuentran ocupados en los diversos sectores productivos, destacando el de servicios y el secundario. La población ocupada, según sector económico para el año 2000 fue de 1,426 en el sector primario; 174,896 en el sector secundario; 380,664 en el sector terciario y 14,737 no especificado.

2.9.13.1 Población Ocupada por Rama de Actividad para el año 2000

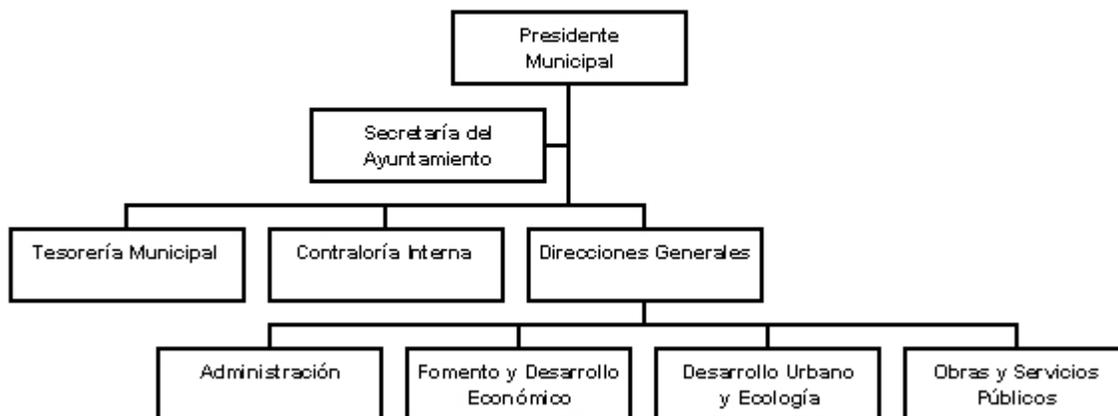
	Personas	Porcentaje		Personas	
PEA Agricultura, Ganadería y Caza	1426	0.25	PEA Serv. de Esparcimiento y Cultura	4647	0.8
PEA Minería	281	0.05	PEA Servicios Profesionales	13041	2.25
PEA Industrias Manufactureras	133706	23.02	PEA Serv. Restaurantes y Hoteles	28910	4.98
PEA Electricidad y Agua	2916	0.5	PEA Serv. Inmobiliarios y Bienes Muebles	2610	0.45
PEA Construcción	37993	6.54	PEA Otros Excepto Gobierno	52840	9.1
PEA Comercio	129822	22.35	PEA Serv. de Salud y Asist. social	19523	3.36
PEA Transporte y Comunicaciones	51851	8.93	PEA Apoyo a los Negocios	18647	3.21
PEA Servicios Financieros	5686	0.98	PEA Servicios Educativos	26027	4.48
PEA Actividad Gobierno	27060	4.66	PEA No Especificada	23812	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

En la tabla se muestra en donde se acumula la gran mayoría de la población económicamente activa ocupada del municipio, podemos darnos cuenta que en lo que se refiere a comercio como a la industria manufacturera es donde se concentra 45 % del total, estos datos nos reflejan el grado de industrialización que tiene el municipio que a diferencia de Nezahualcoyotl es muy alto, y además importante para el municipio tanto en impuestos como en fuente de empleo de su población, y que a la larga esos ingresos se convierten en ingresos tanto para la federación como para el estado y el propio municipio.

2.9.14 Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

Organigrama del H. Ayuntamiento de Ecatepec



Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de México, 2001.

Nota: El presente organigrama sólo muestra las principales Secretarías del Ayuntamiento.

2.9.14.1 Caracterización del Ayuntamiento

Presidente Municipal

3 Síndicos Procuradores

19 Regidores

2.10 Ingresos Públicos netos ordinarios para el Municipio de Ecatepec de Morelos*

	impuestos	derechos	productos	aprovechamientos	contribuciones de mejoras	Participaciones a municipios	aportaciones federales y estatales ³³	otros ingresos ³⁴	por cuenta de terceros	disponibilidad inicial	Total
1997	62012	19981	9984	16959	3202	184481	0	4340	0	0	300959
1998	72414	38740	7011	26376	10635	216352	147573	0	6365	0	525466
1999	92998	54182	8123	20212	9292	270184	290457	8504	0	28734	782686
2000	118907	34941	13985	29973	4280	354398	340289	19700	0	196724	1113197
2001	129842	75698	41924	16004	2013	398875	418679	9062	0	175262	1267359

Cifras en millones de pesos

La tabla nos muestra las principales fuentes de recursos de Ecatepec de Morelos en el periodo que comprende de 1997 a 2001, aunque no se muestran todos los indicadores, estos son los más trascendentales y que en conjunto representan casi el total de los recursos con que cuenta el municipio para cada año.

Y del total de estos ingresos, lo correspondiente a las Participaciones a municipios y a las Aportaciones federales y estatales constituyen 65.82% en promedio para los cinco años de los ingresos percibidos por el municipio, y aunque en la tabla se muestra una disminución en la tasa de crecimiento de las Participaciones a partir del año 2000 así como en la correspondiente a las Aportaciones, en conjunto ambos siguen siendo los más importantes del total de los ingresos del municipio. Por lo que podemos ver que aunque se haya mejorado la recaudación fiscal por parte del municipio sigue mostrando una total dependencia de los recursos externos asignados por el gobierno Federal.

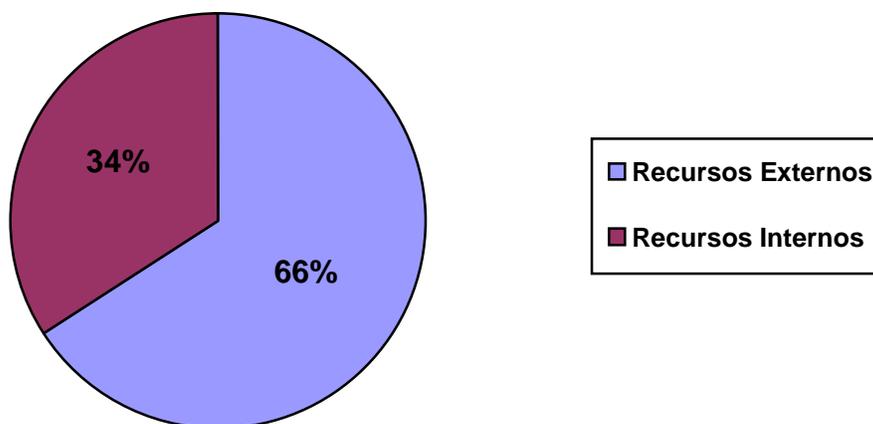
* Nota: Se refiere a los más representativos en el ámbito nacional para cada año, los que en conjunto representa cerca del 60% de los ingresos públicos totales de los municipios del país.

³³ En 1997 se denominaba Transferencias.

³⁴ En 1997 incluye los ingresos por Cuenta de terceros y Disponibilidades.

A pesar del alto grado de industrialización del municipio y de las constantes mejoras al cobro de impuestos, así como de los importantes recursos que entran al municipio por concepto de derechos, productos y aprovechamientos que entre los tres representan 10.54% de los ingresos totales, con una tasa de crecimiento para lo correspondiente a Derechos 53.72%, para Productos 64.51%, de Aprovechamientos 8.46% promedio para los tres, mientras que los impuestos representan 10.25% de los ingresos totales, con una tasa de crecimiento promedio de 20.56%, pero es en el año 2001 donde se ve una disminución considerable de 18.66% con respecto al año anterior lo cual nos indica serios problemas en cuanto a la recaudación por parte del municipio. Pero a pesar de encontrarse dentro de los municipios más industrializados del estado, y del país, su dependencia de los recursos externos es notoria como lo podemos observar en el siguiente gráfico.

Porcentaje de recursos externos con respecto a los internos para el periodo 1997 - 2001*



*Nota: Los recursos externos son tanto Participaciones como Aportaciones y todos aquellos recursos federales que ingresen al municipio, mientras que los recursos internos son los ingresos propios de los municipios, tales como: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y otros ingresos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

2.11 Porcentaje que representa cada uno de los ingresos con respecto al ingreso total del municipio

Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de mejoras	Participaciones a municipios	Aportaciones federales y estatales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Disponibilidad inicial	Total
1997	20.60%	6.64%	3.32%	5.63%	1.06%	61.30%	0.00%	1.44%	0.00%	0.00%	100.00%
1998	13.78%	7.37%	1.33%	5.02%	2.02%	41.17%	28.08%	0.00%	1.21%	0.00%	100.00%
1999	11.88%	6.92%	1.04%	2.58%	1.19%	34.52%	37.11%	1.09%	0.00%	3.67%	100.00%
2000	10.68%	3.14%	1.26%	2.69%	0.38%	31.84%	30.57%	1.77%	0.00%	17.67%	100.00%
2001	10.25%	5.97%	3.31%	1.26%	0.16%	31.47%	33.04%	0.72%	0.00%	13.83%	100.00%
Promedio	13.44%	6.01%	2.05%	3.44%	0.96%	40.06%	25.76%	1.00%	0.24%	7.03%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

Aquí se muestran los valores porcentuales que representan cada uno de los ingresos con relación al ingreso total del municipio, así como el promedio de los cinco años, podemos destacar con base a la tabla que los ingresos externos como mencionamos anteriormente, representan más de 60% del ingreso total, mientras que los ingresos internos, a pesar de su continuo crecimiento, están por debajo de 50% del ingreso total. Analizando de manera más detallada los ingresos internos del municipio, podemos destacar que la tasa promedio de recaudación por concepto de impuestos es de 42.82%, mientras en lo referente a Derechos, Productos y Aprovechamientos fueron del orden de 30.87%, 11.19% y 15.12% respectivamente. Podemos notar que existe un mejor uso de sus Derechos, Productos y Aprovechamientos, con respecto al municipio de Nezahualcoyotl. Y aunque en Ecatepec podemos destacar que tiene una mejor captación de recursos propios, ya que aprovecha mejor sus facultades tanto tributarias como de explotación de sus recursos, pero a pesar de tener ingresos propios mayores que los de Nezahualcoyotl no dejan de existir la dependencia tan marcada con los recursos externos, y estos últimos siguen siendo fundamentales para el funcionamiento del municipio.

2.12 Crecimiento porcentual de los ingresos del municipio de Ecatepec de Morelos

Periodo	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de mejoras	Participaciones a municipios	Aportaciones federales y estatales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Disponibilidad inicial
1997-1998	16.77%	93.88%	-29.78%	55.53%	232.14%	17.28%	0.00%	-100.00%	0.00%	0.00%
1998-1999	28.43%	39.86%	15.86%	-23.37%	-12.63%	24.88%	96.82%	0.00%	-100.00%	0.00%
1999-2000	27.86%	-35.51%	72.17%	48.29%	-53.94%	31.17%	17.16%	131.66%	0.00%	584.64%
2000-2001	9.20%	116.65%	199.78%	-46.61%	-52.97%	12.55%	23.04%	-54.00%	0.00%	-10.91%
Promedio	20.56%	53.72%	64.51%	8.46%	28.15%	21.47%	34.25%	-5.59%	-25.00%	143.43%

Fuente: Elaboración propia con datos del INAFED.

En el cuadro se muestra los porcentajes de crecimiento de los ingresos del municipio de Ecatepec de Morelos (tanto internos como externos) de un año con respecto al siguiente, así como la tasa promedio de crecimiento de los cinco años estudiados. Al igual que en el otro caso nota un crecimiento desequilibrado en todos los puntos, pero los que más interesan, que en éste caso son los ingresos internos son los que muestran niveles de crecimiento promedio altos con respecto a los niveles de crecimiento de los ingresos externos, lo cual podría significar que el municipio ha mejorado sus mecanismos en lo referente a los Derechos y Productos para así aumentar sus ingresos propios, pero en lo referente al cobro de impuestos notamos una dramática caída en el crecimiento de lo recaudado en el periodo de 2000 a 2001 con respecto al periodo anterior, la cual sólo podemos explicarla por los acontecimientos políticos que vivió nuestro país en ése año.

2.13 Aportaciones Federales para el municipio de Ecatepec de Morelos

Así como lo hicimos en el caso anterior, también en éste caso sería necesario analizar las Aportaciones Federales del FISM y el FAFMDF que son dos fondos destinados directamente a los municipios, y que en este caso las cifras corresponden al mismo periodo que comprende de 1998[♦] a 2004. En donde observamos el progreso de dichos recursos desde su aparición como fondo en 1998 hasta el presente año, y que como señalamos anteriormente son fuente importante para el funcionamiento del municipio y por ende para la elaboración del

[♦] Nota: Es a partir de este año que aparece como Ramo 33

presupuesto de cada año. Por lo que los municipios hacen una estimación con base a los recursos asignados el año anterior para así elaborar el presupuesto del año correspondiente. Además de que son parte importante de los recursos externos con que cuenta el municipio.

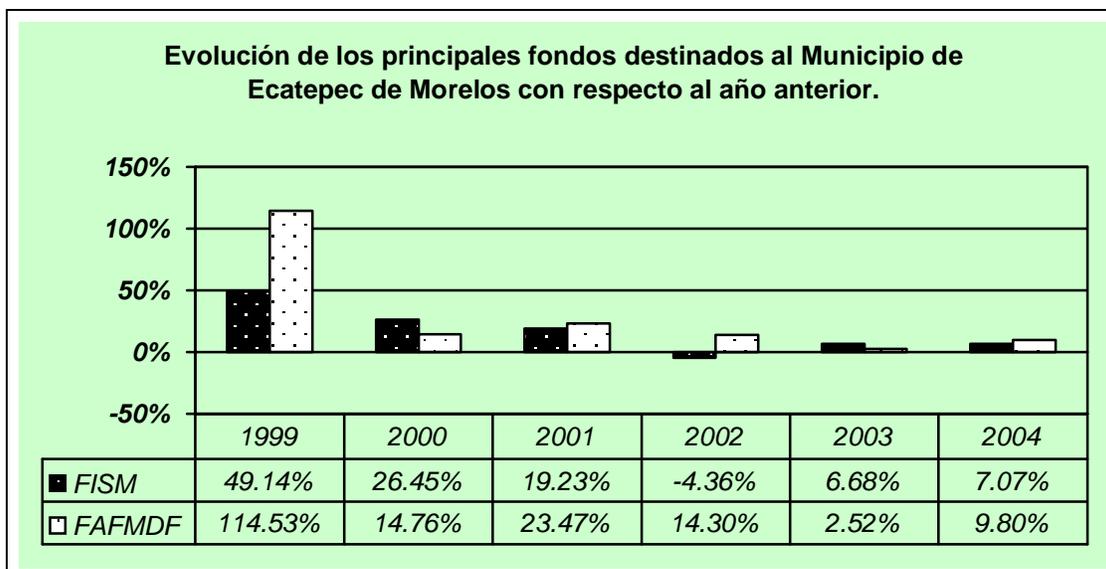
2.13.1 Montos asignados al Ramo 33 para el municipio de Ecatepec de Morelos³⁵

Ejercicio	Monto FISM	Monto FAFMDF
1998	39963491	107609573
1999	59599890	230857584
2000	75365194	264923888
2001	89855595	327092908
2002	85940442	373857161
2003	91682177	383275372
2004	98168625	420828963

Como hemos visto anteriormente los recursos asignados por Aportaciones representan 33% del total de ingresos para Ecatepec de Morelos, mientras que lo recaudado por Impuestos representa 10.25%, que en lo referente a ingresos propios del municipio es de los más altos, y aún así sólo representa un tercio de lo recibido sólo por aportaciones.

Cabe señalar que de las aportaciones entregadas a los Estados son dos fondos los que centran la atención, y son los relacionados con los municipios el FISM y el FAFMDF, en la tabla superior puede observar los montos asignados desde su aparición como tal (Ramo 33). Pero que analizaremos la tasa de crecimiento de ambos fondos con respecto al año anterior.

³⁵ Fuente: <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/>

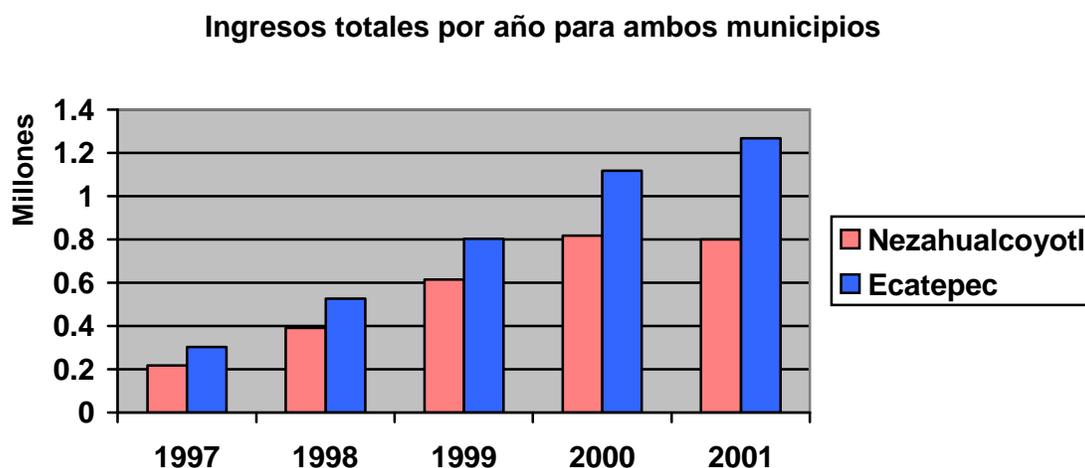


Fuente: Elaboración propia con datos de la página <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/>

Como podemos observar en el gráfico superior, donde se nos muestra la tasa de crecimiento de los dos principales fondos destinados al Municipio, en este caso notamos un considerable incremento en el año de 1999 con respecto a 1998, pero que a partir del año 2000 hubo una decrecimiento notable y que se ha mantenido hasta el presente año. La disminución fue de 22% en el caso del FISM y 100% en el caso del FAFMDF, debemos de suponer que fue una situación generalizada debido a que ese año fue de elecciones, y la llegada de un partido diferente al que había gobernado a nuestro país durante tantos años, por lo que desde el año 2000 vemos una caída constante en los porcentajes de crecimiento que se acentúa en el año 2002 en donde el FISM resulta con cifras negativas, pudo ser consecuencia, como mencionamos anteriormente, de los conflictos internacionales, que trajeron como resultado el desequilibrio en los mercados Internacionales, principalmente en lo que se refiere al petróleo, del que dependemos tanto.

2.14 Análisis comparativo de los Municipios de Ecatepec de Morelos y Nezahualcoyotl

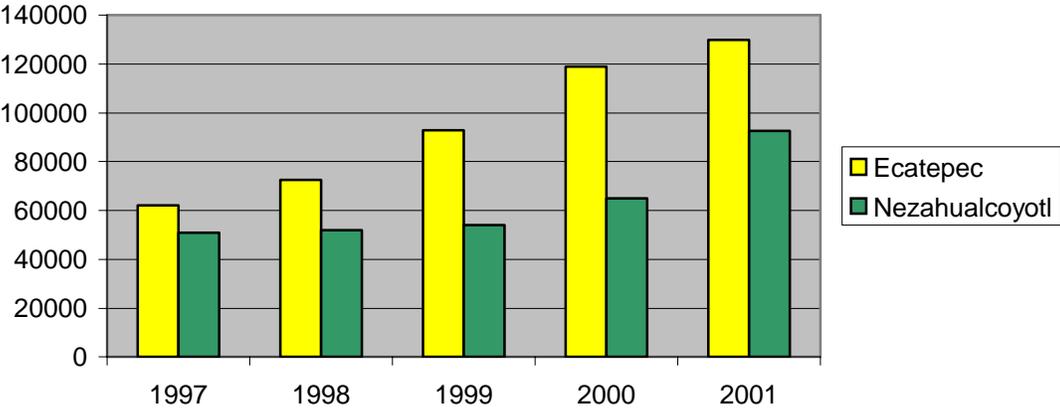
Después de haber analizado a ambos municipios de manera individual pasaremos a hacer una comparación entre ambos con las cifras obtenidas anteriormente de los ingresos percibidos durante el periodo que comprende de 1997 a 2001, para ambos municipios, así cómo el aumento anual de dichos ingresos, lo cual se ve reflejado más abajo en el gráfico, donde podemos señalar un despunte a partir de 1999 por parte de Ecatepec con respecto al ingreso de Nezahualcoyotl. Tal parece que es desproporcionado el ingreso entre ambos municipios, si se supone que ambos cuentan con un número de habitantes similar, pero debemos recordar que Ecatepec pertenece a la lista de municipios más industrializados del país, por lo que no sólo depende de lo que recauda y de los recursos externos para complementar su ingreso sino que también obtiene recursos importantes de la venta de Derechos, Productos y Aprovechamientos y que en estos radique la sustancial diferencia entre los ingresos de ambos municipios, aunque cabe señalar que Ecatepec recibe vía Participaciones y Aportaciones, mayores recursos que Nezahualcoyotl.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

En el gráfico inferior se muestran las cifras totales para cada año de lo recaudado en ambos municipios, y podemos observar que Ecatepec recauda más y esto se deba tal vez a que los impuestos al comercio e industria son más altos que los impuestos a casa habitación, recordando que el uso de suelo en Nezahualcoyotl es habitacional, lo que no ocurre tanto en Ecatepec ya que cuenta con una zona industrial considerable. Y no sólo se encuentra por debajo de recaudación en números absolutos sino también en porcentual.

Total de lo recaudado por impuestos.

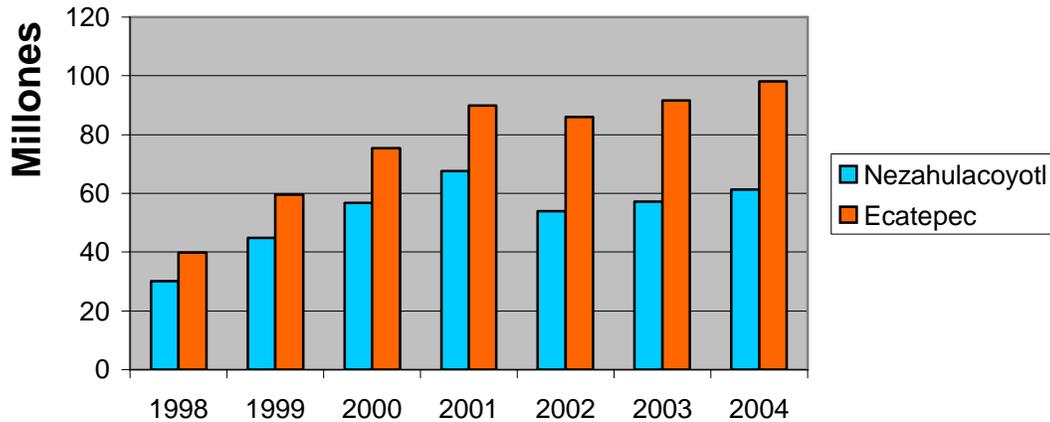


Fuente: Elaboración propia con datos recopilados de la página <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/>

2.15 Recursos destinados al Fondo para la Infraestructura Social Municipal a los municipios de Ecatepec y Nezahualcoyotl

Como mencionamos anteriormente, Ecatepec no sólo supera en recursos vía ingresos internos a Nezahualcoyotl, sino que también en lo que se refiere a recursos externos, podemos verlo claramente en el siguiente gráfico, donde se muestra los montos asignados para ambos municipios por concepto de FAISM en el periodo que va de 1998 a 2004.

Montos asignados a ambos municipios por concepto del FAISM*



Fuente: Elaboración propia con datos recopilados de la página <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/>

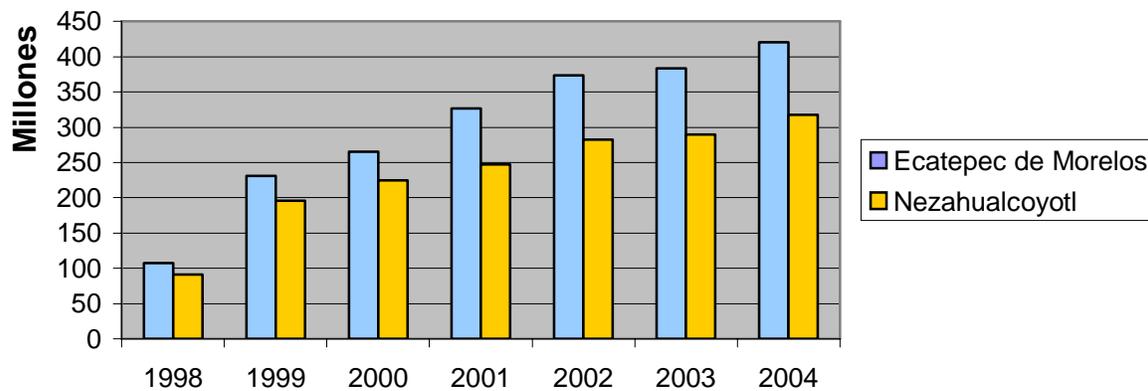
Analizando el grafico anterior podemos observar que el municipio de Nezahualcoyotl tuvo un constante crecimiento de 1998 hasta el año 2001 y después de eso bajo significativamente en el año 2002 y para los siguientes años se ve una recuperación pero que no corresponde al descenso. Mientras que en el caso de Ecatepec vemos la misma situación, pero su descenso lejos de ser dramático, se ha recuperado alcanzando un punto máximo para el presente año, donde la diferencia de recursos entre ambos municipios es de alrededor de los 37 millones de pesos.

Estos son los recursos destinados al **FAISM** (Fondo para la Infraestructura Social Municipal), para ambos Municipios, que a pesar de tener una población y un índice de marginación similar, encontramos que la diferencia de recursos es notoria acentuándose en el presente año donde la diferencia entre uno y otro es como ya lo mencionamos anteriormente de casi 40 millones de pesos, y aunque los criterios de distribución que marca el Código Financiero del Estado de México son claros en cuanto a la asignación de recursos para los municipios nos resulta extraño tal diferencia entre ambos municipios.

2.16 Recursos destinados al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, para los municipios de Ecatepec y Nezahualcoyotl

En el siguiente gráfico se nos muestra los recursos asignados a los municipios en estudio, por concepto del **FAFMDF** (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal), y aunque a simple vista la diferencia de recursos asignados a ambos municipios no parece significativa, resulta serlo ya que para el año 2004, la diferencia de recursos asignados entre ambos es de alrededor de 102 millones de pesos, más para el municipio de Ecatepec que los destinados al municipio de Nezahualcoyotl. Por lo que podemos ver que en lo relacionado con los dos Fondos más importantes para los municipios del país, podemos notar que no es tan equitativa la repartición de dichos recursos. Aunque cabe recordar que siguen los municipios dependiendo demasiado de las Participaciones y de las Aportaciones Federales más que de cualquier otro ingreso y eso es en esencia la problemática del municipio mexicano, más allá de la diferencia entre uno y otro y de sus índices de marginación o de urbanización.

Monto asignado por concepto de FAFMDF



Fuente: Elaboración propia con datos recopilados de la página <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/>

CAPÍTULO III

Propuesta para el Fortalecimiento de la hacienda pública municipal.

En el presente capítulo abordaremos la difícil materia de proponer una solución para mejorar la situación económico administrativa de los Municipios y que estos mejoren sus ingresos internos para así dejar de depender tanto de los ingresos externos y sé de una real autonomía con respecto a sus estados y al gobierno federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31 fracción IV, señala la obligación de todos los mexicanos de contribuir al financiamiento del gasto público de los tres órdenes de gobierno. Así mismo, el Artículo 73 fracción VII, establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de "imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto", por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas. A su vez, en el Artículo 124 del mismo ordenamiento, se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; mientras que en el artículo 115 fracción IV se señala la obligación de éstos de establecer contribuciones a favor de los municipios. La propia Constitución Política establece también algunas restricciones (Art. 117 fracciones IV, V, VI y VII, Art. 118 y Art. 131) al poder tributario de los estados.

No obstante, con el surgimiento de la coordinación tributaria entre la Federación y los Estados en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, se limitó en algunas materias impositivas tanto a éstos como a los municipios, al celebrar el Convenio de Adhesión entre la Federación y las Entidades Federativas, comprometiéndose la primera a resarcir la pérdida económica que sufrieran las Entidades Federativas.

Este Sistema nació con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, fundamentalmente ante la necesidad de armonizar los sistemas impositivos de los niveles de gobierno, evitando con ello la doble o múltiple imposición fiscal.

De esta manera se llevó a cabo una distribución de impuestos entre órdenes de gobierno, para evitar la concurrencia tributaria, la cual propiciaba costos de administración y por otro lado dificultaba que el contribuyente cumpliera con sus obligaciones fiscales.³⁶

En materia fiscal, nuestra Carta Magna concede facultades tributarias para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y poder cumplir con el ejercicio de sus funciones, tanto al Gobierno Federal como a los Estados. Así también, establece la obligación a todos los gobernados de contribuir para los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.³⁷ Es decir, la potestad tributaria la ejerce quien tiene facultad para legislar. En México, únicamente el Gobierno Federal y las Entidades Federativas poseen tal facultad; los municipios requieren de la aprobación del Congreso del Estado para que sus contribuciones tengan vigencia.

3.1 Fortalecimiento económico

En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los municipios reciben recursos bajo cuatro figuras fundamentales:

1. Participaciones vía fondos.
2. Participaciones directas.
3. Incentivos económicos.
4. Recursos vía fondos de aportaciones federales.

³⁶ **Convención Nacional Hacendaría: Diagnóstico general y por temas pertinentes de la Convención Nacional Hacendaría, México a 15 de diciembre de 2003.**

³⁷ **Basado en el artículo 73 fracción VII y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Para entender la naturaleza que distingue a dichos recursos, es necesario señalar, en forma general, algunos conceptos fundamentales del sistema de participaciones:

3.2 Ingresos tributarios de la federación

Se integran por toda la gama de impuestos federales que gravan las diversas fuentes generadoras de ingresos, la compra-venta, el consumo y las transferencias. Su carácter tributario atiende la naturaleza unilateral y coercitiva de los tributos y que en forma obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Los diferentes órdenes de gobierno no pueden concurrir con gravámenes en fuentes de ingresos que se encuentren reservadas expresamente a alguno de los diferentes órdenes de gobierno, pero tienen la libertad constitucional para poder establecer gravámenes en todas aquellas materias que no se encuentran reservadas a un orden de gobierno, en forma exclusiva.

3.3 Evolución de los Ingresos de los Órdenes de Gobierno

En promedio, del total de gasto que realizan las entidades, solo aproximadamente entre el 4 y 6% proviene de fuentes tributarias propias. Entre el 5 y 6% proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa que son ingresos propios (por ejemplo, Tenencia, ISAN, REPECOS, etc.). El restante aproximado de 90% del gasto estatal proviene del sistema de transferencias (participaciones ramo 28; aportaciones ramo 33; gasto reasignado; y PAFEF ramo 39); razón por la cual el nivel de dependencia de los Estados respecto de las transferencias es muy alto.

Por su parte, los municipios dependen de las transferencias federales en forma que varía desde el 95% al 40%, de su gasto total. Esto se debe, en los casos en que la dependencia es baja, al nivel que tienen algunos municipios que son muy pocos, respecto de la gestión de ingresos propios y al potencial que en particular tienen las contribuciones inmobiliarias.

De tal manera que las transferencias que reciben los gobiernos estatales y municipales por parte de la Hacienda Pública Federal, equivalen a tres quintas partes de la Recaudación Federal Participable (RFP), concepto que, como veremos más adelante, incluye todos los ingresos impositivos netos del gobierno federal, así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional³⁸.

Algunos de los factores que influyeron en la disminución de la participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales de las entidades, lo constituyó:

- El incremento en los recursos de origen federal transferidos a éstas, tal es el caso de la federalización educativa en 1992;
- Las reformas en la Ley de Coordinación Fiscal en 1996 que incrementaron el porcentaje del Fondo General de Participaciones que pasó de 18.51 a 20.0 por ciento de la RFP;
- La adición de los recursos del Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano al Fondo de Fomento Municipal;
- Los incrementos porcentuales en algunos incentivos en el marco de la colaboración administrativa, en 1997, y

³⁸ Cabe señalar que, en el caso de este impuesto, las denominaciones utilizadas son genéricas, de modo que cada entidad federativa puede utilizar esa denominación u otra semejante para referirse al mismo concepto de ingreso público.

- La integración de los recursos del Ramo 33, a partir de 1998 y los del PAFEF que el H. Congreso de la Unión fue incorporando a partir del 2000 y que para 2003 se configuró como el Ramo 39 del PEF.

En virtud de lo anterior, la participación de los ingresos federales para entidades federativas pasó de 72.6 a 85.6 por ciento de 1994 a 2001. Es importante destacar que los datos corresponden a lo reportado en las cuentas públicas de las entidades federativas, que en ciertos casos no registraron algunos recursos federales, ejemplo de ello son el Ramo 33, el PAFEF, los recursos derivados de los Convenios, así como las transferencias para las universidades estatales. No obstante estos incrementos de los recursos transferidos por la federación, la dinámica poblacional y el desarrollo económico de las Entidades Federativas y sus Municipios registran requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales cada vez mayores, que conviene sean previstos localmente ejerciendo así una presión adicional sobre sus finanzas.

3.4 Recaudación Federal Participable

La RFP es uno de los elementos esenciales en la distribución de los recursos del Sistema de Participaciones y de los Fondos de Aportaciones Federales, debido a que los fondos participables de las entidades federativas y municipios se calculan en proporción a ella, y sirve de referencia para el cálculo del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), Fondos de Aportaciones del Ramo 33.

Del total de los ingresos tributarios que perciba la federación se determina la recaudación que obtenga la federación por todos los impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

3.5 Retos de la hacienda pública municipal

Los principales retos de la hacienda municipal en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en materia administrativa y financiera los señalamos en los siguientes puntos:

3.5.1 Incrementar la recaudación tributaria. Un fortalecimiento financiero de las haciendas municipales debe enfocarse a promover un mayor esfuerzo recaudatorio sobre sus propias potestades tributarias, ya que dicho fortalecimiento no debe tener una total dependencia de las participaciones federales. En el caso específico de Nezahualcoyotl, la manera en que ha buscado mejorar su recaudación tributaria, en el caso del impuesto predial ha sido a través de descuentos y la promoción de participar en rifas de enseres domésticos y automóviles, lo cual resulta una buena opción para un municipio de tales dimensiones poblacionales, ya que si puede obsequiar un automóvil para captar mayores recursos, entonces la estimación que hace el municipio de lo que va a recaudar, bien se puede absorber los costos de los premios. Mientras que para el caso de Ecatepec, el municipio no cuenta con tales promociones de rifas, pero si proporciona descuentos por pronto pago a los contribuyentes, y si estamos hablando del 4° municipio más industrializado del país entonces podemos suponer que a las industrias no les interesa ganarse un automóvil pero si que se les reduzca hasta en un 10% el pago del impuesto predial, que en el caso de tratarse de comercio e industria es mucho más elevado que el que se paga por vivienda particular o uso doméstico.

3.5.2 Aumentar el grado de transparencia en materia de participaciones. La participación en los ingresos totales del sector público de los estados y municipios ascendía a 6 por ciento. Para 1997, esta participación se mantiene, esto es, los estados y municipios no incrementaron su participación. Esto se debe fundamentalmente a dos causas.

Primero, una ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos y, segundo, una persistente debilidad en los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración. Lo anterior sugiere que para corregir esta desigualdad en las fuentes de ingreso entre el gobierno federal y los subnacionales habría que reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal de manera más radical. Es decir, independientemente que la fórmula de distribución de la RFP tenga sus limitaciones³⁹, la reforma tendría que ir más a fondo, y dotar a los estados y municipios con más recursos para enfrentar sus responsabilidades. Ello, debe señalarse, no es tarea fácil y está sujeto a restricciones importantes que deben tomarse en consideración; de lo contrario se podrían tener efectos indeseables para el país. Hacer más transparentes los mecanismos distributivos del sistema de participaciones, se traduce en una mayor equidad distributiva de los recursos entre distintos niveles de gobierno. Una forma de alcanzar este objetivo, pudiera ser mediante la implementación de disposiciones legales encaminadas a hacer más transparentes los procesos de asignación de participaciones y otros recursos económicos del estado al municipio.

3.5.3 Ampliación de potestades tributarias para los municipios. Estudiar la posibilidad de que amplíen las competencias tributarias de los gobiernos municipales; aprovechando el grado de cercanía que tiene este nivel de gobierno con los contribuyentes, puede contribuir a una mejor recaudación de algunos impuestos.

³⁹ Para una revisión de las limitantes de la fórmula, ver Hernández, Fausto. *Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. 1998.

- Impuestos al Ingreso o Renta.
- Impuestos al Consumo.
- Impuestos sobre la Riqueza o Patrimonio.
- Otros impuestos.

3.5.4 Aumentar la autonomía de las haciendas municipales en la ampliación de los recursos descentralizados. Flexibilizar los sistemas de transferencias a los municipios permitiría que operen eficientemente los procesos de decisión enfocados al ejercicio del gasto público, de manera que estos resulten más acordes a las prioridades socioeconómicas de los mismos municipios.

3.5.5 Mejorar las condiciones de acceso crediticio para los municipios. Las nuevas condiciones crediticias para los municipios están encaminadas a que sus haciendas procuren un saneamiento de sus finanzas públicas, que conlleve a una mejor calificación crediticia y a su vez, facilite la contratación de deuda a largo plazo, destinada a financiar proyectos de inversión que resulten altamente convenientes para las necesidades socio-económicas del municipio.

3.5.6 Fortalecer capacidades administrativas mediante el impulso del servicio civil de carrera. Promover la discusión sobre las ventajas de la implementación del servicio civil de carrera, como la mayor especialización y perfeccionamiento en la administración pública de los funcionarios municipales.

3.5.7 Derechos. En materia de contribuciones por derechos que cobran las entidades federativas, habrá que decir que, en primera instancia, estos representan una fuente importante de recursos para soportar el financiamiento de los servicios públicos a su cargo, pero que de conformidad con la modalidad optativa para coordinarse en materia de derechos, su aplicación ha quedado restringida a prácticamente, sólo el establecimiento de derechos cuyo origen sea la prestación de un servicio que si produzcan una utilidad a los interesados, es decir, las restricciones en materia de derechos se dan en casos de anuencia, consentimiento, permiso o autorización o bien sobre obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades o la prestación de servicios.

A este respecto, vale la pena señalar que el establecimiento y cobro de los derechos hasta antes de la coordinación en la materia, presentaba una gran heterogeneidad, dado que una buena parte de ellos podían ser considerados como verdaderos impuestos, pudiendo inferirse que la finalidad de los mismos era más la búsqueda de ingresos que la prestación de servicios.

3.6 Financiamiento del gasto público municipal

La complejidad del contexto municipal se expresa en múltiples aspectos, pero baste contrastar dos datos (datos del Sistema Nacional de Información Municipal con base en cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda, actualizado a 2000): en cuanto a dimensión geográfica, el municipio menos extenso (Mazatecochco, Mor.), tiene una superficie menor a seis Km cuadrados mientras que el más extenso (Ensenada, B.C.) abarca 51,952 Km cuadrados. En relación con el índice de población, se tienen municipios desde 121 habitantes (Santa Magdalena Jiotlán, Oax.), mientras que el más poblado (Guadalajara) cuenta con 1,633,216 habitantes.⁴⁰ Decidir de manera centralizada como ejercer el gasto en un escenario tan complejo es, a todas luces, ineficiente y pone de relieve la importancia de la instancia local, en este aspecto.

Una fuente muy importante de recursos para los municipios son las participaciones fiscales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esta fuente de recursos se complementa con las aportaciones que obtienen los municipios por otros conceptos, como son los recursos provenientes del ramo 26 y del Ramo 33 del presupuesto federal y los recursos propios.

El impulso a la federalización de la vida nacional debe provenir, además de la voluntad política de la instancia federal, también de la respuesta y de la voluntad política de la instancia local, también de la respuesta y de las propuestas por parte de los municipios en un ejercicio de responsabilidad compartida.

⁴⁰ “Enciclopedia de los municipios” <http://www.e-local.gob.mx/enciclo>

Solo así podremos coadyuvar con mejores resultados en la lucha contra la marginación que libran hoy en día muchos municipios.

La descentralización de recursos y funciones para fortalecer el federalismo habrá de enfrentar grandes retos, principalmente por el gran número de municipios que cuentan con una limitada estructura administrativa-operativa, identificados precisamente en las zonas rurales de pobreza extrema, en los que la capacitación que reciban sus ayuntamientos será de vital importancia.

Ha sido peculiar nuestro federalismo mexicano, dado que contranatura de un modelo federal, que significa equilibrio entre niveles de gobierno y regiones, en México ha significado la subordinación de niveles locales de gobierno al nivel federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios, y por todo ello, el retraso de una maduración como unidad nacional, como sistema democrático, como sistemas de equilibrios, de instituciones, de pesos y contrapesos.

Lo que más preocupa es que en los pequeños espacios que se han venido abriendo por los gobiernos estatales y municipales, no necesariamente vemos surgir ese sistema de equilibrios y espacios de participación, muchas veces lo que vemos surgir son centralismos regionales, cacicazgos tradicionales, y sistemas en ocasiones con un mayor grado de autoritarismo que el modelo que pretendemos dejar atrás.

Los municipios simplemente han asumido una estrategia incremental de avanzar hacia un federalismo más equilibrado. Se viene generando un proceso descentralizador de abajo hacia arriba mediante el aprovechamiento maximizado de los escasos espacios de acción y decisión local. Y posiblemente lo más importante del proceso es que busca generar nuevos tipos de soluciones a los problemas, bajo una nueva cultura de gobierno, bajo esquemas más abiertos, democráticos y modestos en el espacio del poder.

Y si bien federalismo no es sinónimo de descentralización, para el caso mexicano queda claro que un nuevo equilibrio federal requiere un proceso previo de descentralización. A diferencia de otras iniciativas, en esta el centro no puede imponer la estrategia, mas bien deberá sintonizarse con procesos ya en curso, buscando ordenar constitucionalmente, adecuar con sensibilidad y flexibilidad los avances regionales, siendo una instancia de apoyo y no más de conducción desde arriba.

El federalismo mexicano radica en el alto grado de centralización fiscal. Ciertamente es necesaria y urgente una reforma al federalismo fiscal mexicano, esto es indudable, pero parecería que la redistribución de los recursos debería ser mas bien el último punto de la cadena de la discusión, y no el primero como pareciera ser el caso.

Una vez que se haya afinado el nuevo sistema de competencias, concurrencias, y complementariedades, es cuando será necesario asignar los recursos correspondientes.

Es importante que los gobernantes municipales asuman y eviten riesgos asociados a todo proceso de expansión de espacios de acción y decisión:

1. Privatización.
2. Endeudamientos
3. Rotación excesiva de personal
4. Corrupción
5. Coordinación intermunicipal

Pero se debe cuestionar la idea de que una mejor administración municipal automáticamente da como resultado un mejor gobierno. Las soluciones administrativas de carácter financiera deben ser solo un medio para construir mejores gobiernos nunca un fin en sí mismas.

El desarrollo municipal y el fortalecimiento de los ayuntamientos como gobierno local no es, en el caso mexicano, un problema de insuficiencia de marco jurídico que lo sustente o de políticas públicas que lo favorezcan. De hecho, el discurso político mexicano con relación a este tema, es en lo general un discurso “municipalista”. Todos los partidos y posiciones políticas, sustentan en sus plataformas una adhesión al municipio como unidad base de la organización política y administrativa y una expresión de voluntad para fortalecer y desarrollar a los ayuntamientos. Esos planteamientos y propósitos sin embargo, contrastan con la realidad. Los ayuntamientos continúan siendo el “hermano pobre”, o quizás mas propiamente dicho “un hijo pobre” de la administración pública mexicana.

La gestión de los ayuntamientos, en lo general, continua caracterizándose por lo falta de capacidad para dar la respuesta que la población espera a sus demandas. Enfrentan límites reales a su autonomía o a la libertad en el manejo de su hacienda pública e insuficiencia financiera derivada de un sistema nacional de coordinación fiscal que restringe sus fuentes impositivas naturales sin una debida compensación en el otorgamiento de participaciones en la recaudación federal y estatal.

3.7 Suficiencia financiera

Un elemento fundamental para sustentar la gobernabilidad de los ayuntamientos es dotarlos de suficiencia financiera para el cumplimiento de sus responsabilidades. La suficiencia financiera puede definirse desde distintos ángulos o con diversos enfoques. Hay quienes la referirían al monto de recursos mínimos indispensables para la atención de las necesidades básicas.

Otros, a la disponibilidad de recursos para financiar los más ambiciosos proyectos de desarrollo. Frente a los extremos, conviene determinarla bajo criterios de racionalidad.

Esto es, la disponibilidad de recursos en los montos necesarios para cubrir los gastos de administración, en el ejercicio de sus competencias, bajo principios de equidad, eficiencia y eficacia.

Un análisis preliminar de la composición de los ingresos fiscales totales, parecería mostrar que en su conjunto. Las administraciones municipales carecen de suficiencia financiera. Las cifras del ingreso fiscal de 1998 señalan que los ingresos fiscales de los ayuntamientos equivalen al 2.4% de los ingresos fiscales totales, frente al 17% que absorben los estados y el gobierno del Distrito Federal y al 80.6% que corresponde al gobierno federal.⁴¹ Esa composición acusa un alto nivel de centralización en los ingresos fiscales en el gobierno federal.

La ponderación de las cifras de ingresos totales municipales en su distribución por municipios acusa severos desequilibrios en la suficiencia financiera entre municipios no solo medido en la disponibilidad del ingreso per capita que pudiera ser el indicador más objetivo, sino adicionalmente, en el monto absoluto de disponibilidad de recursos que en razón de escala haría a algunos de ellos, financieramente inviables.

La suficiencia financiera no sólo es un problema de monto de recursos, fundamentalmente lo es de la relación de las disponibilidades con las exigibilidades por las demandas vinculadas con las competencias y responsabilidades asumidas.

⁴¹ Cifras tomadas de: Merino Gustavo.- *“El Federalismo Fiscal”*: Diagnostico y Propuestas. Una Agenda para las Finanzas Publicas de México. ITAM. 2001.

En esta relación parece que la insuficiencia financiera se ha venido ahondando en los últimos años, en razón como ya ha sido mencionado antes, de que los ayuntamientos constantemente han asumido nuevas competencias y responsabilidades provenientes del orden de gobierno que antes les cubría y ejercía, y porque, por el contrario, las potestades tributarias propias, en razón de la coordinación fiscal, se han venido restringiendo sin una adecuada correspondencia en el incremento de las participaciones en la recaudación federal o estadual.

La suficiencia financiera de los ayuntamientos, en consecuencia, debe afrontarse mediante un amplio proceso de reforma al esquema de financiamiento, en sus vertientes de ingreso y gasto, que permita, en el más corto plazo, sentar las bases para fortalecer a las Haciendas publicas municipales. Simultáneamente y en función de esta suficiencia financiera parece conveniente intentar una revisión a fondo de las competencias y responsabilidades de los ayuntamientos y de las formas de gestión que produzcan disminución en los requerimientos de gasto o que generen en los esquemas de mercado, ingresos para su financiamiento.

Para que el nuevo federalismo tenga el éxito deseado, mas allá de una propuesta sexenal, es importante fortalecer la hacienda municipal y ponderar las siguientes medidas:

1. Promover el incremento de los ingresos municipales mediante la modificación del sistema de distribución de los ingresos públicos participables, la adecuación de tarifas, la agilización de tramites y acciones permanentes de fiscalización, unido al ejercicio de la aplicación de recursos bajo criterios de racionalidad y disciplina presupuestal y administrativa.

Es indispensable que la institución municipal cuente con más fuentes propias de ingresos, que le permitan influir en el comportamiento de su desarrollo, por ello es importante que se reconozcan al municipio fuentes impositivas de origen, como los impuestos al tabaco, a la gasolina, a la cerveza, a los autos nuevos, entre otros.

3.8 Una Propuesta

Las sobre-tasas al IVA (Impuesto al Valor Agregado) e ISR (Impuesto Sobre la Renta) con una base determinada federalmente son un instrumento usado en muchos países del mundo. Aquí la discusión debe centrarse en cuál será la tasa base federal sobre la que los estados podrán aplicar la sobre-tasa. Un ejemplo: si el gobierno federal decidiera que la tasa base del IVA sería de 12 por ciento, los estados podrían optar por no modificar la actual tasa (de 15 por ciento) o incluso aumentarla o disminuirla.

Este último ejemplo no produciría costos políticos importantes al no tener que elevar el IVA. Sin embargo, este tipo de acciones genera mucho ruido pero tiene que hacerse. Debe reconocerse que se puede hacer uso de otro tipo de impuestos como los IEPS.

Se tiene que replantear la asignación de responsabilidades. Esto es, debe quedar claro para el electorado cuáles son las responsabilidades de cada orden de gobierno. En ocasiones los gobiernos subnacionales reclaman más recursos sin contemplar más responsabilidades.

En adición, algunas entidades federativas y municipales no han mejorado sus sistemas de recaudación y de administración. Ello tendría que ir de la mano con esta propuesta.

Asimismo, el impuesto sobre la nómina puede ser un instrumento que ayudaría a elevar los ingresos propios. Actualmente existen 11 estados que no lo aplican. Otros tantos lo aplican a tasas mínimas. Es conveniente que se considere este impuesto.

Otra posibilidad es la de aumentar el porcentaje de la RFP. Esto se puede hacer siempre y cuando haya una reasignación de responsabilidades.

Corregir problemas en los procesos de descentralización. El ejemplo más claro aquí es la descentralización en el sector educación, donde varios estados presentan carga elevada educativa lo que les ocasiona rigidez en sus presupuestos.

Revisar las transferencias condicionadas que si bien han transparentado el proceso de asignación de recursos, no resuelven los problemas financieros de los estados y municipios. Este proceso tiene que reconocerse como una primera etapa de un proceso de más largo plazo.

Conclusiones

En un sistema federal, los gobiernos subnacionales están en condiciones de establecer contribuciones que les permitan sortear sus necesidades de gasto; sin embargo, en el caso de nuestro país, la posibilidad para establecer contribuciones por parte de las entidades federativas, enfrenta diversas restricciones que limitan su capacidad para generar los ingresos que necesitan.

Los problemas del municipio en México van más allá de problemas financieros, son problemas estructurales arrastrados desde sus orígenes en la época Colonial y se han ido acentuando con el paso de los años por lo que lejos de corregirse solamente se ha ido saliendo al paso con cada nuevo gobierno, por lo que con simples modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, no se podría remediar, ya que es un problema que va más a fondo a las mismas raíces del objetivo por el que fueron creados, aspectos de forma y fondo, y que por supuesto no es un reto solamente para el actual Gobierno, es un reto para los siguientes sexenios, ya que los cambios que se necesitan no se pueden realizar en un solo periodo presidencial, porque los cambios que requieren los municipios no son él otorgarles mayores facultades tributarias o aumentar las Participaciones o Aportaciones Federales, aunque el aspecto económico es el más visible y el que tal vez interese más a la gente por el momento, el cambio principal y tal vez más necesario es el de reducir el alto grado de “Centralización” del Gobierno Federal para con los estados y para con los Municipios.

El caso estudiado en el presente trabajo tal vez pudo analizar a municipios con ínfimo desarrollo económico, un alto grado de desempleo, índices de marginación elevados, con rezagos educativos severos, pero en última instancia lo único a lo que nos hubiera llevado sería a las mismas conclusiones que se obtuvo con los municipios analizados, y es, que todos los municipios del país dependen severamente de los recursos otorgados por el Gobierno Federal, y no sólo los municipios sino también los propios Estados de la República Mexicana,

demostrando una dependencia tanto económica como política y legal de los estados y municipios, unos más que otros pero en todos ellos, los recursos externos representan más del 60% del total de sus ingresos, aunado a esto podemos afirmar que existen demasiadas limitantes tanto legales como políticas para la creación de nuevos impuestos, o bien para la adjudicación por parte de los estados y municipios, de impuestos que cobra el gobierno federal y que bien podría cobrarlos ellos mismos.

Se debe de retomar nuestra hipótesis planteada para éste trabajo, la cual dice "El ingreso de los Estados y Municipios es demasiado dependiente de las participaciones y aportaciones que reciben por transferencias Federales, ya sea por concepto del ramo 33 o del ramo 28; debido a que no se ha establecido una estructura tributaria y de instituciones sólidas, capaces de captar de manera adecuada el impuesto predial y otros impuestos que tienen derecho de cobrar los Estados y Municipios, por lo que se limita y vulnera las potestades de los mismos, manteniendo así una dependencia y un dominio total sobre ellos. Manifestándose, en el escaso desarrollo de los Estados, un bajo nivel de vida para los habitantes que se convierten en el factor más importante y primordial para el fortalecimiento de los Estados y Municipios, pues ellos son los que lo integran y les dan la razón de ser. Y son ellos los que al final de cuentas tiene que lidiar con la corrupción, la falta de ética, el pobre desempeño, la burocracia, y demás vicios que se han generado por un grave problema estructural, y que se ha tratado de la manera incorrecta".

Por lo que hacerle modificaciones a las Leyes que regulan los ingresos de los estados y municipios otorgándoles mayores potestades tributarias no va a resolver el problema, tampoco lo va a solucionar el hecho de profesionalizar a la administración pública, tal vez puedan ser soluciones, pero que sólo serán soluciones mediáticas que vendrán a aliviar problemas inmediatos y visibles mientras que los problemas de fondo seguirán ahí sin que se haga algo hasta ahora por remediarlo.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita la potestad tributaria estatal, al señalar áreas de tributación exclusivas del Gobierno Federal y prohibiciones absolutas y relativas a la tributación de los estados y el Distrito Federal. Adicionalmente, el propio diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, delimita de manera significativa las posibilidades de tributación estatal y municipal.

Si bien esta problemática, se ha tratado de revertir en la última década dotando de mayores potestades tributarias a las Entidades Federativas, con el impuesto sobre hospedaje; la posibilidad de gravar localmente loterías, rifas y sorteos; la administración y rendimiento pleno de los impuestos vehiculares; o las recientes posibilidades para que las entidades graven con un impuesto local a las ventas o colaboren en la administración federal de los impuestos al ingreso de personas físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes, así como en la enajenación de bienes inmuebles sujetos al pago del impuesto sobre la renta.

Sin embargo, los resultados han sido muy escasos y no se tienen expectativas de lograr avances significativos mientras no se consideren cambios relevantes en el diseño mismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que sigue acentuando cada vez más la problemática antes señalada. Que podemos esperar de la gran mayoría de municipios de nuestro país, si los dos municipios analizados en trabajo se encuentran dentro de los más representativos e importantes del mismo, y notamos vicios en cada uno de ellos que no les permiten mejorar la calidad de vida de sus habitantes tan sólo para no perder recursos provenientes del Gobierno, demostrando que lejos de beneficiar otorgando mayores recursos a los estados y municipios con mayores índices de marginación se les está perjudicando al hacerlos más dependientes de dichos recursos y que con tal de no perderlos se olvidan de toda obra necesaria para brindar una mejor calidad de vida a las personas que habitan en el municipio.

El Sistema de Participaciones Federales, derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y adicionado con los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, han significado un importante incremento en la obtención de ingresos para la mayoría de los municipios, con los que en la medida de sus necesidades han incrementado el cumplimiento de sus funciones, fortaleciendo en forma significativa sus propias haciendas públicas. Pero si bien en la obtención de ingresos les ha convenido, también es cierto que ha mermado la obtención de ingresos propios, en virtud de que ni el 10% de los Municipios del país, obtiene mayores ingresos de los propios que de las participaciones y fondos de aportaciones federales; es decir, que de alguna manera, los Ayuntamientos han dejado de cumplir con su función recaudatoria de sus contribuciones propias, sabiendo, que de cualquier forma, obtendrán participaciones y fondos, principalmente, en el caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal, en el cual es necesario tener pobreza extrema, para recibir mayores ingresos por este fondo, por lo que es posible señalar que tal vez a algunos Ayuntamientos les convenga no eliminar su pobreza extrema, para obtener mayores ingresos derivados de dicho fondo. Esto se le puede calificar no sólo como un grave delito de omisión e inacción sino como corrupción.

La corrupción es algo muy grave que este presente tanto en el gobierno federal como en el estatal y municipal, y que podemos considerar como una de las grandes limitantes del desarrollo de nuestro país, y que si bien se han hecho esfuerzos para eliminarla o disminuirla, la verdad es que después de las siete décadas en que gobernó el Partido Revolucionario Institucional el problema se convirtió en algo tan cotidiano, y no es que con el PRI la corrupción apareciera en todos los aspectos gubernamentales, ya que existen antecedentes históricos de la misma en nuestro país mucho antes de la llegada del PRI, pero lo que sucedió con a partir de su dominio político, fue que la corrupción en nuestro país, pasó de ser un problema grave que nos aquejaba día a día, a “institucionalizarse” y ser parte del cada operación o acción que se relacionara con el gobierno en todos sus ámbitos.

Debemos también resaltar que las acciones que se han tomado dentro del marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, han sido rebasadas por los requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales de estos ámbitos de gobierno. Por ello, es importante continuar explorando nuevas alternativas para ampliar las fuentes de ingreso locales y sus potestades tributarias. Sin embargo, es conveniente que además de permitir ser más eficientes en la recaudación, no introduzcan complicaciones al sistema tributario vigente.

Para revertir esta tendencia centralista del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus consecuencias, es urgente la búsqueda de nuevos mecanismos que aumenten la presencia fiscal subnacional, con los menores efectos negativos posibles sobre la eficiencia del sistema fiscal total.

Como pudimos observar en el presente trabajo, la problemática que enfrenta y ha enfrentado el Municipio en nuestro país, no es nuevo, es un problema de fondo, un problema de estructura, que lejos de mejorarse o modificarse sólo se ha ido resaltando cada día más, marcando las diferencias entre cada municipio, entre pobres y ricos, entre desarrollo y atraso, por su puesto que es imposible que todos los municipios sean prósperos, pero no por ello se justifica tales diferencias, diferencias que los estados y principalmente el Gobierno Federal deben evitar ya que es su función primordial y el origen de su existencia.

Ahora bien, con los datos obtenidos en el presente trabajo creo que podemos afirmar que nuestra hipótesis es verdadera ya que en los resultados obtenidos tal vez limitados, pero esto a causa del pobre acceso a la información pública de cada estado y municipio, donde se ve con malos ojos el dar información económica a ciudadanos comunes y peor aún a estudiantes e investigadores porque piensan que les podría perjudicar si dan la información.

Pero gracias a la nueva Ley de Transparencia que entro en vigor en el año 2003, dentro de poco tiempo esta situación tendrá que cambiar, y los estados y principalmente los municipios se darán cuenta de que mientras más transparentes sean con respecto a las finanzas propias, mayor confiabilidad de parte de los habitantes a las administraciones y cuando necesiten del cobro de un nuevo impuesto tal vez las personas no se nieguen al pago, ya que lo verán como un beneficio para su comunidad y sabrán que su pago no se prestará a la corrupción.

Los casos de Ecatepec de Morelos y Nezahualcoyotl no son casos aislados ni únicos en nuestro país sólo son una muestra del rezago municipal que acontece en nuestra realidad, además de que trascienden por su condición tanto geográfica como social y de infraestructura pero, como he mencionado en repetidas ocasiones, el hecho de darles mayores cantidades de recursos o de otorgarles mayores potestades tributarias no va a solucionar la situación, tal vez lo haga en el corto plazo, pero a la larga se repetirán errores anteriores que se suponía que se habrían remediado, pero mientras siga existiendo un alto grado de corrupción aunado a un ineficiente uso de los recursos, tal vez debido a la poca profesionalización de tanto la Administración Pública como de los servidores públicos, no podrá existir el desarrollo tan anhelado y deseado por los mexicanos.

Glosario de Términos

Administración Hacendaría Municipal

Son las funciones propias de la actividad financiera municipal que se refieren a la ejecución de tareas encaminadas a la obtención de recursos, la aplicación de esos recursos al efectuarse las erogaciones necesarias para el cumplimiento de los fines del gobierno municipal, la administración del patrimonio con que se cuenta y el conjunto de medidas de política económica que se adoptan para contribuir al desarrollo de la comunidad.

Los objetivos de la administración hacendaría son: la captación de los recursos que el municipio tiene derecho a percibir; allegarse aquellos ingresos que le son transferidos por cualquier acto; gestionar el ingreso a que se pretenda recurrir; ejercer y controlar el gasto público; mantener el registro, control y explotación del patrimonio; prever la forma y cuantía de los ingresos y gastos públicos; generar sus propios procedimientos operativos, y vincular la operación hacendaría y la normatividad.

Administración Local

Conjunto de actos mediante los cuales los órganos estatales y municipales atienden al ejercicio de la función de gobierno. Se utiliza el término para referirse al conjunto de estructuras y funciones que llevan a cabo los gobiernos estatales y municipales con el propósito de atender la prestación de los servicios públicos y la gestión de los programas diseñados para atender las necesidades de la comunidad local.

Administración Pública Municipal

Constituye el conjunto de dependencias y entidades que conforman la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad del gobierno, tal y como esta expresa en las leyes fundamentales del país. A través de esta definición se advierte que el presidente municipal es el conductor y responsable de la administración municipal. Por otra parte y en razón del número de municipios que actualmente existe en el país (2418), y dada la gran heterogeneidad de los mismos, no existe una misma estructura orgánica en cada municipalidad. El número y tipo de unidades administrativas se determina en función de factores de índole económico, social, político y cultural. Los municipios poseen autonomía orgánica y técnica, en ese sentido cuentan con la libertad para organizarse como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local. Así, la administración municipal puede adoptar alguna de las formas -o todas- de organización administrativa: centralizada, descentralizada y/o desconcentrada.

El marco jurídico de la Administración Municipal se encuentra integrado por la Constitución Política, concretamente por el artículo 115; las Constituciones Estatales; las Leyes Orgánicas Municipales; las leyes que hacen referencia a los distintos aspectos de la vida municipal y los Reglamentos Municipales específicos. Dentro de este conjunto de disposiciones se encuentran las atribuciones, estructuras y funciones propias del gobierno municipal para impulsar el desarrollo local. En el ámbito del ayuntamiento, compuesto por el presidente municipal, los síndicos y regidores, se toman las decisiones fundamentales y se definen las directrices del gobierno municipal; por otro lado en el ámbito de la administración municipal se ejecutan las políticas y programas diseñados para responder a las necesidades sociales a través de las diferentes áreas administrativas tales como la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, las Oficinas de Obras y Servicios Públicos, la Comandancia de Policía, etc.

La administración pública municipal es ejercida por un órgano de gobierno colegiado electo popularmente por un periodo de tres años, integrado por el presidente municipal, por uno o más síndicos y el número de regidores que indique la ley orgánica municipal de cada entidad federativa, y demás funcionarios municipales.

Administración de Recursos

Utilización de las técnicas y principios administrativos tendientes a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos con los que cuenta una institución, con el fin de proporcionarlos en el tiempo , el lugar, la cantidad y la calidad requeridos para el desarrollo de las actividades sustantivas y adjetivas de una institución.

Aportaciones

Son los ingresos, en dinero, materiales o mano de obra, que la comunidad entrega al ayuntamiento para la realización de una obra o servicio; y que tiene como base el beneficio colectivo. Este rubro de ingresos generalmente no se encuentra contemplado en las leyes fiscales que inciden en la esfera municipal; por lo que formalmente no poseen un carácter obligatorio, y por lo tanto, tampoco se encuentra definido en qué medida debe cooperar cada individuo o familia de la comunidad que resulte beneficiada. Por lo anterior, son clasificadas como parte de los ingresos municipales indirectos.

No obstante la falta de normatividad que presentan, son una figura que tiene sólidos antecedentes en los usos y costumbres de muchos estados de nuestro país, como es el caso del llamado téquio, que es el trabajo que los habitantes deben dar para su comunidad en algunos municipios del estado de Oaxaca. En los últimos años el uso de las aportaciones se ha extendido, toda vez que forman parte sustantiva para el ejercicio de recursos derivados de los programas de desarrollo social del gobierno federal.

Las aportaciones constituyen para el municipio una forma eficaz de optimizar recursos y representan una solución interna a la carencia de medios tecnológicos avanzados. Este tipo de trabajo es organizado, la mayoría de las veces, por el ayuntamiento o sus autoridades auxiliares, y en la actualidad se dedica principalmente a la creación de obras y de servicios públicos.

Bibliografía

“Aportaciones Federales” <http://www.inafed.gob.mx/>, 14, III, 2004.

ASTUDILLO, Marcela (2001). *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX*, México, Porrúa.

“Bando Municipal de Ecatepec de Morelos 2004”
<http://www.edomexico.gob.mx/dqjp/>, 19, XII, 2003.

“Bando Municipal de Nezahualcoyotl 2000 – 2003”
<http://www.edomexico.gob.mx/se/nezadiag.htm>14, II, 2004.

CABRERO MENDOZA, Enrique (1996). *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos de México*. México, Porrúa.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime (2000). *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa.

“Código Financiero del Estado y Municipios, Estado de México”
<http://www.edomexico.gob.mx/dqjp/>, 25, I, 2004.

COLMENARES, David (1999). “El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33)” en *El Economista Mexicano. Federalismo Fiscal desde estados y municipios*. México, Colegio Nacional de Economistas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México D.F. 2002.

Convención Nacional Hacendaría: *Diagnóstico General y por temas pertinentes de la Convención Nacional Hacendaría*, México, 15 de diciembre de 2003.

“Cómo se gastan las participaciones”, <http://www.ammac.org.mx>, 24, VII, 2003.

Compendio de Legislación Fiscal 2000; Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2000.

“Diagnóstico general y por temas pertinentes de la Convención Nacional Hacendaría”, México a 15 de diciembre de 2003 <http://www.conago.org.mx>, 16, III, 2004.

El desafío municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaria de Gobernación, México, 1982.

El ingreso y el gasto público en México, Serie de estadísticas sectoriales, Edición 2003, INEGI, México, 2003.

El municipio en México, Compilación Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México 1996.

“*Enciclopedia de los Municipios, Estado de México, 2001*” <http://www.e-local.gob.mx/enciclo/mexico/mpios/15058a.htm>24, II, 2004.

Estadísticas sectoriales: El ingreso y el gasto público en México, México, 2003 INEGI.

“*Federalismo y Desarrollo*” en *El Fortalecimiento Institucional*. Trimestre Abril-Junio 1999, Núm. 66, BANOBRAS. México, 1999, Págs. 32-37, 57-71, 73-82, 115-125.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo(1999). *Los Municipios en México: Los Retos ante el Futuro*. México, Porrúa.

“*Gasto de las Participaciones*”, <http://www.shcp.gob.mx/ecograf>, 22, VII, 2003.

GUILLÉN, Arturo (1979). *Planificación Económica a la Mexicana*, 3ª . Edición, México, Nuestro Tiempo.

GUIZAR JIMÉNEZ, José de Jesús (2003). *Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios*. México. www.indetec.gob.mx.

HERNÁNDEZ, Fausto. *Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos?*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. 1998.

HUERTA GOLDMAN, Antonio (2002). *Impuesto Predial: Un Impuesto Subutilizado por los Municipios Mexicanos*, en *Federalismo Hacendario*, Revista Bimestral, No. 131, México, pp. 158– 164.

“Índices de marginación” <http://www.conapo.gob.mx/>, 18,III,2004.

“Información de los recursos otorgados a Nezahualcoyotl y Ecatepec de Morelos para este año”, <http://www.transparencia.org.mx>, 20, III, 2004.

Ley de Coordinación Fiscal. Texto vigente (Última reforma aplicada 13/03/2002) México.

LÓPEZ CRUZ, Ángel (2000). *Una nueva Hacienda Pública Municipal, apuntes para el análisis de su reforma*, en revista IAPEM No. 47 Septiembre-Diciembre México 2001.

MENDOZA PÉREZ, Juan (2003). *Distorsiones del Federalismo fiscal: el caso del Estado de México y sus municipios*, en REFLEXIONES, Economía y Políticas Públicas Enero-Diciembre 2003 México.

MERINO, Gustavo. *El Federalismo Fiscal: Diagnostico y Propuestas. Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*. ITAM. México 2001.

MERINO MAÑÓN, José (1996). *Ensayos sobre la zona metropolitana del Valle de México*. Toluca México, ED. IAPEM

MORA BELTRÁN, Jorge Armando, *La Reforma del Sistema Federal Fiscal Mexicano*. México D.F. 2003.

“Origen del Ramo 28”, <http://www.inafed.gob.mx>, 24, VII, 2003.

“Población”, <http://www.inegi.gob.mx>, 24, I, 2004.

“Ramo 28”, <http://www.shcp.sse.gob.mx>, 18, VII, 2003.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal 1998 – 2000, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Fortalecimiento Municipal. México, enero del 2000.

SEDAS ORTEGA, Cecilia (2003). *Criterios para la Distribución de Participaciones Federales a Municipios por las Entidades Federativa para 2003* en Hacienda Municipal . Revista trimestral, No. 83, México, pp. 36 – 50.

Sistema Nacional de Información Municipal Versión 6.

VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo A. y RODRÍGUEZ OBREGÓN, José A. *Municipio*, INAPQ, México 1997.

ZARZOSA ESCOBEDO, José Antonio (2000). *Descentralización y control del gasto público municipal*, en revista IAPEM. No. 46 Mayo-Agosto México.