

54  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

"LOS RECURSOS FINANCIEROS EN EL  
DESARROLLO MUNICIPAL. FINANZAS,  
PLANEACION Y DESARROLLO EN EL MUNICIPIO  
DE NICOLAS ROMERO. 1994 - 1996"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICAS  
P R E S E N T A :  
MA. CONCEPCION ROJAS CORRAL

ASESOR: LIC. GERARDO ROLDAN CEBALLOS



ACATLAN EDO. DE MEX.

ABRIL DE 1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Dedico este trabajo con todo cariño a:**

***Don Baltazar Rojas Carrillo***

***Sra. Lugarda Corral Landa***

**A QUIENES DEBO TODO CUANTO SOY**

***A mis hermanos:***

**POR SU APOYO INCONDICIONAL**

***A mis sobrinos:***

**COMO ALICIENTE A SU VIDA FUTURA**

***A mi asesor:***

***Lic. Gerardo Roldán Ceballos***

**POR SU TIEMPO Y DEDICACION**

**"LOS RECURSOS FINANCIEROS EN EL DESARROLLO MUNICIPAL.  
FINANZAS, PLANEACION Y DESARROLLO EN EL MUNICIPIO  
DE NICOLAS ROMERO.  
1994-1996"**

	<b>Págs.</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAP. 1. Marco Teórico Conceptual.</b>	
1.1. El Desarrollo.	4
1.2. La Planeación.	10
1.3. El Municipio.	18
<b>CAP. 2. Antecedentes Generales del Municipio.</b>	
2.1. Aspectos Historicos.	26
2.2. Aspectos Fisicos.	31
2.3. Aspectos Sociales.	34
2.4. Aspectos Económicos.	44
<b>CAP. 3. Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.</b>	
3.1. El papel Económico del Estado.	47
3.1.1. El Estado y el Desarrollo Social	63
3.2. Que son los Comités de Planeación Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación Municipal (COPLADEM).	67
3.2.1. Funciones y Objetivos de los COPLADES y COMPLADEM.	71
3.3. Fuentes Financieras Federales.	78
3.4. Fuentes Financieras Estatales.	88
3.4.1. Objetivo y Función.	92
<b>CAP. 4. Impacto de los Programas de Financiamiento en el Municipio de Nicolás Romero.</b>	
4.1. Convenio de Desarrollo Social (CODESOL)	95
4.2. Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), en Nicolás Romero.	105
4.3. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en Nicolás Romero.	112
<b>CONCLUSION</b>	
<b>ANEXOS</b>	
<b>MAPAS</b>	
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	

## INTRODUCCION

El desarrollo social, económico y político de México se ha dado en los últimos tiempos caracterizado por la creciente explosión demográfica que han sufrido los Municipios de la República, lo que en las últimas décadas ha dado como resultado que las fuentes financieras sean insuficientes para sustentar el desarrollo socioeconómico a nivel regional

Asimismo, el nuevo federalismo que promueve el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, implica la existencia de regiones próspera de estados y municipios fuertes que impulsen la unidad, que combatan rezagos y que mitiguen contrastes. Lo cual equivale a destinar y reasignar recursos de inversión para desarrollar la infraestructura y el equipamiento municipal, a fin de propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En esta virtud, el Gobierno del Estado de México impulsa, actualmente; formas de administración más cercanas a la sociedad, consciente de que la reactivación de nuestro federalismo equivale a un transitar del centro a la periferia, de abajo hacia arriba, para optimizar la coordinación intergubernamental y coadyuvar al incremento de la eficiencia y eficacia de los modelos de gestión locales.

De tal manera, se trata de fortalecer al Municipio a través de los diferentes programas, para descentralizar facultades y recursos a nivel federal y estatal.

Por lo anterior, el objetivo de este trabajo es el de analizar algunos mecanismos para fortalecer la capacidad financiera del Municipio de Nicolás Romero, en el Estado de México

mediante diversos apoyos económicos o programas específicos de acuerdo con las prioridades que se presentaron en la administración de 1994-1996.

Así, en primera instancia se hace mención a un Marco Teórico Conceptual, compuesto por los siguientes elementos: Desarrollo, Planeación y el Municipio. En el primer punto se habla de las teorías que se han suscitado en torno al desarrollo. La planeación, corresponde al segundo elemento que constituye uno de los principales instrumentos que deben de utilizar la administración pública en general y en particular los Ayuntamientos, para dirigir el desarrollo de las comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles. Con lo que respecta al Municipio, se hace una breve semblanza de cuándo y cómo surge, su marco jurídico y las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo capítulo, se habla específicamente sobre los aspectos históricos, físicos, sociales y económicos que conforman el Municipio de Nicolás Romero.

Dentro del capítulo tres, se toman aspectos de las finanzas públicas y el desarrollo social, es decir, el papel que desempeña el Estado para lograr un buen desarrollo de los Municipios y sobre todo de la participación de la sociedad para que se lleven a cabo actividades prioritarias en conjunto con organismos como son los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM) y los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES), de tal manera que se pueda dotar de servicios básicos a la población, como son agua potable, pavimento, drenaje, alcantarillado, como lo indica el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el cuarto y último capítulo se hace referencia al Convenio Único de Desarrollo (CUD), es necesario hacer mención que el CUD se ha transformado al paso del tiempo y de

manera muy particular cuando las condiciones socioeconómicas y políticas obligaron al sector público a asumir directrices que respondieron a las necesidades del contexto social, político y económico, atendiendo al bienestar común. Es por ello que durante la década de los 80's el CUD cambia el nombre, pasando a ser el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL). Por otra parte, el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), y Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); se analizarán como caso práctico estos programas de financiamiento que se implementaron dentro del Municipio de Nicolás Romero. Ahí se observarán los avances que se han dado dentro del Municipio durante la administración comprendida en los años 1994-1996.

## CAPITULO 1 MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

Nuestra "... labor consiste en volver a pensar, profundizar, pero ante todo crear una cosa nueva: el bienestar físico para todos al servicio de un bienestar cultural, moral, espiritual, social; en una palabra, el desarrollo en todas las dimensiones humanas".

Denis Goulet

### 1.1. El Desarrollo.

El desarrollo es un proceso deliberado, constante y sostenido de transformación y de progreso que se logra a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos, y morales que hace que los hombres, comunidades, países, y el mundo entero pasen a etapas más elevadas de dignidad y convivencia humana.

Así pues, el concepto de desarrollo se puede examinar desde ángulos muy diversos. Quienes prefieren hablar de "países pobres", tienen del desarrollo un concepto en que predominan los aspectos relativos a la distribución del ingreso, tanto en países ricos y pobres. Quien habla del "subdesarrollo", tiende a concebirlo como una situación estructural e institucional característica, como una etapa en el proceso histórico del desarrollo. El que prefiere la expresión "países de desarrollo", acentúan más bien el aspecto de las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad.

Así, cada concepto destaca un aspecto particular de la "problemática del desarrollo y de esa manera constituye de hecho un diagnóstico de las causas básicas y de la política de desarrollo, puesto que el concepto prejuzga el sentido en el cual se debe proceder para obtener el desarrollo".<sup>1</sup>

El desarrollo es un proceso social global, y solo por comodidad metodológica o en un sentido parcial, puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural y social.

"El desarrollo, como idea, se diferencia, y en cierto modo se opone a la idea luminista de progreso. En términos conceptuales, el desarrollo es la explicación de potencialidades preexistentes en el proceso histórico-social. Esas potencialidades son los medios de ejercicio de la racionalidad. En términos reales, el proceso de desarrollo es el proceso histórico-social mismo en la medida en que se encamine a su creciente racionalización".<sup>2</sup>

La teoría del desarrollo económico trata de explicar "en una perspectiva macroeconómica, las causas y el mecanismo de aumentos persistentes de la productividad del factor de trabajo y sus repercusiones en la organización de la producción y en la forma en la que se distribuye y utiliza el producto social"<sup>3</sup>. Crecimiento y desarrollo son usados a menudo como sinónimos en la discusión económica pero en realidad no significan lo mismo dado que "crecimiento económico significa mayor producción y desarrollo económico implica al mismo tiempo crecimiento de la producción y los cambios técnicos e institucionales necesarios para que se produzcan"<sup>4</sup>. El crecimiento puede muy bien implicar no solamente un aumento en la producción, sino también una mayor utilización de los factores y un incremento en la eficacia.

---

<sup>1</sup> Sunkel, Cevaldo: Concepto de desarrollo (Lima: Ministerio de Educación), documento producido para los participantes en el Seminario de Planeamiento Pedagógico 1969.

<sup>2</sup> Juarbe, Helio: Desarrollo Económico y Desarrollo Político (Buenos Aires: Editorial Universitaria Eudeba), 1969 pág. 39.

<sup>3</sup> Hurtado, Celso: Desarrollo y Subdesarrollo (Buenos Aires: Editorial Universitaria Eudeba), 1965 s/n.

<sup>4</sup> Kandlerberger, Charles P: Desarrollo Económico (New York: Mc Graw Hill Book Co.), segunda versión en español, 1968: p. 19.

Todos los procesos sociales están estructuralmente relacionados, y si bien es cierto, que se desenvuelven en niveles dotados de una relativa autonomía -el nivel económico, el nivel social, y los niveles cultural y político-, no lo es menos que solo mediante una abstracción se puede concebir cualquiera de estos niveles independientemente del proceso social global.

Considerando en el marco más amplio de proceso social global, el proceso del desarrollo económico es uno de crecimiento del ingreso real, caracterizado por una mejor utilización de los factores de la producción de acuerdo con las condiciones reales de la comunidad y el nivel cultural de la época.

Asimismo, la idea de desarrollo difiere de la de crecimiento económico. Este último se refiere solamente "el aumento cuantitativo de la riqueza o del producto per cápita, mientras que la idea del desarrollo incluye la sensación de un mejoramiento cualitativo en la economía a través de una mejor división social del trabajo, el empleo de una tecnología mejorada, y la de mejor utilización de los recursos naturales y el capital"<sup>5</sup>.

El concepto del desarrollo difiere igualmente del Progreso. "La idea de progreso implica una continua incorporación de valores a través de un proceso de descubrimiento y creación de valores que en sí mismo es ilimitado. Por otra parte, la idea del desarrollo conlleva una sensación de limitación en términos cuantitativos e implica la existencia de directrices básicas de legitimidad o validez en términos cualitativos"<sup>6</sup>.

Con base en los criterios antes mencionados podemos llegar a comprender porque se considera al desarrollo como un proceso social que tiende fundamentalmente al mejoramiento humano concebido éste algunas veces como educativo, político, socio-cultural,

<sup>5</sup> Jaquelin, Heino. Desarrollo Económico y Político. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. pag. 15

<sup>6</sup> *Ibid.*, pag. 16

económico o moral, aunque siempre actuando todos ellos, como factores que son del proceso integral de transformación y de proceso, con la propiedad de ser un sistema de comunicación; es decir, que en determinada etapa del proceso integral pueda alguno tener mayor importancia relativa, aunque en la totalidad éste interdependa y condicione recíprocamente a los otros.

El desarrollo político se define como "el proceso evolutivo de prácticas políticas y sociales a través de etapas estrechas y continuamente relacionadas con el funcionamiento efectivo de la democracia y con la estabilidad. En algunos casos esta evolución habrá podido acelerarse como resultado de factores demográficos o económicos. En estos, el proceso evolutivo podrá deberse a la acción deliberada de líderes políticos empeñados en la tarea de introducir cambios estructurales con el fin de promover dicho desarrollo"<sup>7</sup>.

Sin embargo, "el desarrollo político auténtico no puede estar basado solo en ideales teóricos de la democracia, porque eso produce una sociedad estancada, así como tampoco en los frutos de una revolución violenta"<sup>8</sup>. El desarrollo político está relacionado con los cambios de estructuras, con los procesos políticos, con la educación del pueblo, con una mayor eficiencia y coherencia en la labor de los órganos del Estado, entre otros.

Podríamos afirmar entonces, que el desarrollo político, debe servir para transformar el estatus, es decir, el orden de cosas prevalecientes. Como lo expresa el Centro para el Des-

---

<sup>7</sup> Gd, Federico G. Instrucciones de Desarrollo Político de América Latina (Buenos Aires Instituto para la Integración de América Latina), 1996 pág. 3

<sup>8</sup> Véase a Crane Brinton, Anatomía de la revolución sobre las dificultades prácticas de definir ese término, que para otros autores significa "un cambio fundamental en la organización política de una nación, y la transferencia del poder mediante la violencia de una clase o grupo a otro". Según otros, las transformaciones fundamentales características de una verdadera revolución implican largos procesos mediante los cuales se efectúa una distribución de la riqueza, se modifican las relaciones sociales y nuevos grupos sociales acceden a una posición dominante dentro del Estado.

arrollo Económico y Social de América Latina (DESAL, Institución Privada, Autónoma y caracter Internacional), "... no ha logrado surgir y afirmarse un movimiento capaz de romper el marco político tradicional. Por lo demás -y aquí está una de las raíces del problema-, no se trata solo de superar el marco puramente político, sino el complejo social en que aquel se sostiene y que, por el juego dialéctico de causas y efectos, se ve reforzado por la acción y omisión del gobierno".

Por otro lado, el desarrollo socio-cultural comprende fenómenos tan variados como los asuntos demográficos, no solo cuantitativos, sino cualitativos de concentración en áreas metropolitanas, migraciones internas, crecimiento de la población, nivel de vida, entre otras, todas las cuales han de orientarse a la promoción del hombre, como ente socio-cultural que es.

Así pues, podemos concluir que en este apartado se manejan tres enfoques diferentes acerca del desarrollo.

El primer enfoque está referido al desarrollo como crecimiento, en donde se suele definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento; es decir, el ingreso por habitante es el indicador o medida más adecuado para definir el nivel y ritmo de desarrollo.

El segundo enfoque trata al subdesarrollo como etapa; este proceso es concebido como una sucesión de etapas que se recorren desde la más primitiva o tradicional a la más

---

<sup>9</sup> Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, DESAL (Barcelona, Editorial Herdes), segunda edición. Tomo I. 1966. págs. 294

Por último, el tercer enfoque llamado desarrollo como un proceso de cambio estructural. Basado en la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en donde el Estado tiene la función de ser orientador, promotor y planificador, bajo ciertas reformas y modalidades de financiamiento interno y externo, es decir, el proceso de cambio está referido a la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con otras sociedades. Tomando como esencia la base de esta concepción que comprende los aspectos relacionados con la planeación y desarrollo, es la que se usará como guía a lo largo del trabajo, aplicándose al caso específico del municipio de Nicolás Romero.

## 1.2. La Planeación.

La planeación es de gran relevancia para anticipar necesidades y programar actividades a desarrollar en un futuro, así como lograr un aprovechamiento de sus recursos.

Se define a la planeación como, "una actividad que pretende:

- 1) precisar objetivos coherentes y prioritarios al desarrollo económico y social.
- 2) determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos, y
- 3) poner efectivamente en ejecución dichos medios con vistas a la realización de los objetivos apuntados"<sup>10</sup>.

Como actividad tiende a fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes, la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social, generalmente implantada por el Estado que trata de alcanzar ciertos resultados mediante la aplicación de planes apropiados.

Cabe mencionar que el éxito de la planeación depende no solo de su capacidad para alcanzar las metas articuladas con un mayor grado de éxito que el que lograría la actividad no planificada; también depende de su capacidad para formular estas metas en forma tal que expresen las aspiraciones de las personas a través de cuyos esfuerzos se realiza el Plan.

---

<sup>10</sup> Brethert, Charles. Planeación y crecimiento acelerado. Traducción de Ramón Ramírez Gómez. México, Ed. Fondo de Cultura Económica 1961. pág. 177

En toda planeación se lleva esencialmente "dos etapas: la preparación de los planes y su ejecución"<sup>11</sup>. La primera etapa se puede dividir en tres partes: análisis y diagnóstico de la situación; elección de objetivos que habrán de alcanzarse en el marco de esa situación dada para alcanzar los objetivos seleccionados<sup>12</sup>. La segunda etapa, relativa a la ejecución de los planes, también puede ser dividida, aunque no siempre en una forma tan clara, en dos partes: "estancamiento de los nuevos mecanismos legales y administrativos, o de los organismos privados o públicos nuevos que permitirán la realización de los objetivos perseguidos, y la operación de estos mecanismos con tales objetivos en perspectivas"<sup>13</sup>.

La primera etapa de planeación, la preparación del plan como tal, y los tres pasos involucrados en esta etapa, como se señaló anteriormente. La situación se puede analizar en forma racional, como sucede cuando el diagnóstico se confía a un grupo de expertos, o cuando, en cuestiones menos técnicas, es el resultado de la opinión prevaleciente en la comunidad, fundada en un sentimiento común.

Antes de tratar formular objetivos susceptibles de ser realizados, es necesario tener información previa, tan completa como sea posible, de las condiciones económicas y sociales existentes.

Más exactamente, lo que conviene captar con gran precisión es, a la vez, la situación presente y la evolución pasada, en la medida en la que esta puede instruir sobre las posibilidades de la evolución futura.

---

<sup>11</sup> Jaguaribe, Helio. *Desarrollo Económico y Político México*. Fondo de Cultura Económica 1973 pág. 26

<sup>12</sup> La triple derivación de la planeación deriva de los requerimientos del proceso de toma de decisiones como tal. Véase, entre otros, a Herbert A. Simon, "Political Research: the Decision-making Framework" en David Easton, comp. *Varieties of Political Theory* (Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall, 1966), págs. 18-21.

<sup>13</sup> Jaguaribe, Helio op. cit. pág. 28

El segundo paso incluido en la preparación del plan es, la selección de los objetivos. En esta etapa se encuentra una jerarquía de objetivos que van de lo "general a lo específico, de lo abstracto a lo particular, de lo inconmensurable a lo mensurable"<sup>14</sup>. Asimismo, en un plan debemos encontrar todos los niveles, los más abstractos -las aspiraciones-, que reflejan los objetivos últimos de la sociedad, los intermedios -las metas-, que todavía son abstractos, pero que pueden ser susceptibles de alcanzarse durante un periodo de operación del plan; y los menos abstractos -los objetivos-, que son los resultados cuantitativos específicos que el plan debe alcanzar.

El siguiente paso comprendido en la preparación del plan -la determinación de los medios que se emplearon en la búsqueda de los objetivos escogidos-. Al seleccionar las metas siempre es necesario considerar los medios disponibles, ya que jamás existen medios suficientes para alcanzar todos los objetivos. Siempre es necesario considerar las metas al elegir los medios, ya que las instituciones deben alcanzar las metas de la sociedad. Puede considerarse entonces que "los medios consisten en ciertas cantidades físicas de recursos y en la manera en que pueden emplearse"<sup>15</sup>.

Consideremos ahora la segunda etapa de la planeación: la ejecución del programa. Si el plan se basa en el análisis adecuado de la situación, y está orientado a la obtención de los objetivos compatibles con la situación y se encuentra apoyado en políticas y proyectos satisfactoriamente adoptados a los fines que se persiguen y además está basado en un sistema de motivaciones adecuado a las condiciones en las cuales deben ponerse en práctica los proyectos, tendrá las condiciones esenciales necesarias para su aplicación.

Para que un plan sea válido, debe depender de sus "tres pasos formativos: el análisis o diagnóstico de la situación, selección de objetivos compatibles con la situación, la

---

<sup>14</sup> Griffin, K. B. y Enos, J. L. La planificación en el Desarrollo México. Ed. Fondo de la Cultura Económica, 1975 pág. 52

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 68

selección entre sí, y la adaptación de medios adecuados<sup>16</sup>, de acuerdo con las necesidades de la situación para la realización exitosa de los objetivos escogidos. Entre los medios que se pueden adoptar deben distinguirse los que en términos generales apoyan las medidas destinadas, mediante su aplicación o acción, a alcanzar los fines deseados, y los que en sentido estricto contribuyen a las motivaciones o causas por virtud de las cuales se espera que la política y los proyectos constantes incorporados al plan se realicen eficazmente.

Las condiciones en las cuales pueden ejecutarse con éxito un plan dependen dentro del ámbito interno del mismo de su validez con respecto a la sensatez del diagnóstico de la situación, de lo razonable de los objetivos escogidos, de la racionalidad de los medios.

Sin embargo, aparte de todo lo anterior, el cumplimiento de un plan depende de circunstancias externas al mismo, que en principio pueden y deben ser tomadas a consideración cuando se diagnóstica la situación, pero en teoría quedan fuera del área condicionada por el plan.

Para planificar es necesario considerar también las instituciones bajo las cuales deberá ocurrir el crecimiento, la distribución resultante del ingreso y la riqueza, la concentración de actividades en ciertas áreas y las tensiones que esto producirá, y finalmente si todos desean o no cambios, y si no los desean cómo pueden mejorarse. "Se juzgará que un plan es integral sólo cuando estipule qué es lo que debe lograrse, y quienes compartiran los beneficios y los esfuerzos"<sup>17</sup>.

Las bases legales que sustentan la participación del municipio en la planeación son las siguientes:

---

<sup>16</sup> Jaguamba, Heiso op cit, pág 27

<sup>17</sup> Griffin, K B y Einos, J L op cit, pág 21

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -
- Ley de Planeación
- Constitución Política del Estado
- Ley Estatal de Planeación
- Ley Orgánica Municipal

El máximo ordenamiento legal de la planeación se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25 y 26:

**Art. 25** "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".<sup>18</sup>

**Art. 26** "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia de la democratización política, social y cultural de la Nación".<sup>19</sup>

De tal manera que en el art. 25 se otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Asimismo, señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 25 Secretaría de Gobernación, México, 1992 pág. 41

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 42

En el art. 26 se confiere al gobierno federal las facultades para llevar a cabo la planeación económica nacional y para coordinar convenios los planes de desarrollo que lleven a cabo los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo y concertando también las actividades de las particulares en esta materia.

Todo esto enmarcado en un conjunto de actividades que recibe el nombre de Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De esta manera, garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de planear los programas de gobierno.

La Ley de Planeación es el máximo ordenamiento jurídico que reglamenta el art. 26 Constitucional que establece y señala:

- El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo.
- Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo a los municipios.
- La concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

En la Constitución Política del Estado se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y la sociedad.

Se dispone también que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población.

Como producto de esta acción, la constitución estatal señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

Con lo que respecta a la Ley Estatal de Planeación, aquí se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal, en ella se consignan las facultades que tiene el ejecutivo estatal en esta materia, las atribuciones que éste tiene que fijar los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Estatal de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Esta ley también determina los organismos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo estatal coordine, mediante convenios con los municipios e induzca y concierte la participación de los sectores social y privado para la elaboración y ejecución del plan.

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del municipio para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer

las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

De lo anterior podemos deducir que la planeación constituye un instrumento primordial que debe utilizar el Ayuntamiento con el objeto de dirigir el desarrollo de las comunidades para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles que hay dentro de él.

El municipio tiene la facultad para participar en la planeación del desarrollo, a través de la formulación, aprobación y ejecución de planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas dentro del mismo, para satisfacer las necesidades de salud, vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos.

### 1.3. El Municipio.

Es de suma importancia conocer la región que se habita tanto lo político, económico, cultural, histórico, y social. Para ello podemos decir que el municipio es la célula básica de la división territorial de nuestro país, así como de su estructura de gobierno.

En sus primeras manifestaciones, el municipio, si bien no en forma jurídica, pero si en forma natural, aparece cuando el hombre se hace sedentario, conforma los primeros asentamientos y siente la necesidad de organizarse. Por lo que Ochoa Campos dice que el "municipio es el efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales"<sup>20</sup>. Por otra parte, Muñoz y Ruiz Massieu afirman que el "municipio primero es de tipo natural y posteriormente se transforma en político institucional"<sup>21</sup>. Es decir, primero surge la aglutinación inconsciente de los seres humanos como un medio de protección y subsistencia para llevar a cabo los fines colectivos necesarios, para pasar a un agrupamiento vecinal cuya complejidad requiere de institucionalizarse, dando paso al municipio en su conformación institucional en su expresión.

Ante la expansión del imperio español en siglo XVI se promovían toda clase de expediciones para explorar las tierras que se encontraban al occidente. Así, "surge de la isla de Cuba una tercera expedición, costada por particulares y por el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez. Dicha expedición estaba comandada por el capitán Hernán Cortés que tenía como objetivo extender a las nuevas tierras los conceptos religiosos"<sup>22</sup>. Cuando Cortés, que contaba con la capitulación de rigor que constituía a su vez el ordenamiento legal de la corona, estaba listo para salir a la búsqueda de las costas de occidente, se le revoca el nombramiento y Diego de Velázquez lo manda a aprehender, por lo que el capitán apresuro

<sup>20</sup> Ochoa, Campos Mouas. La Reforma Municipal. Ed. Porra México, 1979 pág. 29

<sup>21</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu Mario. Elementos jurídicos del municipio en México. UNAM México, 1979 pág. 17

<sup>22</sup> Citado por Raúlán Ceballos Gerardo. Proyecciones Económicas para el Desarrollo Municipal. Ensayo. pág. 12

su salida y parte de Cuba el 18 de febrero de 1519. Así, al llegar a las costas de Yucatán e inicia un recorrido fundamental en la conformación de lo que sería una nueva, y la más importante colonia para España

En la mente de los expedicionarios estaba la idea de formar un Ayuntamiento, por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras y poder desligarse de las obligaciones que los ataban a Diego de Velázquez.

El primer Ayuntamiento en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación.

Bernal Díaz del Castillo, relata que "... ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz... se puso en picota en la plaza y fuera de la Villa una horca"<sup>23</sup>.

El sustento jurídico que Hernán Cortés conocía era "que al conformar un Ayuntamiento, este se consolidaría no solo como un soporte legal del poder, sino también como un órgano representativo de la corona en la nueva colonia, pues el Ayuntamiento es en quien reside la representación del Rey, y puede en su Real Nombre proveer al gobierno de sus armas"<sup>24</sup>.

Así, "la colonización de la Nueva España se realizó a través del municipio"<sup>25</sup>. no obstante, "la división territorial de la Nueva España no se fundamentó directamente sobre el municipio y si en la encomienda"<sup>26</sup>, institución encargada a aquel que por méritos propios

<sup>23</sup> Díaz del Castillo Bernal. Historia verdadera de la conquista de la Nueva España. E. Porrús México, 1979 pág. 72

<sup>24</sup> Citado por Rejón, Ceballos Gerardo, op. cit. pág. 13

<sup>25</sup> Evolución del Municipio Méxicano. Seminario Hispanoamericano. Orígenes, evolución y perspectiva del municipio. Junio, 1992. Toluca, México. Coordinación General de Apoyo Municipal, Gobierno del Estado de México

había realizado alguna labor o hazaña de corte militar o estratégico al descubrir nuevas tierras que representarían un beneficio directo a la corona, y que en calidad de premio se otorgaba dicha encomienda que tenía como objetivo evangelizar a los indígenas o naturales de la región, al mismo tiempo de hacer producir la tierra a fin de redituarle un beneficio adicional a la corona.

El régimen municipal en dicha época tenía a su cargo la administración local tocante a los servicios más urgentes de la comunidad (conservación de las calles y paseos públicos, distribución del agua potable, inspección de comercio y mercados), y en general todo lo concerniente a la defensa y seguridad de la población.

Los Ayuntamientos contaban con dos fuentes de ingresos: los llamados propios que eran las tierras señaladas a los Ayuntamientos para aplicar sus productos a los gastos municipales, y los arbitrios, o sea, los impuestos de los Ayuntamientos recibían de los habitantes para los servicios públicos.

Posteriormente, "la hacienda reemplaza a la encomienda, como promotora del desarrollo el crecimiento económico, rural, olvidada como institución real busca una integración de las clases sociales, y sustentada en el obscurantismo religioso, la dominación absoluta de una sociedad desangrada por la explotación y la miseria generalizada, motores de la acumulación económica de un determinado sector social y pasando a convertirse en un foco de explosión social no solo para la Corona"<sup>27</sup>. Pues más adelante, en el México independiente tuvieron su trascendencia, hasta llegar así, al llamado movimiento reivindicador de la revolución de 1910.

---

<sup>26</sup> Historia General de México El Colegio de México 1982 Versos Autores pag. 33

<sup>27</sup> Citado por Roldán, Ceballos Gerardo op cit pág. 13

En la Revolución Mexicana es cuando existe la voluntad política de establecer al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política del Estado mexicano, tomando en cuenta el sistema federal existente. Por lo que competencia municipal quedo sujeta al orden estatal y federal en aquellos asuntos de pertenencia nacional.

Así, el reconocimiento del municipio en la Constitución de 1917 encuentra la participación de sus ciudadanos en el gobierno y esencialmente el poder de decidir sobre sus propios órganos gubernamentales.

La Constitución de 1917 para poder confirmar el carácter jurídico y elevar el rango de poder público o gobierno el municipal, suprime las jefaturas políticas reconociendo la autonomía política a la que se refiere la elección popular y directa de los ayuntamientos.

La fracción II del artículo 115 de la citada Constitución se refiere al aspecto más trascendente: la autonomía municipal a través del libre manejo de su Hacienda, conceptualizandola en los siguientes términos:

II "los municipios administraran libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales"<sup>28</sup>.

Sin embargo, la Constitución en su artículo 115 ha sufrido según, Quintana Roldán "ocho reformas a manera de ir perfeccionando y depurando la actividad de la administración municipal"<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Anzela, G. Mariano Ensayo presentado en la obra La Reforma Municipal en la Constitución. Porrúa, México, 1966 Citado por la Revista Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Sep-Oct. 1967, pág. 28

<sup>29</sup> Quintana, Roldán Francisco. Comentarios al artículo 115 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pág. 280

La primera Reforma se hizo en 1928 para regular el mínimo de diputados que debía tener cada Estado.

La segunda Reforma aparece en 1933 estableciendo la prohibición de reelección en el Régimen Municipal.

En 1943, se da la tercera Reforma donde se hace referencia a la ampliación del cargo de Gobernador de cuatro a seis años.

La cuarta Reforma se da en 1947 en donde se otorga el conocimiento del derecho al voto a la mujer en el Marco General de Igualdad Política y Superación Cívica.

Con Adolfo Ruiz Cortinez se dió la quinta Reforma en 1953, la cual otorgaba la ciudadanía a la mujer, por lo que se suprimió la reforma anterior.

La sexta Reforma es en 1976, modificandose el texto de las fracciones IV y V del artículo 115, en la fracción IV donde señala que:

"Los Estados y Municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia"<sup>30</sup>.

En la fracción V: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el

---

<sup>30</sup> Ibid. pág. 401

ámbito de competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia"<sup>31</sup>.

La séptima Reforma al artículo 115 se efectuó en la gestión de López Portillo en 1977 y fue relativa a la fracción tercera para introducir el sistema de Diputados de Minoría de la Legislaturas Locales y el principio de Representación Proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías.

La última Reforma al artículo 115, se da con el presidente Miguel de la Madrid el 3 de febrero de 1983, en donde se precisan las atribuciones municipales y regula relaciones de las atribuciones del Estado y las del Municipio.

Así, podemos decir, que el Municipio Mexicano se debilita al no tener recursos para su existencia, siendo inoperante jurídica y políticamente para instrumentar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional.

Señala Rocha Díaz: "La democracia actual en sentido integral no puede darse sin el pleno respeto al Municipio y el respeto al Municipio se inicia por el acatamiento a las decisiones políticas de los habitantes de cada una de las células del ser nacional, para el respeto del Municipio, es condición dotarlo de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades"<sup>32</sup>.

El proceso descentralizador redujo a su mínima expresión al Municipio, haciéndole depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales, esa dependencia impidió el desarrollo cívico-político, por lo que las decisiones

<sup>31</sup> *Ibid* pág. 402

<sup>32</sup> Rocha, Díaz Salvador Nuevo Derecho Constitucional Mexicano pág. 274

más importantes del Municipio se tomaban y se instrumentaban en otras partes rayando en el extremo de que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que éstas se realizaban materialmente en su territorio.

No obstante, Miguel de la Madrid planteó la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, resultando ser el Municipio instancia fundamental para realizar y alcanzar esos fines ya que constituye el núcleo esencial de la sociedad.

De tal manera que era necesario la redistribución de competencias porque la centralización se había reflejado en el crecimiento de competencias de la autoridad federal en perjuicio de los gobiernos estatales y municipales.

Así, podemos concluir que cuando se habla del Municipio, se debe tener presente como una forma esencial e irremplazable de organización socio-política y en tal sentido se establece la interrelación entre el Estado y el poder social municipal, dentro de la estructura nacional.

Entendiéndolo como la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular, el Municipio, en su interrelación con los otros poderes, ha de participar con su propia fisonomía.

De lo antes mencionado acerca de la planeación, el desarrollo y el municipio se puede comentar lo siguiente.

La planeación que se ha llevado del municipio de Nicolás Romero aún no tiene objetivos bien específicos a alcanzar, y esto se debe en primer término a que en época de elecciones los partidos políticos presentan candidatos escogidos para representar los

intereses de los jefes de partido, y el pueblo se ve obligado a votar por uno de esos candidatos, a pesar de que los verdaderos intereses sociales no encuentren una expresión adecuada. En segundo lugar cuando terminan las elecciones y se ha logrado llegar al poder, los partidos políticos desaparecen hasta las próximas elecciones. En tales condiciones, el gobierno no se encuentra responsable ante nadie, y en consecuencia se pierden los verdaderos intereses de la población. Por último, dentro del municipio hay una incapacidad por parte de las autoridades para realizar las expectativas de la población abusando de la acción administrativa, lo cual implica que la verdadera representabilidad política está ausente todavía, ya que el funcionamiento libre y abierto de las instituciones democráticas no produce aun la representatividad de las funciones gubernamentales frente a las políticas, o lo que es peor a la de las funciones políticas frente a las sociales.

Sin embargo, para que se pueda lograr una planeación adecuada dentro del municipio y llegar al desarrollo, se propone que debe de haber una verdadera representatividad política mediante las demandas de la comunidad en términos de participación en intereses colectivos, antes la oferta del gobierno sobre programas ejecutables para los habitantes de Nicolás Romero o de la probabilidad de la acción gubernamental por parte de los partidos políticos que aspiran al poder.

## CAPITULO 2 ANTECEDENTES GENERALES DEL MUNICIPIO

"El buen ciudadano es el que sabe con qué elementos está hecho su propio país, y cómo pueden coordinarse para llegar, por métodos e instituciones nacidos de su propio desarrollo, aquel estado apetecible en que todos los hombres se conocen y disfrutan de la abundancia que la naturaleza puso para todos, en el suelo que fecundan con su trabajo y defienden con su vidas."

José Martí

### 2.1. Aspectos Históricos.

Si es verdad que están tan estrechamente unidos el presente y el pasado, es lógico suponer que así como muchos de los beneficios económicos, políticos, culturales, etcétera, de que se goza ahora se deben al pasado; muchos de los problemas que actualmente nos aquejan se originan también en hechos u ocasiones anteriores. De ahí se infiere que, si anhelamos encontrar la solución a esos problemas en mucho nos ayudaría el juicioso conocimiento de nuestro pasado.

Los primeros habitantes de Nicolas Romero fueron los Otonúes, pueblo nómada y cazador, vivió de los frutos que ofrecía la naturaleza. Estos habitantes llanaron a dicho municipio "Azcapotzaltongo, el cual proviene Azcapultzalli, horniguero, tontli, diminutivo

despectivo y co, en, por lo que significa: En los homigueros<sup>32</sup>. Y su fundacion data, aproximadamente de finales del siglo XII.

Más tarde se presenta en el Valle de Mexico los grupos Chichimecas cuya influencia habria de perdurar durante siglos. Al entrar en decadencia este reino surge el poderio Azteca. Poco despues este poder se concentra en Azcapotzalco; es probable que de esta época provenga la importancia de Villa Nicolas Romero, su nombre primitivo se relaciona estrechamente con la metrópolis, constituyendose en ese tiempo en el segundo pueblo en importancia dentro de la zona, pues su ubicación quedaba justamente a media distancia entre las respectivas áreas de influencia Otoma y Azteca.

Al inicio de la colonia, "los indios no eran despojados de sus tierras, pues las primeras oleadas de españoles estaban formadas por aventureros no acostumbrados al trabajo de la agricultura"<sup>33</sup>.

Así, ninguno de los adelantos de la colonia beneficio a nuestros antepasados, pues lo "paupérrimo de la economía de los indigenas no les permitia adquirir ganado lanar, ni carnes, ni telas. En cambio, frecuentemente sufrían destrozos en sus sembrados por invasiones del ganado de los españoles"<sup>34</sup>.

De igual manera, las clases sociales bajas de esa época, se veían afectadas por las claras desigualdades entre estas y los españoles, siendo una de las puntas más importantes para el movimiento de Independencia.

<sup>32</sup> Esperanza, Sembranzas Naves. En los pequeños homigueros. Ensayo histórico anecdótico. Primera parte, pag. 146

<sup>33</sup> Miranda, Basilio Angel. La evolución de México. Ed. Herrero. pag. 232

<sup>34</sup> Loc. Cit.

Antes de consumada la Independencia "en 1820, Nicolás Romero se eleva a la categoría de municipio con el nombre de San Pedro Azcapotzaltongo"<sup>35</sup>.

Aunque debe mencionarse que en 1824 nace el nuevo Estado Libre y Soberano de México, y con ello la primera Legislatura particular del Estado de México en el mismo año, designado como primer Gobernador Constitucional a Don Melchor Múzquiz.

Es con ese motivo que "el municipio de Azcapotzaltongo es bautizado como Monte Bajo, pasando a formar parte del IV Distrito, con cabecera en Tacuba"<sup>36</sup>.

Adelantandonos al orden de las fechas, se comprometera que "el municipio conserve el nombre de Monte Bajo hasta el 18 de abril de 1898, y se le impuso el del prototipo del chinaco Nicolás Romero, y la cabecera municipal fue elevada en esa fecha a la categoría de Villa con el nombre de Villa Nicolás Romero"<sup>37</sup>, nombre que se conserva hasta la fecha.

Al terminar el movimiento de Independencia la calma retomo al municipio y se disfruto de un periodo de paz que se vio interrumpido hasta las acciones de la guerra de Reforma.

Es de suponerse que en este periodo de relativa calma "entre 1840 y 1857, es cuando se inicia la industria textil en Villa Nicolás Romero"<sup>38</sup>.

Asimismo, la primera fabrica en el municipio empieza sus actividades en 1857, en el ramo de hilados y tejidos ubicada en San Ildefonso. Cuando ya funcionaba a nivel industrial,

<sup>35</sup> Monografía de Nicolás Romero Gobierno del Estado de México 1988-1990 pag. 18

<sup>36</sup> Esperanza, Santibañez Xavier op cit pag. 47

<sup>37</sup> Loc cit

<sup>38</sup> Ibid, pag. 48

el agua existente en San Ildefonso no era suficiente para mover las turbinas, por esta razón perforaron un túnel de Colmena a Barrón para traer agua hasta San Ildefonso.

A pesar de lo anterior el agua seguía siendo insuficiente, por lo que optaron por trabajar con turbinas de vapor y también fue insuficiente.

"En 1896, se fundaron tres plantas hidroeléctricas para con la energía generada mover su maquinaria. Estas plantas fueron Tihán, Fernández Leal y Villada"<sup>39</sup>.

Posteriormente hubo cambio de dueño y las ventas se vinieron abajo, teniendo que cerrar en 1953, liquidando parcialmente a su personal. Tres años después la fábrica se reabrió.

Durante el gobierno interino de Mariano Arizcorreta, en el año de 1849, se presenta un informe sobre la industria agrícola, fabril y mercantil; aunque en ese informe no se citan las fábricas textiles de la región de Monte Bajo.

Es hasta el año de 1893, en la memoria presentada por el gobernador del Estado de México, General José Vicente Villada, en donde se cita que el municipio de Monte Bajo contaba con las siguientes fábricas: El Barrón y la Colmena, San Ildefonso, El Progreso Industrial que en el año de 1904 se fusiona a la fábrica de papel de San Rafael Anexas S.A. Es importante señalar "que a fines del siglo pasado ya se contaba con energía eléctrica en la región"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Loc. cit.

<sup>40</sup> Ibid., pág. 52

Para que los productos que elaboraba la incipiente industria local fuesen comercializados era necesario trasladarlos a la capital; inicialmente esta labor se hacía a caballo, transporte que fue insuficiente por lo que hubo de crearse un ferrocarril que transportara pasajeros, productos agrícolas e industriales. De tal manera que el ferrocarril y la energía eléctrica fueron factores determinantes en su época, para el desarrollo económico-industrial del municipio de Nicolás Romero.

El ferrocarril se comenzó a construir a finales del siglo pasado y su desarrollo fue lento, por lo que influyó indudablemente la topografía del terreno.

Estos son algunos sucesos que muestran como ha venido transformándose el municipio, hasta conformar el Nicolás Romero que actualmente conocemos.

## 2.2. Aspectos Físicos.

Es importante mencionar que los aspectos físicos de cualquier lugar son factores determinantes para el desarrollo económico, político, social y cultural entre otros, ya que estos marcan las pautas para planear, controlar y ejecutar, es decir, dar un seguimiento a las estrategias de trabajo.

A continuación se describen las condiciones físicas de Nicolás Romero.

El municipio "se localiza en la Sección Occidental de la cuenca de México. Perteneció a la Región II cuya cabecera es Zumpango"<sup>41</sup> (ver mapa 1).

De tal manera que está ubicado entre los 19°44'14" y los 99°15'45" de la longitud oeste del meridiano de Greenwich. Limita al norte con el municipio de Tepozotlán, al sur con el de Isidro Fabela, al este con el de Cuautitlán Izcalli, al oeste con el de Jiquipilco y Villa del Carbón, al sureste con el de Atizapán de Zaragoza y al suroeste con Temoaya (ver mapa 2). Y además se compone de 75 localidades, entre las que destacan: La Cabecera Municipal, Barrón, Cahuacán, Colmena, Progreso Industrial, San Francisco Magu, San Ildefonso, San José el Vidrio, San Juan de las Tablas, San Miguel Hila y Transfiguración (ver anexo 1).

El territorio presenta tres formas de relieve siendo la primera "la zona occidentada que se localiza en casi todo el municipio y se forma por la cordillera de Monte Alto, compuesta por los cerros: El Águila, Escorpión, La Bufa, Tres Piedras y Río Frio"<sup>42</sup>; además, el terreno presenta varias fracturas siendo la más importante la que corre por la

<sup>41</sup> Los municipios del Estado de México. Colección Enciclopedia de los municipios del Estado de México. 1ª edición. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México, 1989 pág. 318

<sup>42</sup> Carrillo, Antonio. Atzacotaltzingo. Raíces de nuestro pueblo. 1ª edición. 1969 pág. 1227

carretera de Atizapán a Nicolás Romero, siendo rumbo noroeste por más de 50 kilómetros atravesando gran parte de los pueblos del municipio.

La segunda de ellas, corresponde a la "zona semiplana y se localiza en el poblado de Barrón, y cuenta con mas de 10 kilometros con rumbo noroeste"<sup>43</sup>.

Por ultimo, la tercera corresponde a la "zona plana y se ubica en el oriente del municipio, abarcando la Cabecera Municipal, Progreso Industrial, Ejido de Magú y parte del Lago de Guadalupe"<sup>44</sup>.

Un aspecto importante de mencionar es la topografía que presenta el municipio, que hace que la red de carreteras no se encuentre planeada adecuadamente.

El municipio cuenta con una "superficie total de 23,350.59 hectáreas, de las cuales 6,692.35 se destinan a la actividad agrícola, a la actividad pecuaria se dedican 3,373.30; a la zona urbana e industrial 1,652.39 y a las restantes 1,632.75 se emplean para el uso forestal"<sup>45</sup> que están apunto de desaparecer a causa de la tala irracional.

Por otro lado, los recursos hidrológicos se componen de los siguientes elementos: Río Chiquito, San Pedro, Monte Alto, Los Tepexzanes, La Ladrillera, Muerto, Trigo, Colmena y Barrón. Algunos fluyen de oeste a este, siguiendo las curvas que el sistema montañoso determina.

La Colmena, Guadalupe y Lara son presas que transportan en su mayoría aguas contaminadas, lo que impide que en estas se presente algún tipo de fauna.

<sup>43</sup> Loc. cit.

<sup>44</sup> Loc. cit.

<sup>45</sup> Los municipios del Estado de México, op. cit. pág. 319

En cuanto a las condiciones climáticas predomina el tipo templado-moderado con temperaturas medias de 16 C, con una máxima de 30 C y mínima de 7 C<sup>46</sup>

Este tipo de clima propicia el desarrollo de ciertas especies vegetales, entre las que se destacan: el pino, oyamel, eucalipto, pirul, encino, madroño, trueno, aile, sauce y llorón.

---

<sup>46</sup> Ibid. p 79

### **2.3. Aspectos Sociales.**

El hombre por naturaleza es un ser social, desde que apareció sobre la tierra; ha tenido que asociarse a otros hombres para satisfacer mejor sus necesidades y poder subsistir.

Podemos comprobar a lo largo de la historia, que las transformaciones sufridas por las sociedades han involucrado, de igual manera, cambios en las necesidades de los individuos. Entre toda una gama de posibilidades se encuentran los referentes a la salud, educación, vivienda y por supuesto, servicios públicos. Nicolás Romero, como otros municipios, fue testigo de dichos cambios.

Si bien este municipio no colinda con la Ciudad de México, está comunicado con Tlalnepanitla y Naucalpan, causa por la que empezaron a aparecer colonias populares; por tal razón el municipio de Nicolás Romero está considerado dentro de la llamada zona conurbada con el Distrito Federal.

En 1970, se contaba con una población de 55,192 personas, para 1980 ascendieron a 102,645, para 1985 eran 158,589 y para 1990 existían 184,340 y para 1993, según resultados del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), existen 213,402 habitantes.

Como consecuencia de los altos índices poblacionales la carencia de los servicios públicos y su buen funcionamiento se ha hecho cada vez más notorio. De ahí la importancia que los municipios se han convertido en los responsables directos de los servicios públicos.

Los servicios públicos se definen como actividades técnicas cuyo objetivo es el de "asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la

satisfacción de la necesidades colectivas"<sup>47</sup>. Pueden prestarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta, conforme lo establezcan las leyes orgánicas locales, en las que se determinan las condiciones jurídicas, técnicas y económicas en que deben presentarse, a fin de asegurar su mejor costo, eficiencia, continuidad y eficacia

Los servicios públicos municipales, son aquellos de carácter local que el estado atribuye conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115, fracción II, donde se establece que "en los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán obligaciones, y por lo tanto, poseen un patrimonio propio que manejarán conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del orden constitucional; asimismo, significa una mayor libertad de decisión, de acción y de atención a las necesidades de la comunidad"<sup>48</sup> y en forma conjunta con las constituciones de las entidades federativas y de las leyes orgánicas municipales. La importancia que revisten radica en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y como responden a las demandas planteadas por la comunidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes orgánicas locales principalmente, señalan los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, encontrándose entre los más comunes, los siguientes:

- Agua potable
- Alcantarillado
- Alumbrado Público
- Limpia

<sup>47</sup> BANCOMRAS-INAPE. Manual de Servicios Públicos Municipales, Colección de manuales de Administración y Organización Municipal N°1, INAPE, México, 1969, pág. 17

<sup>48</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115. Secretaría de Gobernación, México, 1992, pág. 163

- Mercados y Centrales de Abasto
- Cementerios
- Rastros
- Calles y Pavimentación
- Parques y Jardines
- Seguridad Pública y Bomberos
- Transporte Urbano

A continuación mencionaremos los principales servicios públicos con los que cuenta el municipio de Nicolás Romero para atender las necesidades de sus habitantes.

#### **Agua potable**

Este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, distribución y vigilancia tanto de las calidades del agua como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Para dotar de agua potable, Nicolás Romero cuenta con tres caudales; el primero de ellos es de tipo federal e incluye dos pozos. El segundo es de tipo estatal y comprende nueve localidades y el último es de tipo municipal que contempla cinco localidades (ver anexo 2). Entre los tres se cubre un solo el 70% del total de la población que cuenta con este servicio.

#### **Alcantarillado**

La red de alcantarillado, comprende el drenaje sanitario y pluvial, teniendo como finalidad el primero la eliminación de aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les

pueda dar el debido tratamiento y posterior rehuso. El segundo tiene como objetivo la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.

Dentro del municipio prevalece el tipo de drenaje pluvial ya que no se cuenta con un lugar específico en donde desembocar las aguas negras ni tampoco se tiene el equipo necesario para dar el tratamiento adecuado a dichas aguas. Esta situación provoca serios problemas al municipio y a los lugares aledaños a este.

Se cuenta con una red de alcantarillado de 453 metros de ramal, con una tubería de 61 centímetros de diámetro y un kilómetro de longitud la cual satisface a un 70% de la población.

Ambos servicios son proporcionados por el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nicolás Romero (SAPASNIR), siendo este un organismo descentralizado del Ayuntamiento.

#### **Alumbrado Público**

Este consiste en iluminar las dependencias, áreas públicas y vigilar el mantenimiento de las redes de alumbrado público.

Este servicio es proporcionado por la Compañía de Luz y Fuerza S.A., abarcando un total de 2,083 luminarias dentro del municipio.

## **Limpia**

La recolección, selección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos están contemplados dentro de este servicio, existiendo tres formas básicas para atender este problema:

1. *Industrialización.* Consiste en selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.
2. *Incineración.* Este procedimiento sirve para evitar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre e implica la combustión de los desechos sólidos a través de métodos bien determinados para emitir el menor número de partículas a la atmósfera.
3. *Relleno sanitario.* Es un método de ingeniería para la disposición final de desechos sólidos mediante la ordenación planificada de estos por medio de celdas o trincheras que serán recubiertos con una capa de material impermeable. Como empleo posterior a la vida de un relleno sanitario se puede mencionar el acondicionamiento de zonas verdes o campos deportivos.

Este último método es el utilizado dentro del municipio, existiendo dos rellenos, ubicados en Loma del Río y en la colonia Vista Hermosa.

Para el servicio de recolección se cuenta con 12 unidades por parte del municipio y 33 unidades en manos particulares.

### **Mercados y Centrales de Abasto**

Es un servicio por medio del cual la Administración Municipal proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales asegurando el abasto y verificando las condiciones de higiene de las mercancías destinadas al consumo.

Existen dos mercados en la Cabecera Municipal y además se realizan cinco tianguis en distintas localidades, abarcando un número de agremiados de 1,500 efectivos y 700 transitorios.

### **Cementerios**

Tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, exhumaciones o cremaciones de cadáveres.

Implica además, el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones.

Dentro del municipio hay un total de ocho cementerios distribuidos en los siguientes pueblos: Cahuacán, La Colmena, San Francisco Magu, San José el Vidrio, San Juan de las Tablas, San Miguel Hila, Transfiguración, y el último en la Cabecera Municipal.

### **Rastros**

Al proporcionar este servicio el municipio se ocupa de llevar a cabo la matanza y distribución de carne de los animales que son para el consumo de la población, cuidando las condiciones de salubridad e higiene necesarias. Existe solamente un rastro funcionando en el municipio, siendo propietario el Ayuntamiento, ubicado en la colonia El Gavillero.

### **Parques y Jardines**

Mediante este servicio el municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos.

Este rubro, la Dirección de Servicios Públicos del Municipio, da mantenimiento una vez por semana a los ocho parques que se encuentran en Nicolás Romero.

### **Seguridad Pública y Bomberos**

Implica la vigilancia y aplicación del reglamento de policía y buen gobierno. Es importante destacar que este servicio no es concesionable y su fin es dar seguridad a las personas y a su patrimonio.

La seguridad pública en el municipio depende operativamente de la Dirección de Seguridad pública y Tránsito del Estado de México, y administrativamente depende del Ayuntamiento.

Se cuenta con diez unidades equipadas para patrullar y setenta y cinco policías encargados de vigilar el orden dentro del municipio.

Actualmente no existe un departamento de bomberos. Solamente hay un grupo de voluntarios que han recibido capacitación en caso de siniestro.

## Asistencia Social

Se encarga de atender las necesidades básicas de la población en donde destacan por su importancia la educación y la salud.

En el renglon de educación, las escuelas se encuentran distribuidas de acuerdo al siguiente cuadro

	Federal	Estatad
Preescolar	28	32
Primarias	58	45
Secundarias	8	12
Telesecundaria	4	2
Secundaria Técnica	2	2
Bachillerato General		1
Bachillerato Tecnológico		1
Media Superior Profesional Técnica		1
Superior Profesional Técnica		1

En materia de salud, se tiene seis centros de salud urbanos, cinco casas de salud, ambos dependen del Instituto de Salud; por otra parte, se cuenta con una Unidad de Medicina General y otra Unidad de Medicina Familiar, dependientes del Instituto Mexicano del Seguro Social.

También, por parte del Sistema Municipal del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se tienen cinco consultorios, y una delegación de la Cruz Roja Mexicana con servicio de clínica-hospital.

## **Empleo**

Consiste en la búsqueda de centros de trabajos dentro y fuera del municipio en convenio con algunas empresas.

El Departamento de Bienestar Social en Nicolás Romero es el encargado de la recepción de las solicitudes de trabajo de la población y de personal por parte de las empresas.

## **Transporte Urbano**

Es un servicio público municipal mediante el cual se establecen las rutas de comunicación que deben proporcionar la transportación segura de personas a bajo costo.

En Nicolás Romero el Sistema de Transporte es de tipo privado proporcionado a través de las siguientes líneas camioneras: Autobuses Rápidos del Valle de México, Autobuses del Noroeste y Autobuses Rápidos Monte Alto y Anexas. Se cuenta también con el servicio de taxis y combis.

A continuación se da un panorama general de la cobertura de los servicios públicos del Municipio de Nicolás Romero durante el trienio 1994-1996:

COBERTURA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE NICOLAS ROMERO

1994-1996\*

Servicio	Habitantes	Beneficiados	Cobertura	Déficit	Unidades
Agua Potable	149,381	70%	70%	30%	
Alcantarillado	149,381	70%	70%	30%	
Alumbrado Público	205,079	96.1%	96.1%	3.9%	
Limpia	160,051	75%	75%	25%	
Cementerios					8
Rastros					1
Parques y Jardines					8
Seguridad Pública	85,360	40%	40%	60%	
Bomberos					No existe
Educación	128,895%	60.4%	60.4%	39.6%	
Salud	121,639%	57%	57%	43%	
Empleo	1,100%	0.52%	0.52%	99.48%	
Transporte Urbano	196,329%	92%	92%	8.0%	

\* Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. Municipio de Nicolás Romero, Estado de Méx. pág. 56

#### 2.4. Aspectos Económicos

La economía de un pueblo en un momento dado es la resultante de un largo proceso de desarrollo en el que han influido los mas diversos factores: la situación geográfica, las condiciones climaticas, étnicos, culturales, políticos; en fin, todo lo que da a una nación su caracter especifico y determina la idiosincrasia de su pueblo.

En el mismo sentido, hay que entender tambien las formas de organización creadas por los hombres, las instituciones jurídicas, políticas, financieras, monetarias, y todas las que de estas se derivan.

Las principales actividades economicas que se desarrollan dentro del municipio de Nicolás Romero son:

La mas importante de ellas es la agrícola, destinándose 6,692.35 hectáreas, cultivándose los siguientes productos: "maíz en 5,656 hectareas y la avena forrajera en 661.99 hectáreas"<sup>49</sup>. Modernamente, tambien se cultiva papa, cebada, haba y frijol, siendo los recursos hidrológicos una limitante para la siembra de temporal.

En la zona destinada a la actividad pecuaria se crían las especies de "ganado vacuno, porcino, lanar, aves de corral, conejos y cría de abejas"<sup>50</sup>. Dicha actividad se encuentra un tanto restringida debido a los asentamientos humanos en esta Área, lo que reduce considerablemente las posibilidades de tener un buen recurso ganadero.

---

<sup>49</sup> Monografía de Nicolás Romero, op cit pág 45

<sup>50</sup> Los Municipios del Estado de México op cit pág. 319

La minería no es una actividad muy amplia, sobre todo porque estas son de arena y grava trabajadas por el Ayuntamiento y la producción es empleada para uso interno del mismo municipio. Las minas existentes son: "Panales, La Concepción y la Soles"<sup>51</sup>, que producen cantera en baja cantidad.

La actividad industrial aunque no tiene áreas específicas para su asentamiento, encuentra suficiente espacio para su desarrollo al cual aun no se ha dado. Se continua con las empresas que se establecieron en el siglo pasado como San Ildefonso que sigue produciendo telas, casimires, cobijas de lana. El progreso Industrial que produce papel de diversos tipos y calidades; también se encuentran otras pequeñas fabricas del ramo de lamina de cartón, de partes para bicicleta, entre otras.

El comercio encuentra fácil y dinámica actividad generando ingresos para el municipio.

La Cabecera Municipal cuenta con negocios comerciales que permiten satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Existiendo desde pequeñas misceláneas hasta comercios especializados.

A continuación presentamos las principales empresas que hay dentro del municipio<sup>52</sup>.

ARENERA LA FE, S.A. DE C.V.

TIROLES S.A. DE C.V.

---

<sup>51</sup> Carrillo Antonio op cit pag 129

<sup>52</sup> Fuente: H. Ayuntamiento de Nicolás Romero, México. Dirección de Desarrollo Económico. Censo de empresas de Nicolás Romero. 1994-1996.

ABASTECEDORES INDUSTRIALES S.A. DE C.V.  
CORRUGADOS DE COLMENA, S.A.  
CRISOBA INDUSTRIAL., S.A. DE C.V.  
DISTRIBUIDORA MODELO EN LA VILLA NICOLAS  
DISTRIBUIDORA MODELO EN SAN FCO. MAGU  
FUTURA EDITORES, S.A. DE C.V.  
GADI, S.A.  
INDUSTRIAS AIM, S.A. DE C.V.  
INDUSTRIAS MAGU, S.A.  
ORO-PLAST S. DE R.L. DE C.V.  
PRODUCTOS PLASTICOS ROME, S.A.  
SAN ILDEFONSO, FABRICA DE TEJIDOS DE LANA, S.A. DE C.V.  
TORCIDOS INDUSTRIALES S.A. DE C.V.  
PAGANI, S.A. DE C.V.

Por ultimo existen 27 caminos, dos de tipo federal, y los restantes de tipo estatal.  
Estas vias de comunicaci3n son fundamentales para el desarrollo de Nicol3s Romero.

## **CAPITULO 3 LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL DESARROLLO SOCIAL**

**"La autonomía de las entidades públicas locales se entienden políticamente como autogobierno, jurídicamente como expresión y síntesis de una administración descentralizada y económicamente como autosuficiencia financiera".**

**Gaetano Zingali.**

### **3.1. El Papel Económico del Estado.**

La acción que el Estado realiza a través de sus políticas de ingreso y gasto público se manifiesta cada vez más en el proceso de desarrollo económico, político y social del país, de los estados y municipios. Conocer la estructura legal y la magnitud de recursos financieros, en que se apoyan las actividades públicas permitirá determinar cuales son las fuerzas originales de los ingresos públicos, de donde proceden los recursos financieros que el gobierno obtiene y destina para financiar y cubrir los gastos que se originan para el cumplimiento y desempeño de sus funciones que legalmente tienen asignadas; así como elevar el impacto económico, político y social de la comunidad, derivadas de la acción del Estado. La disponibilidad oportuna y debidamente desagregado de estos elementos cuantitativos y cualitativos de las finanzas públicas, coadyuvará positivamente en la toma de decisiones, tanto del sector público como del sector privado que se apreciam esencialmente en la elaboración y aplicación de sus respectivos programas o planes de acción a desarrollar.

Es por esta razón que en este capítulo se analizará la importancia de las finanzas públicas y la influencia que ejerce sobre el municipio a partir del gasto, ingreso y deuda.

El gasto gubernamental es el principal instrumento de política económica con que cuenta el sector público para cumplir los fines que se le han encomendado. También se cree cierta la afirmación que de acuerdo al monto, estructura, financiamiento y destino del gasto público depende en gran medida el grado de desarrollo que tenga una región, estado o municipio.

Congruentes con esa interpretación al campo municipal se dice que el gasto público es un instrumento base de los ayuntamientos para así poder cumplir con las funciones y servicios que requiere la comunidad.

Rosas y Santillán, "consideran al gasto público como la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones".<sup>53</sup>

Por su parte Retchkiman, lo define como "los egresos del Gobierno a nivel Municipal, Estatal y Nacional".<sup>54</sup>

También se entiende por Gasto Público a la cantidad monetaria erogada por el Estado para proporcionar bienes y servicios a la sociedad cumpliendo con sus objetivos sociales, económicos y políticos.

---

<sup>53</sup> Rosas Figueroa A. y Samillán López R. Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México. UNAM, México, 1962. Pág. 85

<sup>54</sup> Retchkiman, K. Denjamen. Introducción al Estudio de la Economía Pública. Textos Universitarios UNAM, 1972. pag. 125

No obstante, el gasto público de cualquier ente gubernamental se concreta con el presupuesto de egresos. De las definiciones de presupuesto se mencionan las siguientes, las cuales se apegan a este trabajo

Gonzalo Martner plantea: "La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un *presupuesto*. Presupuestar, en este sentido, significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y establecer de donde se obtendrá el dinero".<sup>55</sup>

Cabezas Masses, en su obra "Manual de Presupuesto para Gobiernos Municipales", cita lo siguiente sobre el presupuesto; "Es un plan financiero y de acción programada que facilita la coordinación de las actividades del gobierno, buscando la eficiencia y la economía, estableciendo los adecuados controles fiscales".<sup>56</sup>

Asimismo las clasificaciones más significativas y más usadas del presupuesto son: "funcional por programas administrativos, según su objeto del gasto y económica"<sup>57</sup>. De la misma forma que las clasificaciones de ingresos, impuestos, deuda y gasto del sector público, las clasificaciones del presupuesto no son mutuamente excluyentes, sino que en la realidad se da una combinación y complementación de más de dos de ellas

La clasificación funcional es la que expresa con claridad los grandes propósitos de la acción gubernamental, las actividades o funciones principales del sector público, en las que

---

<sup>55</sup> Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas (Texto de Instituto de Planificación Económica y Social) Ed. Siglo XXI 13ª edición México, 1980 pag. 29.

<sup>56</sup> Cabezas Masses, Ranuro. Manual del Presupuesto para Gobiernos Municipales. Fondo Editorial coman Caracas, Venezuela, 1972 pag. 9.

<sup>57</sup> Villalobos López, José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales. Premio de Estudios Municipales, 1966. Centro Nacional de Estudios Municipales. S.G. 1966. México, D.F. pag. 129.

se comprenden las erogaciones de toda clase, que tienden a llevar a cabo un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta y específica. Los grupos funcionales principales de un ente público suelen ser: 1) Servicios Generales, 2) Servicios Económicos, 3) Servicios Sociales y 4) Otras Funciones.

La clasificación por programas permite relacionar los gastos con los resultados que se espera obtener, posibilita y orienta las acciones de las unidades responsables para la consecución de los objetivos, metas y agrupa los gastos según los programas a realizar. A través de esta clasificación es posible expresar los resultados en unidades cuantitativas que son susceptibles de mayor control y evaluación.

La clasificación administrativa permite determinar los recursos asignados a los órganos administrativos responsables de ejercer el presupuesto. A esta clasificación también se le denomina orgánica, institucional o por dependencias. De acuerdo con esta clasificación, el presupuesto se ordena por sector, área administrativa, unidad responsable y subunidad responsable, con la finalidad específica de facilitar el manejo y control administrativo del proceso presupuestario.

La clasificación por objeto del gasto tiene como finalidad identificar las cosas que el gobierno compra. Para adquirir los bienes y servicios que requiere un ente público se establecen ciertas sumas de dinero identificándolas con los objetivos que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto es la base del llamado presupuesto tradicional o presupuesto de insumos, centrándose su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernamentales procurando identificar el gasto incurrido con cada cosa comprada.

El Instituto Latinoamericano de Planificación integra en la clasificación por objeto del gasto los siguientes grupos: "1) servicios personales, 2) servicios no personales, 3)

materiales y suministros, 4) maquinaria y equipo, 5) adquisición de inmuebles, 6) construcciones, 7) transferencias corrientes, 8) transferencias de capital, 9) deuda pública, 10) otros desembolsos financieros y 11) asignaciones globales".<sup>58</sup>

Los servicios personales comprenden los egresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y eventual. Incluye salarios, sueldos, gastos de representación y toda remuneración de los programas de funcionamiento o de inversión. Excluye prestaciones y contribuciones que paga el ente público a la seguridad social de sus trabajadores.

Servicios no personales incluye las compensaciones por la prestación de servicios públicos, publicidad, viaje, transporte de cosas, terrenos y equipos, entre otras.

Maquinaria y equipo comprende la adquisición de esos dos rubros, además de los accesorios y aditamentos que se añaden o complementan a la unidad principal, así como la adquisición de unidades de transporte. Lo fundamental de este grupo es que se trata de bienes de larga duración y de uso permanente.

Adquisición de inmuebles comprende la compra de terrenos y edificios. Construcciones incluye las obras que se realizan por contrato, así como las adiciones y reparaciones extraordinarias abarcando edificios, carreteras, puentes, entre otras.

Transferencias corrientes son transacciones que no suponen una contraprestación en servicios o bienes, como las pensiones, gratificaciones personales, subsidios, contribuciones a la seguridad social de los empleados entre otras.

<sup>58</sup> *Martner, Gonzalo*, op. cit. pág. 154. Estos grupos de gastos se firmaron en las conclusiones del seminario sobre clasificación y Administración Presupuestaria, celebrado en San José, Costa Rica en sep. 1962.

Transferencias de capital comprende transacciones en favor de entidades u organismos públicos y privados destinados a fines de inversión, como son las transferencias para la construcción de viviendas, adquisición de maquinaria y equipo, entre otras.

Deuda pública, comprende la armonización del capital y el pago de intereses de la deuda interna y externa, así como los gastos de ejercicios anteriores.

Otros desembolsos financieros engloban conceptos como préstamos a los diferentes sectores de la comunidad, adquisición de valores y demás cosas que no están contempladas en los conceptos anteriores.

La clasificación económica muestra la parte de los egresos que se destinan a las operaciones corrientes del gobierno y la parte que se destina a la creación de bienes de capital, que van a permitir incrementar la capacidad instalada de producción de bienes o servicios. Esta clasificación permite ubicar si el ente público utiliza o invierte fondos para satisfacer sus propios sectores mediante subsidios o préstamos. La clasificación económica generalmente se presenta en tres rubros: "Gasto corriente, Gasto de capital y servicio de la deuda".<sup>59</sup>

Los gastos corrientes agrupan aquellos egresos que no aumentan el valor de los activos fijos; es decir comprenden los gastos que beneficiarán al sector público en el periodo fiscal en curso, éstos se clasifican en dos grupos: gastos de operación y transferencias corrientes.

---

<sup>59</sup> Vialobos López, op cit., pág. 132

Los gastos de capital comprenden la adquisición o construcción de activos fijos y las mejoras a los activos existentes que resultarán en una prolongación considerable de la vida útil del bien.

Entendiéndose por activo fijo a los bienes que se esperan tengan duración mayor de un año y cuyo precio sea significativo.

El presupuesto debe constituir el instrumento de ejecución inmediato y a corto plazo de los objetivos de mediano plazo contenidos en el plan municipal de desarrollo. Cuando se tiene concebido el plan de desarrollo, el presupuesto debe ser el medio que permita pasar el plan a la acción al designar las partidas presupuestarias y controlar los fondos para las operaciones del año venidero.

El proceso de elaboración del presupuesto municipal siempre se ve afectado por fuerzas y presiones políticas, sociales y económicas, con lo cual el Ayuntamiento tiende a estar en acuerdo con algunas de la fuerzas que presionan con mayor insistencia para influir en las decisiones gubernamentales.

Es por ello que a continuación se señalan algunos datos que son importantes para este trabajo sobre el presupuesto de egresos de los municipios del país.

**Egresos Brutos de los Municipios\***  
Cifras expresadas en millones de pesos

Concepto	1989	1990	1991
Total de egresos brutos	5,007,562	7,445,284	1,025,402
Gastos Administrativos	2,845,111	4,164,222	5,761,023
Obras Públicas y Fomento	1,260,704	2,027,426	2,629,680
Transferencias	308,424	482,227	734,757
Deuda Pública	191,686	268,791	382,336
Disponibilidades	298,291	251,900	397,746
Por cuenta de terceros	103,344	250,716	348,857

Si se toma en cuenta los conceptos de egresos por disponibilidades y egresos por cuenta de terceros se tiene como resultado los egresos netos municipales. Del total de egresos netos municipales en 1989, los gastos administrativos representaron el 61.7%, en 1990 el 59.9% y el 60.5% en 1991. Las obras públicas y de fomento representaron 27.3% en 1991. Lo anterior muestra que se tienen más gastos administrativos en comparación a las obras públicas que se realizan dentro de los municipios.

En 1991 del total de gastos administrativos municipales 38.7% lo absorbió el sector oficinas superiores administrativas el 8.6% seguridad pública, el 2.1% salubridad pública, el 2.0% educación pública, el 4.5% actividades culturales, el 1.9% previsión social, 0.2% registros públicos y el 41.5% adquisiciones generales.

El mismo año con respecto al concepto de gastos municipales destinados a obras públicas y fomento, la construcción de edificios presentó el 82.2%, los caminos 10.2%, escuelas 2.8%, hospitales 0.1%, agua potable 3.4% y fomento económico 15.4%.

\* Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-1991 SPP México 1994, págs. 43-44

Para 1991 dentro del rubro de transferencias municipales, los subsidios a instituciones públicas representaron el 30.2%, subsidios a instituciones privadas el 33.3%, las devoluciones 27.2%, pensiones y ayudas a los trabajadores 8.8%.

En relación con los datos anteriores se hace referencia al Municipio de Nicolás Romero en el aspecto de egresos:

### Egresos Brutos del Municipio de Nicolás Romero\*

Cifras expresadas en millones de pesos

Concepto	1989	1990	1991
Total de egresos brutos	7,219	13,765	12,480
Gastos administrativos	4,126	7,066	9,743
Obras públicas y fomento	2,728	5,344	2,165
Transferencias	281	430	437
Deuda pública	82	923	133
Resultado de operaciones	-	-	-
Cuenta de movimientos	-	-	-
Resultado de operaciones	-	-	-

En 1991 se tiene un total de egresos brutos de 12,480, el cual representa el 78.0% en gastos administrativos; el 17.3% en obras públicas y fomento; el 3.5% en transferencias y el 1.0% en deuda pública.

\* Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989-1991 S.P. México, 1994 pág. 61, 93, 124

Lo cual indica que se destina gran parte de egresos a gastos administrativos, lo que implica un problema de organización en el ámbito administrativo se revela por la circunstancia de que en gran medida la estructura administrativa y los puestos están diseñados para las personas y no para el desarrollo eficiente de las funciones.

En cuanto a obras públicas y fomento, se observa la reasignación y transferencias frecuentes en los rubros del presupuesto injustificadamente, y la coexistencia del fenómeno contradictorio de que mientras unas partidas no se aplican en el ejercicio, otras se agotan apenas comenzando las obras; además no hay continuidad entre los programas y presupuestos de cada presidente, a esto se le agrega la insuficiente capacidad técnica del personal administrativo.

No obstante, tenemos que el Gasto de Estado puede ser cubierto por medio de Ingresos Públicos. Dichos ingresos se definen como "las percepciones o entradas, en dinero, especie o servicio que recibe el Estado".<sup>60</sup>

Por otra parte, el ingreso público o estatal es la entrada de dinero o especie que por diversos conceptos recibe el Estado, en forma definitiva en calidad de préstamo para cubrir y cumplir sus objetivos. El Estado va a cumplir los objetivos al efectuar el gasto público, ya que éste aparece como una acción del Estado hacia la sociedad civil y el ingreso público, por el contrario es una acción de esta parte de la sociedad hacia el Estado.

Una propuesta de definición del Ingreso Público propia de este trabajo es la siguiente: son los recursos provenientes de la sociedad que el Estado obtiene para poder cumplir con sus objetivos económicos, políticos y sociales.

---

<sup>60</sup> Rosas y Santillán op.cit. pág. 71

Asimismo, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se plasma en el artículo 31, fracción IV que es obligación de los mexicanos "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"<sup>61</sup>.

Así pues, los ingresos del Estado provienen de muchas y diversas fuentes como son:

Ernesto Flores Zavala<sup>62</sup> considera que hay dos tipos de ingresos públicos:

1. **Ordinarios:** son aquellos que el Estado percibe regularmente formados por:
  - a) Impuestos
  - b) Derechos

Los cuales pueden considerarse como rentas derivadas o de derecho público, ya que se entrañan el ejercicio del poder soberano que tiene el Estado sobre la sociedad.

- c) Productos

Llamados también rentas originarias, patrimoniales o de derecho privado.

- d) Aprovechamientos

---

<sup>61</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31. Secretaría de Gobernación, 1992. pág. 61-68.

<sup>62</sup> Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa. México, 1975, pág. 23-24.

2. **Extraordinarios:** son aquellos que percibidos por el Estado solo cuando circunstancias anormales lo colocan frente a necesidades imprevistas, que lo obligan a efectuar erogaciones también de carácter extraordinario, pudiéndose considerar a los siguientes:

- a) Empréstitos <sup>63</sup>
- b) Expropiaciones
- c) Emisión de moneda

Cabe mencionar que este tema con referente a los ingresos, se aborda en el apartado 3.3 con lo que respecta a las Fuentes Financieras Federales.

Por último, se verá en que consiste la Deuda Pública. Se define a la Deuda Pública como "el conjunto de obligaciones de una entidad pública en un momento dado"<sup>64</sup>. A éstas obligaciones se les conoce también con el nombre de circulación de tenencia de la deuda. Las obligaciones están constituidas por bonos, valores, títulos y otra clase de documentos a crédito.

El término deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público cuyo componente principal es la transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales. Retchkiman define a la deuda pública "como aquella parte de la economía pública que estudia los métodos pro medio de los cuales los gobiernos obtienen poder de compra entregando voluntariamente por quienes lo poseen, que pueden ser entidades gubernamentales nacionales y extranjeras,

<sup>63</sup> Entendiéndose por empréstitos (Según el Diccionario de la Lengua Española, aquel préstamo que toma un Estado, corporación o una empresa, o bien a la deuda pública que se adquiere para cubrir gastos que no pueden satisfacerse con los ingresos normales del Estado.

<sup>64</sup> Sánchez Mujica, Rodrigo. Relaciones entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Gobiernos Estatales y Municipales, en semestre municipal Segundo semestre, 1981. Ed. BAHORRAJAS pag. 30

instituciones privadas, organismos y personas recibiendo a cambio un instrumento o promesa de pago<sup>65</sup>.

La deuda adquiere su concretización económica en: 1) empréstitos (que son los más comunes); 2) reparación de guerra (utilizadas en épocas pasadas); 3) por asumir obligaciones de los particulares.

Los tipos de deuda que se consideran importantes son <sup>66</sup> :

1. **Por su nacionalización: *interna y externa*.** La deuda pública interna se da cuando las obligaciones son absorbidas por la propia comunidad y el gobierno las emite, la deuda pública externa es cuando los tenedores de bonos gubernamentales se encuentran en el exterior.
2. **Por el período de amortización: *a corto, mediano y largo plazo*.** Serán deudas a corto plazo las que se tengan que pagar en un término menor al año, y serán a largo plazo las obligaciones a cubrir a más de tres años.
3. **Con garantía o crédito:** será deuda con garantía real si se especifica la fuente de ingresos y se destina al pago de la armonización; será crediticia cuando las obligaciones son respaldadas únicamente por la confianza depositada en el emisor.
4. **Por la forma de emisión: *titulada y flotante*.** La deuda titulada es aquella que está representada por títulos, mientras que la deuda flotante es la que no está constituida por títulos o documentos divisibles.

<sup>65</sup> Reticulaman K. Benjawan, op. cit. pag. 235

<sup>66</sup> Loc. cit.

5. **Por efecto en la actividad económica: reproductiva e improductiva.** La deuda reproductiva llamada también *autollquidable* o activa, es aquella que se contraera para fomentar el desarrollo económico y cuyo pago de amortización e intereses se hacen con recursos provenientes de sus propios rendimientos. Las deudas improductivas conocidas también como *deudas muertas* o *deudas lastres*, son aquellas que se utilizan para cubrir pasivos que no incrementan el ingreso o riqueza nacional, por lo que se toman de los recursos ordinarios las cantidades para hacerle frente a los pagos.

Actualmente son las legislaturas locales quienes pueden decidir si los municipios del país son susceptibles de contraer obligaciones a mediano y largo plazo. Si la deuda es a corto plazo o dura menos que la administración municipal trianual los ayuntamientos pueden hacer uso del crédito público.

Así como lo establece la Ley de Ingresos de los municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1995, que a continuación se cita:

"Artículo 6º: Los ayuntamientos podrán contratar financiamientos a su cargo y asumir obligaciones contingentes hasta por un monto que sumado a las obligaciones ya existentes, produzcan un saldo al cierre del ejercicio que no rebase el 30% de los ingresos ordinarios del mismo, y cuyo servicio sumado al del existente al inicio del ejercicio, no exceda durante el año, el 75% del monto límite de contratación anual.

No se computarán para los efectos anteriores, los créditos destinados a proyectos autorecuperables con fuente de pago identificada, que no afecten ingresos tributarios, así

como los empréstitos para apoyo de flujo de caja, satisfaciendo en ambos casos, lo dispuesto por la Ley de Deuda Pública Municipal.

En apoyo de la Hacienda Pública Municipal, la Secretaría de Finanzas y Planeación del Ejecutivo Estatal, determinará en cantidad líquida los montos de endeudamiento que resultan de la aplicación de estas bases para cada uno de los Ayuntamientos y se les comunicarán al inicio de cada trimestre".<sup>67</sup>

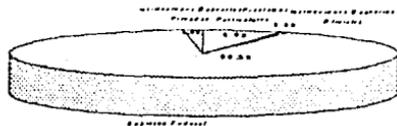
Los préstamos a corto plazo o temporales prestan una función útil para el financiamiento municipal, cuando se presentan contingencias no previstas en el presupuesto de egresos o cuando se dicta una decisión judicial contra el municipio.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), la deuda pública municipal representó del total de ingresos de los municipios del país, el 8.1% en 1989, 7.2% en 1990 y 12.5% en 1991.

---

<sup>67</sup> PRONTUARIO DE LEGISLACION FISCAL 1995. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal 1995. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación, pag. 254.

En 1991 la deuda pública municipal llegó a 4,367,173 millones de pesos, de los cuales 3,822,532 fueron préstamos y anticipos 544,641 millones de pesos por déficit. La deuda pública municipal que provino del gobierno federal representó el 90.9%, de instituciones bancarias oficiales 0.6%, de instituciones bancarias privadas 1.5% y de préstamos particulares el 6.8%. Como se muestra a continuación:



\* Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1960-1991. S.P.P. México, 1994. pag.

### **3.1.1. El Estado y el Desarrollo Social.**

En este punto se define la intervención del Estado para lograr un desarrollo social en el país en su evolución contemporánea.

En efecto, desde 1971 se inicia un proceso de reforma administrativa vinculado con los objetivos trazados para el sector público, y con el propósito de organizar su ya gigantesca estructura a favor del modelo de desarrollo propuesto desde la planeación. Más tarde el decreto de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa de 1974 y la Ley General del Planeación Económica y Social de 1975, agregaron la participación de las administraciones estatales y municipales al esfuerzo de organizar al sector público internamente y sobre la base de los fines trazados para su intervención en el desarrollo. Se crearon, en consecuencia, los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), para coordinar la participación del ejecutivo federal con las tareas asumidas por los gobiernos locales. De tal manera que la apertura ofrecida desde 1980 a las administraciones locales, se consolidó cuando los COPRODES se constituyeron en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y la coordinación entre instancias se formalizó, en un documento: el Convenio Único de Coordinación (CUC), que sirvió de base para el proceso de descentralización.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se inicia la etapa de la planeación democrática, la cual tuvo más trascendencia, fue quizás el vínculo que se estableció con las demandas y las aspiraciones de la sociedad, a través de los diferentes procesos de consulta popular instituidos y mediante las vertientes de la concertación y la inducción traducida en mecanismos concretos para ejecutar acciones de consumo entre el sector público y los sectores social y privado.

El esfuerzo emprendido por el gobierno de la República para imprimirle una dirección al proceso de desarrollo puede observarse desde dos miradores<sup>68</sup>: de un lado, es inobjetable que el crecimiento económico nacional fue un motivo de orgullo para los estudiosos del tema, desde el punto de vista de los indicadores macroeconómicos.

Por otro lado estuvo la crisis. Los desequilibrios que en el mismo proceso de crecimiento acaeciendo profundizó en la estructura productiva nacional y que presentó, precisamente la necesidad del cambio a partir de los criterios de administración pública que se han ido creando en el devenir de los últimos cincuenta años.

Los desequilibrios propios de la estructura productiva nacional no están desvinculados, del crecimiento ni de la complejidad de la administración pública federal. La desigual distribución de la riqueza entre grupos y regiones del país, la concentración de las actividades económicas en el centro de la República, la dependencia del financiamiento externo tienen su origen; en una gran parte, en las formas adoptadas por el aparato administrativo para conducir el desarrollo del país.

Desde cualquier mirador, "sea el del reconocimiento del esfuerzo emprendido, el de los desequilibrios generado o el de ambos, lo cierto es que la participación de las instancias estatal y municipal ha sido más bien marginal<sup>69</sup>. Tanto, como el desarrollo de sistemas y procedimientos que les permitan intervenir con vigor en la conducción de su desarrollo interno. Pero, en este caso, también caben dos puntos de vista opuestos: de un lado, pensarse

<sup>68</sup> Patricio Arias, Patricio La Administración del Cambio: Ensayo sobre la Identidad. Confianza de la Administración Pública Mexicana México 1990, pag. 55

<sup>69</sup> Martínez Cabañas, Gustavo En la Administración Estatal y Municipal de México, debemos un poco a los "entendidos y evolucion de la coordinación" entre la federación y los Estados. En el se encuentra un desarrollo más amplio de esta afirmación, pues antes del proceso de creación de los INPRÓDES, las relaciones de coordinación entre municipios se basaron únicamente en las competencias definidas en la Constitución. La reforma agraria, la educación, la salud y la coordinación fiscal. Pero en su última, admite una salvedad: la Ley de Coordinación Fiscal promulgada en 1953, tenía como propósito el control de la captación por parte de la federación con el apoyo operativo de los estados.

que los estados y los municipios han permanecido rezagados de los cambios continuos que han ocurrido en la administración federal, en razón de la falta de recursos humanos para actuar con mas dinamismo; podrian deducirse, en ese sentido, que la atención de sumar esfuerzos entre las tres instancias ha sido impulsar por la actitud pasiva de las administraciones locales. Pero lo cierto es que ese argumento no es exacto: los gobiernos de los estados, y con mayor razón de los municipios, han tenido una escasa influencia en el desarrollo del país, porque han carecido de los instrumentos para actuar de otro modo. Si la administración estatal y municipal no ha tenido un desarrollo mas amplio, la causa debe encontrarse en que no ha existido, la necesidad de un cambio si el control político ha estado en otro ambito y si los recursos han sido escasos, la modernización de las estructuras administrativas habiese significado un esfuerzo estéril.

El papel de predominio de la administración pública federal sobre las estructuras de los estados difícilmente podría objetarse. Pablo González Casanova lo resume así:

"La dependencia de los estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Desde la aplicación de la Constitución para la destitución de los gobernadores, pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder de presidente conforme transcurre el periodo presidencial, todos estos hechos hacen que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de "contrapesos y

*balanzas*", del tipo que proponía Mndisón, no funcionan en la realidad del México contemporáneo"<sup>70</sup>.

Pero desde el punto de vista administrativo, el predominio de la federación ha propiciado un círculo vicioso que solamente la necesidad de un cambio podría romper fortalecer la administración estatal y municipal no consiste solamente en transferir mayores recursos, porque en la práctica no habría respaldo para garantizar la eficiencia, mientras los sistemas y los procedimientos ejecutivos sigan teniendo limitaciones respecto los que se han ido creando en la administración federal. Pero simultáneamente esos sistemas no se adecuan de prisa porque los recursos financieros que se manejan son limitados. Las distancias técnicas que hay entre estados obedecen a la misma razón: en algunos, la necesidad de administrar con mayor eficiencia recursos más amplios, ha llevado a la instauración de sistemas administrativos complejos, si comparan con otros, cuya estructura esta diseñada sobre todo para el dominio político, más que para la puesta en marcha de proyectos ejecutivos extensos.

---

<sup>70</sup> González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*, México, Ed. Era, 1978, pág. 41.

### 3.2. Que son los COPLADES y COPLADEM.

Hablar de municipio en México en términos conceptuales, es decir, desde las dimensiones históricas, siempre un desafío para los estudiosos de las ciencias sociales y para quienes, por una razón u otra, tienen necesidad de abordar tópicos relacionados con su evolución en el contexto del desarrollo. Sin embargo, del conjunto de verdades que en torno suyo se manejan las que más atención reclaman son aquellas que se refieren a su desenvolvimiento económico.

La estructura del poder municipal en el pasado reciente en relación con la de los poderes federales y estatales, conducía a la paradoja de que estando más cerca de los problemas y exigencias de la sociedad, estaba lejos de una auténtica organización administrativa y de los recursos económicos, y humanos, lo que se traducía en una impotencia para superar las contradicciones que en el orden jurídico habían sido previstas por los constituyentes de 1857 y 1917.

El centralismo económico, político y administrativo minó los principios básicos del federalismo al atacar la autonomía municipal; sostener una intermediación potestaria; impedir la capacitación y administración de recursos fiscales y financieros y coartar la libertad a los ayuntamientos para planear el desarrollo. El municipio libre, de esta forma, no lo fue ni siquiera para resolver los problemas domésticos a los que su pobreza orillaba cotidianamente. La ausencia de una capacitación de gestión, por otra parte, evidenció un esquema de poder injusto en el que las decisiones se tomaban a distancia y casi siempre a espaldas de la sociedad municipal.

Esta falta de capacidad de los ayuntamientos para atender la problemática local fue convirtiéndose gradualmente en una seria limitante para el desarrollo regional; en consecuencia, muchas atribuciones constitucionales fueron retomadas por las instancias federal y estatal, en un intento por imprimir congruencia al desarrollo económico y social del país. El modelo jurídico que gestó la revolución mexicana para el municipio libre tuvo que ser revisado y concretado en el nuevo artículo 115 de la Constitución Federal.

En la reforma de 1983 se mantuvieron los principios básicos de la Constitución de 1917; pero se concretaron y aumentaron facultades y atribuciones en materia económica, financiera y de prestación de servicios, delimitándose con mayor claridad las competencias entre los estados y los municipios.

Por lo que hace al desarrollo del municipio de Nicolás Romero, que tal es la materia de este trabajo, pudiendo afirmar que existe la necesidad de una mayor asignación de recursos económicos para el ejercicio de una mejor planeación municipal concurrente con los esfuerzos de los gobiernos federal y estatal. Así, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado y Planes de Desarrollo Municipal mantienen una congruencia en las estrategias, objetivos y prioridades de desarrollo contemporáneo.

La relación e interdependencia de las instancias de gobierno estatal y municipal obedece a un esquema normativo que sustentado en la Ley de Planeación del Estado de México, ha creado instrumentos de desarrollo, tal es el caso de los que contienen en el Sistema Estatal de Planeación. De entre ellos se hablará a continuación de los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES) y de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEM).

Los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADES), constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas.

Al fortalecerlos se busca que se constituyan en el núcleo orgánico de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), y que cumplan un doble propósito: funcionar como la unidad técnica donde se hacen compatibles las demandas y propuestas de inversión, tanto de los sectores administrativos de carácter federal como de los estatales y municipales. Es decir, afianzar el espacio de negociación que permite ajustar los criterios de planeación global con las propuestas sectoriales y las demandas municipales, evitando la dispersión de recursos, la duplicación de obras asegurando la terminación puntual de los proyectos. Por otra parte se busca que el COPLADE un ámbito de información para que los estados y municipios conozcan previamente la información sobre el monto de los recursos por ejercer y el grado de avances de los proyectos. En este proceso de fortalecimiento de la institución se otorga particular importancia a la incorporación del municipio en las decisiones sobre la realización de obras federales y estatales, en donde incluyen las demandas específicas que plantean los municipios en los procesos de programación anual de otras instancias de gobierno.

Por otro lado, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), es organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio creado por decreto del ejecutivo estatal o ley del congreso local a iniciativa del ayuntamiento; encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan

Municipal de Desarrollo, en los términos de una adecuada coordinación y conjunción de esfuerzos que para dicho propósito realizan los gobiernos federal y estatal con el municipio.

Actualmente se presenta en dos modalidades como organismo o instancia de planeación local encargada de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, es decir, funciona como foro de consulta municipal donde se analizan las necesidades del municipio. Asimismo, funge como subcomité del COPLAIDE con las mismas funciones y atribuciones, pero integrado al Comité Estatal -propone al ejecutivo estatal programas, acciones, inversiones y funcionamientos para las tareas del Desarrollo Municipal-.

### **3.2.1. Funciones y objetivos de las COPLADES y COPLADEM.**

A continuación se describen las funciones, objetivos y características tanto de los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal como de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal.

Las funciones del Comité de Planeación de Desarrollo Estatal son:

- Promover y coadyuvar, con la participación de los sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el gobierno federal.
- Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal, municipal y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, estatal y municipal, así como de los programas sectoriales.
- Coordinar el control y evaluación del plan estatal de desarrollo para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el sector público federal e incidir en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Fungir como órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal sobre la situación socioeconómica de la entidad.
- Proponer y formular a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios de definición de las propuestas de egresos.

- Aportar criterios para las decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos, tales como política tributaria, de subsidios y financiera.
- Actuar en la instrumentación de las estrategias intersectoriales, como son la descentralización de la vida nacional, política nacional de empleo, entre otras.
- Sugerir a los ejecutivos federal y estatal programas y acciones a concretar en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, con el propósito de ayudar al logro de los objetivos de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipal medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios comités y acordar el establecimiento de subcomité sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo.
- Promover la coordinación con otros comités para apoyar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, solicitando a través de la S.H.C.P., la intervención de la federación para tales efectos.<sup>71</sup>

La característica fundamental de las COPLADES consiste en que son organismos eminentemente participativos, pues están integrados por representantes de los tres ámbitos de gobierno y de los sectores social y privado.

Los órganos que los componen son:

---

<sup>71</sup> Martínez Cabezas, op. cit. págs. 190-192

- a) **La asamblea plenaria.** Es la máxima autoridad del COPLADE, pues es la encargada de analizar y, en su caso, aprobar el programa de trabajo, el informe de actividades del comité que se realiza anualmente, revisar y aprobar los trabajos que elabore de la comisión permanente, por otro lado, tiene la facultad de establecer subcomités especiales que actúan como instancias auxiliares del comité, construir grupos de trabajo para el análisis de asuntos específicos de interés para el desarrollo socioeconómico de la entidad; otorgar facultades a la comisión permanente, propone a las autoridades correspondientes las medidas que ayuden al mejor funcionamiento del comité.<sup>72</sup>

La asamblea plenaria celebra dos sesiones ordinaria al año y las extraordinarias son convocadas por el presidente del comité, el coordinador general provee los recursos humanos, técnicos y materiales para la adecuada celebración de las sesiones.

- b) **La Comisión Permanente.** Es el órgano administrativo por excelencia del comité entre sus funciones más importantes están las de formular y proponer a la consideración de la asamblea plenaria el programa anual de trabajo y el informe de actividades del comité, preparar y convocar, por conducto del coordinador general, a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la asamblea plenaria, así como elaborar la agenda y programa de trabajo que serán como elaborar la agenda y programa de trabajo que serán puestas a la consideración de esta, construir grupos de trabajo para la realización de tareas específicas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del comité.<sup>73</sup>

- c) **Los subcomités.** Se pueden considerar como órganos y auxiliares del COPLADE, pues realizan los trabajos que les encomiendan tanto la asamblea plenaria como la comisión

<sup>72</sup> *Ibid.*, páq. 154

<sup>73</sup> *Ibid.*, páq. 154

permanente, para la colaboración en el cumplimiento de las atribuciones del comité; asimismo, someten a la consideración de la comisión permanente los trabajos que realicen en cumplimiento de las atribuciones del comité, cada subcomité tiene la obligación de elaborar un programa anual de trabajo y rendir su informe a consideración de la comisión permanente.

Los subcomités se clasifican en sectoriales, regionales y especiales.

□ **Subcomités Sectoriales**

Los subcomités son clasificados de acuerdo a los criterios de sectorización que prevalezca en cada Estado, y tienen las atribuciones de poner a la consideración de la comisión permanente los trabajos que realicen; efectuar los trabajos que les encomienden los órganos superiores del comité; elaborar el programa e informe anual del subcomité y ponerlo a la consideración de la comisión permanente.

□ **Subcomités Regionales**

Se derivan de los criterios de regionalización que existan en cada Estado.

❑ **Subcomités Especiales**

Son creados por la asamblea plenaria con base en las políticas y necesidades específicas del Estado, a la vez el órgano máximo define sus ámbitos, atribuciones e integración, conforme a las exigencias particulares del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad.

❑ **Grupos de Trabajo**

Son creados por la asamblea plenaria o por la comisión permanente, quienes definen sus propósitos, objetivos y metas, así como su integración.

Por otra parte tenemos que las funciones del Comité del Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEND), son las siguientes:

El ejercicio de planeación al interior de los ayuntamientos se lleva a cabo mediante la integración de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal, como los órganos de consulta y orientación para la planeación donde participan:

- a) El presidente municipal que lo reside.
- b) El coordinador general quien es el responsable del órgano de planeación de la administración municipal o el secretario del ayuntamiento.

- c) El secretario técnico que puede ser servidor público de la administración del Estado, por designación del gobernador a la responsable de Planeación del Estado.
- d) Representantes de las dependencias y entidades del gobierno del Estado y la Federación que tengan funciones y realicen actividades con el Municipio.
- e) Los síndicos y regidores del ayuntamiento.
- f) Representantes de los organismos y asociaciones de los sectores social y privado que operen en el municipio.

La creación del COPLADEM regularmente formaliza ante la legislatura local, ya que su régimen jurídico es el de un organismo descentralizado del municipio, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

Su organización varía y en general los trabajos se llevan a cabo en comisiones, que de manera sectorial atienden las principales materias susceptibles de planearse, pudiéndose identificar algunos como: las comisiones de diagnóstico e investigación, planeación y programación, desarrollo económico y social, obras y servicios públicos entre otros.

Por su carácter colegiado el COPLADEM requiere de un reglamento interno que permita responsabilizar a sus miembros en el cumplimiento de sus funciones. En él se detalla la organización del comité, los cargos con sus respectivas atribuciones y obligaciones, los procedimientos para sesionar, la presentación de propuestas ante el ayuntamiento y los sistemas para la evaluación de los planes y programas de desarrollo que ejecuten las autoridades municipales.

Las propuestas hechas a nivel de municipio se presentan ante el Comité de Planeación de Desarrollo del Estado. La coordinación que ello implica se establece con las autoridades estatal y federal con el objetivo de:

1. Apoyar y asesorar en actividades de planeación a los municipios.
2. Dar seguimiento a los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo y programas respectivos.
3. Integrar proyectos y programas municipales y estatal para ser agregados en el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL).
4. Asesorar y orientar en actividades de la descentralización económica y administrativamente de la Federación, de los Estados y Municipios.

### 3.3. Fuentes Financieras Federales

En este apartado se pretende dar a conocer brevemente los mecanismos con que cuentan los ayuntamientos para hacerse llegar recursos provenientes del gobierno federal, así como los requerimientos necesarios para conseguir esos fondos. Se hace necesario que los ayuntamientos conozcan las herramientas de los otros niveles de gobierno. Conociendo la autoridad municipal los apoyos que ofrecen la federación y los estados permita que desaparezca la improvisación y se cambie esta por una formulación de programas encaminados a lograr nuevos recursos para su financiamiento, lo que proporciona mayores fondos a la comunidad municipal para su desarrollo.

Por otra parte, las participaciones federales son también conocidas como ingresos de coparticipación o transferencias financieras incondicionales.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), define a los participantes de la siguiente forma: "Son los recursos financieros que obtienen las entidades federales y municipios- como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales".<sup>74</sup>

No es posible estudiar la imposición a nivel municipal en forma aislada del sistema tributario nacional dado que los impuestos de mayor rendimiento están adjudicados al gobierno federal. Esto le permite contar con una herramienta fundamental, en la utilización de los impuestos como instrumento primordial de la política fiscal.

<sup>74</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982, SPP México, 1984 p. 51-56

Para la mejor aplicación de la política fiscal se hace necesario e imprescindible que los diferentes niveles de gobierno cuenten con sistemas de coordinación impositiva ideal es difícil de llevarse a cabo en la práctica también es cierto que se debe dotar a los diferentes niveles de gobierno de instrumentos informativos adecuados y de personas capacitadas para que puedan comprender el mismo lenguaje técnico y entender la problemática particular y general de los aspectos impositivos.

Por eso es necesario se tenga clara la diferencia que existe entre las participaciones en los impuestos y los subsidios (conocidos también como transferencias condicionales o garantías de ayuda). Las participaciones son las asignaciones que hacen las localidades en nuestro país las reciben las entidades federativas de una porción de la producción de un determinado impuesto a nivel nacional, mientras que los subsidios se fijan para un propósito específico. Así los subsidios, aunque no siempre suele ocurrir, se fijan para una función específica, en tanto que las participaciones se aplican para cualquier propósito de orden público y no debe existir indicación alguna sobre la forma de gastarse. Las participaciones en el producto, es cuando se regresa a cada zona su aporte en la misma proporción que la procedencia de las recaudaciones generales.

Cabezas Masses expone que en las transferencias financieras incondicionales para las participaciones aparecen dos aspectos que pueden ser negativos: "1) algunos gobiernos municipales indolentes podrían descuidar el resto de sus fuentes de ingresos, porque se sentirán satisfechos con las participaciones federales; 2) para algunos ayuntamientos las participaciones federales producen la sensación equivocada de que son recursos regalados, por el hecho de que ellos se hicieron esfuerzo alguno para recaudar y por está misma razón los gastos no producen la eficacia esperada"<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Cabezas Masses, Ramiro. Elementos de Administración y Política Tributaria para Gobiernos Municipales, editado por Fundación para el Desarrollo de la Contabilidad y Fomento Municipal (FUNDAFOMU), Caracas, Venezuela, 1968, pag. 9.

El mismo autor menciona que el Sistema de Participación en el producto sólo funciona si confluyen todos o la mayoría de las siguientes condiciones: 1) debe tratarse de tributos, fundamentalmente de impuestos, en los que la mayoría de gobiernos municipales tengan interés; 2) el gobierno central y estatal también debe interesarse con este impuesto, en donde a nivel de recaudar se quedara con una parte por la administración; 3) los impuestos deben contar con características que permitan determinar el origen de la recaudación; y 4) se debe considerar a las participaciones en el producto solamente como un medio de incrementar los ingresos municipales y no como su principal sustentación.

Observando el caso particular de México se da cuenta que las normas constitucionales asignan al gobierno federal los recursos impositivos de mayor importancia, como son los impuestos sobre la renta, sobre el valor agregado, sobre producción y comercialización de bienes derivados de petróleo.

El estudio de Flores Zavala señala que la Constitución Política de nuestro país en materia de recaudación determina: "1) los impuestos que le corresponde recaudar al gobierno federal (artículo 73 y 117), 2) impuestos reservados para los estados (artículos 117, fracción III); 3) impuestos que los estados pueden establecer solo con autorización del Congreso de la Unión (artículo 118, fracción I); 4) exhibe que la federación no puede prohibir a los estados el establecimiento de impuestos sobre las materias que la Constitución no ha establecido en forma alguna (artículo 117, fracción III)"<sup>76</sup>.

Tres son las formas por las cuales el gobierno federal puede recaudar los impuestos de manera exclusiva: a) enumerando los impuestos respectivos (artículo 117, fracción XXIX); b) concediendo facultad para legislar sobre determinadas materias, incluida la

<sup>76</sup> Flores Zavala, op. cit., pág. 53

facultad de imponer a través de la función legislativa (artículo 78, fracción X); y e) prohibiendo a los estados ciertas formas de arbitrios (artículo 117, fracción III).

De esta manera los artículos 73, 117 y 118 de la Constitución Política señalan las facultades que tienen la federación y los estados en materia impositiva, donde el municipio no cuenta con facultad alguna. Del estudio de Jorge Carpizo, sobresale que en "1957 la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia hizo ver que la federación solo podía establecer impuestos sobre las materias que enumera la fracción XXIX del artículo 73 por lo cual no existía coincidencia de materia fiscal entre la federación y los estados miembros"<sup>77</sup>.

Después de seguir su curso legal correspondiente esa sala llegó a la conclusión de que el gobierno federal podía perder más o menos el 40% de sus ingresos ordinarios ante lo cual éste reacciona proponiendo una ley orgánica para los tribunales, para que los amparos en revisión en revisión impugnados de anticonstitucionales fueran competencia de la Suprema Corte de Justicia y no de una sola, protegiéndose de esta forma el gobierno federal.

A continuación se recordará brevemente las "tres convenciones nacionales fiscales que se celebraron en el país"<sup>78</sup> para después analizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente.

La primera convención fiscal se celebró en 1925. En ella la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instauró un programa, mediante la expedición de leyes que estableció la base de la participación en el producto de los impuestos federales a los estados por medio de acuerdos, buscando con esto acabar con la doble tributación.

<sup>77</sup> Carpizo, Jorge. El Sistema Federal Mexicano. en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. N° 3. Ediciones INAP. Julio-Sep. 1981. pag. 100.

<sup>78</sup> Vid. Martínez Almaraz, Raúl. Las relaciones Fiscales y Financieras Integubernamentales en México, publicación del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal. México, 1981. pag. 35-40.

En 1933 se celebró la segunda convención fiscal. Las conclusiones a que se llegó en ese Congreso fueron: a) mantenimiento uniforme y generalizado de los impuestos, al comercio e industria, encomendando a la comisión permanente el estudio de las necesidades mínimas de estados y municipios en esa materia, y b) conceder a los estados y municipios una participación del impuesto sobre la renta.

La tercera convención se realizó en 1947. En dicho evento se elaboraron las medidas que se implementarían años después: a) promulgación de la ley que regulaba las participaciones en impuestos federales a los estados; b) creación de la Comisión Nacional de Arbitrios; c) Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados (1953); d) Ley que otorgaba la compensación adicional a los estados que celebraron el Convenio de Coordinación Fiscal, y e) intervención del Banco de México en la recaudación de impuestos participables como medio de garantizar a las entidades federativas su parte correspondiente.

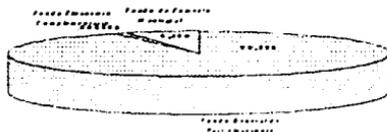
A partir de 1980 la Ley de Coordinación Fiscal rige las relaciones tributarias entre los diferentes niveles de gobiernos, sustituyendo esta al ordenamiento de 1953. Las participaciones federales se distribuyen de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que establece tres mecanismos para la entrega de participaciones a las entidades federativas: 1) el Fondo General de Participaciones (FGP); 2) el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y 3) el Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones está constituido para el año de 1991 por el 93.25% de los ingresos anuales que obtiene la federación por concepto de impuestos, los cuales son distribuidos a las entidades federativas del país. Este fondo se puede incrementar de acuerdo a las modificaciones que hagan los estados para abolir o derogar impuestos locales.

El Fondo Financiero Complementario se conforma con el 0.00056% de los ingresos totales anuales que obtiene la federación, los cuales son entregados a las entidades federativas.

El Fondo de Fomento Municipal se conforma por una fracción del impuesto adicional del 6.74% sobre la exportación de hidrocarburos, siendo estos los ingresos exclusivos del ente municipal.

Lo cual queda distribuido de la siguiente manera:



Sin embargo, se dice que legalmente el 3.3% de los ingresos que recauda la federación por concepto de impuestos debe parar en los arcos municipales.

De tal manera, se puede afirmar que a través del tiempo han menudado los ingresos de los municipios que provienen de las participaciones federales, de ahí que se plantea como forma fundamental para promover la real y verdadera descentralización de la vida nacional, el aumento en las participaciones federales a los municipios del país.

En nuestro país, las legislaturas locales de cada entidad federativa son las que distribuyen las participaciones federales, tomando como criterio: el número de habitantes que tengan cada municipio, actividades económicas predominantes en la localidad, entre otros factores

Hasta el momento, se desconoce la existencia de un reglamento que estipule la forma en que las legislaturas locales distribuyen las participaciones federales en los municipios de su entidad.

Por otra parte, las participaciones que el gobierno federal distribuye a estados y municipios, van en función de la eficacia del sistema impositivo nacional. Si el país se encuentra inmerso en una época de crisis o si existe evasión fiscal, sin duda las participaciones a los municipios se verán disminuidas.

Por tanto es necesario implementar un mecanismo legal (reglamento) que permita a los Ayuntamientos del país, conocer el monto y destino de los fondos que recauda el gobierno federal en su municipio, así como determinar la forma de redistribución de los fondos que le corresponden por participaciones e impuestos.

No obstante, los créditos son una de las fuentes de financiamiento a las que recurren los municipios, generalmente con objeto de obtener recursos para la realización de obras públicas municipales, dada la insolvencia económica o disponibilidad inmediata de recursos financieros.

El crédito público es el que adquiere el ayuntamiento con alguna institución u organismo público, que implica la necesidad de contar con la capacidad de pago.

Existen diversas instituciones que conceden créditos para la prestación de servicios y obras públicas; entre las que destacan:

*El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).*

Esta institución financia a:

- Gobiernos estatales y municipales
- Organismos descentralizados estatales y municipales
- Concesionarios de los servicios públicos
- Transportistas públicos y privados
- Contratistas de obras públicas
- Grupos sociales organizados

En el caso del financiamiento para obras públicas municipales se encuentran las siguientes:

- Mercados, rastros, centrales de abasto, panteones
- Suministro de agua potable (explotación, conducción y distribución).
- Plantas procesadoras de residuos sólidos y rellenos sanitarios
- Pavimentación
- Centrales camioneras
- Electrificación y alumbrado público
- Redes de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales
- Equipamiento municipal
- Transporte urbano de pasajeros y carga
- Modernización de catastros

**- Viviendas y reservas territoriales**

Que reúnan los siguientes requisitos:

- Ser prioritarios para el desarrollo
- Contar con el consenso de la población beneficiada
- Impactar positivamente el desarrollo regional
- Tener variabilidad técnica y financiera

Las líneas de crédito que maneja BANOBRAS, son las derivadas de las siguientes fuentes:

- "Recursos BANOBRAS, otorga créditos para agua potable, alcantarillado, rastros, mercados, pavimentación, nomenclatura de calles, estacionamientos, panteones, planta de tratamiento de desechos sólidos, central de abastos, central camionera y parques industriales. Las tasas de interés y plazos de amortización son variables, dependiendo del tipo de obra y las características socioeconómicas de cada municipio.
- Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN), este fondo otorga créditos para la realización de obras y servicios públicos que, por características socioeconómicas no tienen acceso al financiamiento bancario. Las obras deben ser socialmente rentable. Los sujetos de crédito del FOMUN son los gobiernos estatales y municipales, así como las empresas parastatales que aparecen a estos niveles siempre y cuando la ciudad donde se vaya a realizar el proyecto esté en el rango de entre 2,500 y 150,000 habitantes. Los tipos de obras son: agua potable, alcantarillado, mercados, alumbrado público, pavimentación, etc.

- Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), otorga créditos para la construcción, ampliación y la rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado y drenaje; para ciudades de tamaño mediano o de más de 500,000 habitantes. Son sujetos de crédito los gobiernos estatales y municipales directamente o los organismos y empresas que tienen la función de prestar este servicio.<sup>79</sup>

Cabe mencionar que en el siguiente apartado se analizarán las obras realizadas a través de BANOBRAS dentro del Municipio de Nicolás Romero.

---

<sup>79</sup> BANOBRAS, Programas Institucionales 1992, BANOBRAS, México 1992, págs. 4-5

### **3.4. Fuentes Financieras Estatales**

Para hacer realidad y alcanzar la concreción de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Convenio del Desarrollo Social (CODESOL), sobre el fortalecimiento municipal, los gobiernos de las entidades federativas deben celebrar convenios con los ayuntamientos de su propio territorio. El Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEMUN) debe ser aprobado por el ejecutivo estatal y el Presidente Municipal de cada municipio. La vigencia de CUDEMUN es de un año.

En las estipulaciones generales se determinan los objetivos fundamentales para alcanzar el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal, además de enmarcar a que municipios va dirigido el CUDEMUN (en el Estado de México es extensivo para los 121 ayuntamientos de la entidad) y las instancias legales y administrativas, que intervienen en el convenio, como son: la Ley Estatal de Desarrollo y las áreas administrativas del poder ejecutivo estatal.

Como se mencionó anteriormente, en los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES), se pueden establecer los convenios estado-municipio, en cuyo contenido están los programas donde la realización de obras en los municipios corren a cargo del presupuesto de egresos de los estados o bien, señalan los montos en que el gobierno del estado participa, colabora en las obras municipales. También pueden existir acuerdos de apoyos en la gestión de créditos que el gobierno del estado realiza a nombre y en forma global o particular de uno o varios ayuntamientos.

A continuación se describirán los programas de desarrollo socioeconómico del CUDEMUN, implementado en el Municipio de Nicolás Romero.

1. **Programas Municipales de Inversión:** son los programas de inversión descentralizados a los gobiernos municipales, que se regiran por el manual de operacion del CUDEM.
2. **Programas Sectoriales Municipales:** son programas que proponen las dependencias del gobierno estatal, donde se prevé la participación de los ayuntamientos, grupos sociales y privados de la localidad.
3. **Programas de Desarrollo Municipal** proponen a los ayuntamientos del ejecutivo estatal, los cuales deben ser acordes con los planteamientos del plan de desarrollo estatal. Estos programas se promoveran en los subcomites de desarrollo regional del COPLADE estatal.
4. **Programas de Apoyo Técnico Administrativo de los Municipios** tienen como objetivo incrementar la capacidad administrativa de los ayuntamientos y los convenios se celebran con la Secretaria de Administración del Gobierno Estatal.

Otra fuente de financiamiento que tienen los municipios a nivel estatal es el Programa de Inversión Estatal (PIE)

El PIE "es un conjunto de obras e inversiones físicas, que incorporan recursos de las Dependencias y Entidades de la Administración Estatal, así como Ayuntamientos, necesarios para alcanzar los objetivos y metas de un programa o subprograma de inversión, tendientes a la creación, ampliación o conservación de una o más unidades productivas"<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Gobierno del Estado de México. Programa de Inversión Estatal: Manual Único de Operación. Dirección General de Inversión Pública. Toluca Edo de México, 1995. pag. 21.

Este conjunto de obras o inversiones deberá estar acotado, en forma tal, que lo haya diferenciable de otros proyectos o programas que permitan precisar del alcance, beneficios esperados, costo total, fuentes de financiamiento y programas de ejecución.

Las obras que se realizan a través del PIE se llevan a cabo bajo las siguientes modalidades de ejecución:

- a) "**Obras por contrato**": son aquellas donde las dependencias encargan su ejecución a una persona física o moral, apegándose a las disposiciones establecidas en la Ley y Reglamento de Obras Públicas del Estado de México<sup>81</sup>.

La adjudicación de la obra debe ser por la totalidad del proyecto, y se puede llevar a cabo directamente, por invitación cuando menos a tres empresas o por licitación pública, tomando como base los montos establecidos en el artículo 38 del Presupuesto de Egresos del Estado de México.

Cuando los recursos autorizados no sean suficientes para la ejecución de la obra o acción, solo se puede asignar el contrato hasta el monto autorizado del año fiscal de que se trate, solicitar una transferencia de recursos o ampliación presupuestal. En el caso de que no se puedan llevar a cabo estas acciones es necesario programar los recursos financieros en los próximos ejercicios presupuestales.

- b) "**Obras por Administración**": son aquellas que ejecutan directamente las dependencias cuando cuentan con la capacidad técnica y administrativa para realizar los trabajos<sup>82</sup>.

---

81 Ibid., pág. 8  
82 Ibid., pág. 9

En la ejecución de las obras por administración no deben de participar terceros como contratistas sea cual fuere su condición particular, tuturnleza jurídica o modalidad que estos adopten, incluidos los sindicatos, asociaciones, sociedades civiles y demas organizaciones e instituciones similares.

#### 3.4.1 Objetivo y Función.

El CUDEMUN es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Este convenio es el instrumento operativo de la planeación municipal y representa la colaboración que existe entre estado y municipio, siendo una de las principales fuentes de financiamiento a nivel estatal.

Los programas sectoriales municipales del CUDEMUN se celebran entre las diferentes dependencias del ejecutivo estatal con los ayuntamientos de la entidad donde cada Área administrativa se hace responsable de las actividades, de su competencia en relación a los programas de los diferentes sectores como: el laboral, comercio, turismo, minería, entre otros.

En cuanto al financiamiento de los programas en el CUDEMUN se establece que los fondos que se asigne el ejecutivo estatal a los ayuntamientos se destinará exclusivamente para la realización de los programas convenidos, donde la dependencia del ramo estatal podrá exigir información periódica sobre los avances físicos y financieros de la ejecución de los programas. La falta o retraso de la entrega de información por parte de los ayuntamientos; así la falta de aplicación de los recursos conforme a la calendarización o la desviación de fondos podrá ser causa de la suspensión de la administración.

En el Estado de México las obras y servicios públicos que se pueden financiar con fondos de gobierno estatal pueden ser: caminos, puentes, agua, drenaje, alcantarillado, entre otras. El gobierno estatal aporta el 60% del total de la obra y el ayuntamiento donde se realiza la obra el 40% del costo total.

Para efecto de evaluar los programas que se financian con recursos del CUDEMUN la dependencia estatal encargada del ramo de planeación exige al ayuntamiento un informe trimestral sobre la obra.

Con lo que respecta al PIE, tienen como objetivos:

- "Evaluar, indicando la estructura de la demanda que se pretende atender.
- Evaluación técnica indicando las especificaciones del proyecto y sus garantías tecnológicas.
- Evaluación económica y financiera, indicando las premisas macroeconómicas, estados financieros proyectados e indicadores de rentabilidad del proyecto.
- Evaluación del impacto social, indicando la generación de empleos y efectos directos e indirectos del proyecto en la economía regional.
- Evaluación del impacto ecológico indicando el cumplimiento de las leyes en la materia.

- Especificar las fuentes de financiamiento en que se pretende llevar la ejecución del proyecto.
- Contar con el presupuesto detallado del costo del proyecto que cubran el ciclo de vida del mismo.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, págs. 29-30.

## **CAPITULO 4 IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE NICOLAS ROMERO.**

**"El hombre utilizando su intelecto puede rehacer la sociedad, puede ser el creador de un mundo organizado en el provecho del hombre".**

**Dwight Waldo.**

### **4.1. Convenio Unico de Desarrollo (CUD), en Nicolás Romero**

Integrar al municipio en el desarrollo nacional y su fortalecimiento como orden de gobierno mas cercano al pueblo, son principios fundamentales para la construccion de un pais más justo y democratico. En el municipio se registran las demandas basicas de la poblacion, y la participacion social tiene amplias posibilidades de desarrollarse.

El municipio, concebido como una comunidad organizada y activamente participativa, con capacidad politica, juridica y administrativa, se apoya en la planeacion democratica para fortalecerse como instancia de gobierno.

Las modificaciones al articulo 115 Constitucional establecen las bases para la descentralizacion de la vida nacional del municipio, por medio de la cual se pretende revitalizar y fortalecer las funciones de dicha instancia de gobierno, atendiendo en especial su autonomia administrativa y financiera.

De esta manera se lleva a cabo la descentralizacion de programas federales de inversion (carreteras, escuelas, centros de salud, puentes peatonales, entre otros), con el proposito de que, en el marco de la Planificación Nacional de Desarrollo, coadyuven a fortalecer la hacienda municipal y a promover el desarrollo regional, como consecuencia de la transferencia de recursos financieros que se realiza para la ejecucion de las obras y la prestación de servicios que quedan a cargo de el gobierno estatal y municipal.

Así, en este último apartado se vincularán los principales programas de inversión que se han llevado a cabo dentro del municipio de Nicolás Romero para el logro de sus objetivos.

Cabe mencionar que un programa "es el conjunto o serie de descripciones de la forma, modo o camino en que se pretende alcanzar los objetivos de la entidad en el plazo determinado"<sup>84</sup>.

Por otra parte, se tiene que el financiamiento "implica el allegarse de las fuentes proveedoras de recursos monetarios estrictamente necesarios para la implementación de un determinado plan financiero"<sup>85</sup>.

Por tanto el programa financiero "es una secuencia lógica y cronológica de las actividades necesarias, para la obtención de los recursos financieros en las mejores condiciones posibles, y con la asignación del factor tiempo"<sup>86</sup>.

Los recursos financieros son propiamente aquellos que estrictamente cubren el plan financiero en marcha, se diferencian de los recursos monetarios que figuran como excelentes y no son estrictamente necesarios para solventar económicamente el citado plan.

Los programas de financiamiento se constituyen como recursos financieros que el gobierno federal destina para reducir eventuales insuficias en el gasto corriente de los gobiernos estatales y municipales de acuerdo a la situación que guardan las finanzas del Estado.

Asimismo, existen diferentes formas de financiamiento y estas son:

- a) **Financiamiento Directo:** el Ayuntamiento absorbe por sí solo el costo total del programa.
- b) **Financiamiento por Colaboración:** se refiere a la responsabilidad de que la comunidad contribuya con el Ayuntamiento para realización de determinados programas; ya sea sufragando directamente el costo de algunos servicios, aportando cooperaciones para la

<sup>84</sup> Perdomo Moreno, A. Administración Financiera de Inversiones. Ed. FCASA. México 1995. pag. 65.

<sup>85</sup> *Idem*. Cit.

<sup>86</sup> Harner, W. J.; Karenh. Finanzas en Administración. Ed. LIMUSA. México 1990 pag. 207.

contribucion de mejoras o con aportes directos en efectivo, materia o ejecucion de trabajo.

- c) *Financiamiento por Concertación:* se lleva a cabo en el marco de los Convenios de Desarrollo que se tienen establecidos con el Gobierno del Estado y la Federación; particularmente a través del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) y los recursos que provienen del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

De lo anterior se percibió que los programas de financiamiento, son aquellos que se realizaban conjuntamente entre el gobierno municipal, el estatal y el federal, así como los proyectos que con los recursos financieros del municipio no se pueden ejecutar. Generalmente los programas de financiamiento como se mencionó anteriormente se desarrollan por la vía del Convenio Único de Desarrollo (CUD)\*. Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), en donde se establece la transferencia de recursos a este último, y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que son programas objeto de estudio dentro de este capítulo.

Primeramente se analizará el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL).

El Convenio de Desarrollo Social sirve como el instrumento fundamental de planeación y coordinación, en el que se establece las bases para la suma de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno para la programación y presupuestación de las acciones concertadas con las comunidades, a partir de las prioridades por ellas definidas.

En ese sentido, con la planeación participativa como método de trabajo, "los recursos del Ramo XXVI se distribuirán a través de los Fondos de Desarrollo Social Municipal, de Prioridades Estatales y para la Promoción del Empleo y la Educación"<sup>87</sup>. La operación del primer fondo está a cargo de estados y municipios de infraestructura social, productiva y de servicios prioritarios.

\* NOTA: El Convenio Único de Desarrollo es modificado durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, pasando a hacer el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL); es por ello que en este apartado se manejará como CODESOL.

<sup>87</sup> Gobierno del Estado de México. Manual Único de Operación, 1996. SEDESOL. Ramo XXVI Superación de la Pobreza. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública. Secretaría de Administración, pag. 5.

Los programas ejecutados con los recursos del Ramo XXVI, referido a la Superación de la Pobreza, para el Municipio de Nicolás Romero se canalizaron las siguientes cantidades; "en 1994 se otorgó 3,102,000.00 millones de pesos, para 1995 se dio 4,801,000.00 y finalmente para 1996, 4,960,000.00 millones de pesos, obteniendo un total de 12, 863,000.00 millones de pesos para el trienio 1994-1996"<sup>88</sup>; teniendo como objetivo mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más desprotegidos, favoreciendo a su vez la generación de oportunidades de ocupación. Los programas están sujetos a las leyes y disposiciones que regulan el Gasto Público Federal, principalmente las leyes de Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de Adquisiciones y Obra Pública, y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El CODI'SOL se distribuye en tres fondos:

- "Fondo de Desarrollo Social Municipal
- Fondo de Prioridades Estatales
- Fondo para la Promoción de Empleo y la Educación"<sup>89</sup>

El Fondo de Desarrollo Social Municipal; está orientado a atender y ampliar la cobertura de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura, productiva básica, disminución de la deserción escolar, mejoramiento de la infraestructura de salud, construcción y conservación de caminos rurales, urbanización, mejoramiento de vivienda, letrización, desarrollo de proyectos productivos y apoyos directos a productores de áreas agrícolas de alta siniestralidad y baja productividad; así como proyectos de carácter especial en materia de salud, educación, alimentación y abasto de productos básicos para atender las regiones que en coordinación con el Gobierno del Estado se definen. Apoya también proyectos y acciones que atiendan al Desarrollo Institucional Municipal.

Cabe mencionar que los recursos de este fondo son administrados por los Gobiernos Municipales, con la participación de los Consejos de Desarrollo Municipal.

<sup>88</sup> Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. Municipio de Nicolás Romero, Estado de México, pág. 155

<sup>89</sup> Ibid: pag. 6

En lo que respecta al Fondo de Prioridades Estatales, está orientado por los Gobiernos de los Estados conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social y considera programas y proyectos que constituyan prioridades estatal y proyectos de alcance regional, asimismo, la terminación de obras en proceso.

Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación; se basa fundamentalmente a la ejecución de programas y proyectos especiales de interés nacional o regional, que propicien la generación de alternativas de ocupación, además considera acciones de apoyo a grupos sociales específicos. La Secretaría de Desarrollo Social será la responsable de administrar este fondo.

Los dos últimos fondos son convenidos previamente entre la Secretaría de Desarrollo Social y los Gobiernos Estatales.

Las modalidades de ejecución de las obras que se lleven a través de los fondos antes citados pueden ser por contrato y por administración directa, en ambos casos se debe de observar lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus reglamentos.

La ejecución de *Obra de Contrato*: la instancia ejecutora solo podrá modificar los conceptos de obra y especificaciones, técnicas, con consentimiento de la Coordinación General del Comité de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADEM).

Es responsabilidad del Gobierno del Estado asegurarse de que el anticipo se otorgue tomando como base el monto que se estima aplicar en el año fiscal en ejercicio.

Con lo que respecta a la *Obra por Administración Directa*: las obras se ejecuten por administración directa vía dependencias federales o estatales, los gastos que se deriven podrán comprobarse con un recibo oficial; dicho recibo debe presentarlo la instancia ejecutora a la Coordinación General del COPLADE.

Por lo anterior y aplicando estos procedimientos de los programas de financiamiento en el caso específico del Municipio de Nicolás Romero. La organización de los recursos en la administración comprendida por el periodo 1994-1996 surge a partir de las demandas captadas en la campaña del entonces candidato a la presidencia municipal por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), asimismo, aquí se analizó cuantas obras se han llevado a

cabo a través del CODESOL hasta el Segundo Informe de Gobierno de dicha administración.

**Resumen de la Problemática Municipal Detectada\***

Rubro	Obra	Adquisición	Administración	Total
01 Agua Potable	20		3	23
02 Drenaje	43		1	44
03 Disposición de desechos sólidos		16		16
04 Parques y Jardines	3			3
05 Panteones				0
06 Pavimentación	164			164
07 Abasto y Mercado				0
08 Alumbrado Público		47		47
09 Caminos	7			7
10 Agropecuario				0
11 Educación	31	31	3	65
12 Cultura	1		1	2
13 Deporte	13			13
14 Ecología		1	11	1
15 Asistencia Social	1		1	12
16 Salud	2		2	3
17 Empleo	1		2	3
18 Justicia				2
19 Transporte y Comunicación	5		1	6
20 Seguridad Pública y Protección Civil			19	19
21 Vivienda				0
22 Turismo				0
23 Administración y Gestión			43	43
24 Catastro			3	3
<b>Total</b>	<b>291</b>	<b>95</b>	<b>90</b>	<b>476</b>

Del cuadro anterior, se tiene en primer lugar con una diferencia extremadamente marcada el rubro de pavimentación con el 34.45% del total de las peticiones; le sigue en

\* FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. Resumen de la Problemática Municipal Detectada, pag. 93.

orden de importancia el rubro de educación con el 13.65%, en tercer lugar está el rubro de Alumbrado Público con 9.87%, después está el rubro de Drenaje con el 9.24% y finalmente está el rubro de Administración y Gestión con el 9.03%. Todos los demás rubros fluctúan entre un 0.21% y un 3.99%.

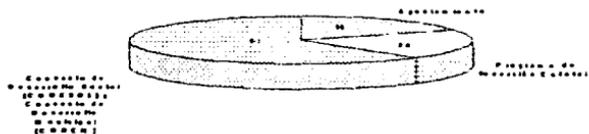
La siguiente gráfica representa las demandas sociales de la población del Municipio de Nicolás Romero.

### Demandas Sociales

#### Gráfica barra

Cabe mencionar que 291 obras se realizarán a través del Convenio de Desarrollo Social (CODESOL) y Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM); 95 obras son de adquisición las cuales se harán vía Programa de Inversión Estatal (PIE) y 90 son obras de administración, es decir, las realizará el Ayuntamiento; esto da un total de 476 obras que se deben de realizar en el trienio 1994-1996 dentro del Municipio de Nicolás Romero, como se muestra en la siguiente gráfica.

#### Fuentes de Financiamiento de la Obra Pública Municipal



De la gráfica anterior se observa que el 61.1% de las obras a realizarse dentro del Municipio se llevarán a través del Convenio de Desarrollo Social y el Convenio de

Desarrollo Municipal, el 20% le corresponde al Programa de Inversión Estatal y el 18.9% restante al Ayuntamiento, lo cual quiere decir que los programas de financiamiento que tienen mayor importancia dentro del Municipio son el Convenio de Desarrollo Social y el Convenio de desarrollo Municipal, ambos, como segunda instancia se tiene al Programa de Inversión Estatal dicho programa es llevado a cabo entre el gobierno estatal y el gobierno municipal y por último se encuentra el Ayuntamiento el cual también tiene facultad para la realización de obras en beneficio del Municipio.

#### **4.2. Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) en Nicolás Romero**

El Convenio de Desarrollo Municipal es un programa de Gobierno del Estado de México mediante el cual se tienen un acuerdo con los ayuntamientos para la realización de acciones que contribuyen a mejorar el nivel de vida de los habitantes. Estas acciones se enmarcan en el Plan de Desarrollo del Estado de México.

Asimismo, es un importante instrumento para coordinar esfuerzos, integrar acciones y conjuntar recursos del Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y la comunidad que permiten:

- "promover la descentralización de la vida estatal fortaleciendo la acción municipal con apego al artículo 115 Constitucional.
- fortalecer el sistema de planeación democrática en el Estado al ser convenidas acciones en función de los planes estatal y municipal de desarrollo.
- fortalecer la autonomía financiera de los ayuntamientos al destinar recursos a los ayuntamientos, adicionales a los participantes, interés común"<sup>90</sup>.

El Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), es un instrumento básico que permite conjuntar los recursos y los esfuerzos del Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos para la realización de obras y acciones que deciden los propios municipios, después de un proceso y análisis técnico en beneficio de sus comunidades.

Cabe mencionar que el CODEM es el convenio de financiamiento más importante a nivel estatal y municipal, ya que promueve la inversión pública en los municipios y contribuye al desarrollo armónico de las diversas regiones de la entidad.

Desde su creación en 1984, este convenio ha representado para los municipios una gran oportunidad para avanzar en los sistemas de planeación y de definición de sus prioridades, así como Gobierno Estatal y con la propia comunidad.

<sup>90</sup> Gobierno del Estado de México. Manual de Operación 1994, del Convenio de Desarrollo Municipal. Secretaría de Finanzas y Planeación. Toluca, Estado de México, pag. 2.

**El convenio es un mecanismo de fortalecimiento que lleva recursos adicionales a los Ayuntamientos, para dar atención efectiva a las demandas y necesidades de la población.**

**Cada año, es suscrito este convenio, establece los ámbitos de competencia de las instancias involucradas; las obras y acciones que comprende; las fuentes de financiamiento; el mecanismo global de ejecución y el marco de responsabilidad control y evaluación que es aplicable.**

Es por ello que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, a través de sus áreas normativas, tiene entre sus funciones sustantivas la de planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión públicas de las dependencias del ejecutivo, de sus organismos auxiliares, fideicomisos y de los Ayuntamientos cuando los programas se realicen con cargo total o parcial a los Fondos del Estado, conforme lo estipulado en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que indica la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del gobierno del Estado, con los de la Administración Pública Federal y la de los Municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los sectores social y privado, además se elabora con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo, el plan estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del Estado.

Los recursos transferidos a los Ayuntamientos, a través del CODEM, en ningún caso se deben de utilizar para el pago de gasto corriente.

De tal manera que la ejecución del CODEM en sus aspectos financiero y operativo se lleva a cabo por 2 modalidades de ejecución:

- "Por contrato
- Por administración"<sup>21</sup>

Las obras públicas por contrato son aquellas cuya ejecución se adjudica a una compañía constructora o persona física.

<sup>21</sup> Gobierno del Estado de México. Manual de Operación 1996, del Convenio de Desarrollo Municipal. Secretaría de Finanzas y Planeación. Toluca, Estado de México, pág. 42.

En tanto que las obras públicas por administración son aquellas que son ejecutadas directamente por el Ayuntamiento, con sus propios recursos humanos, técnicos y de equipamiento.

Hay otra forma de ejecución por parte del CODEM en cuanto a obra pública; y es a través de las Adquisiciones de los bienes muebles que sean necesarios para la obra pública, que se ejecuta a lo dispuesto en la Ley y en el Reglamento sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes. Los montos máximos por el tipo de Adquisición son los que se establecen en el artículo 44 de las Disposiciones de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio Fiscal de 1996, mismo que dice:

"Artículo 44.- Para los efectos del Artículo 9, 28 y 29 de la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes y 14 de su Reglamento, los montos máximos de adjudicación directa y mediante concurso por invitación, para la adquisición o arrendamiento de bienes y la contratación de servicios, serán los siguientes:

- I. *Adquisición Directa*. El monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse será de \$15,000 00 (quince mil pesos); y
- II. *Concurso por invitación*. El monto máximo será de cada operación que podrá adjudicarse será determinado de acuerdo al importe del total de bienes y servicios adquiridos en el año inmediato anterior.
- III. *Las adquisiciones, arrendamiento de bienes o contratación de servicios*, cuyo importe sea superior al monto máximo establecido para su adjudicación mediante concurso por invitación, conforme a la fracción II de este artículo, se realizarán por licitación pública.

Los montos establecidos en las fracciones anteriores deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado".<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibid*; pag. 50-51.

Los Ayuntamientos darán cumplimiento a lo anterior en los casos en los que la adquisición se realice total o parcialmente, con aportaciones estatales; cuando la adquisición se realice con recursos 100% municipales, se sujetaran a la normatividad interna y externa que rija su ejercicio presupuestal; debiendo únicamente comprobar ante la Dirección General de Inversión Pública la aportación municipal comprometida en el Programa de Inversión.

En el Municipio de Nicolás Romero se tienen las siguientes actividades programadas para realizarse a través del CODENI, durante el tiempo 1994-1996\*.

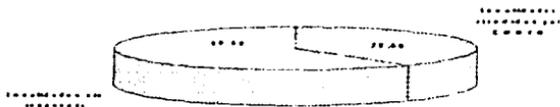
Programa	Actividad	Obra nueva, proceso y remodelación	Localidad
Fomento Avícola	Construcción de bordos	Nueva	Cahuacán, San José el Vidrio Transfiguración
Modernización Comercial	Construcción de rastros	Nueva	Todo el Municipio
Modernización de las Comunicaciones	- Ampliación de la red telefónica rural. - Rehabilitar caminos rurales.	Nueva	- Todo el Municipio
		Remodelación	- Todo el Municipio
Educación, capacitación y productividad	- Terminar aulas	Proceso	- Colmena
	- Construcción de aulas.	Nueva	- Todo el Municipio
	- Construcción de barda perimetral	Nueva	- El Vidrio y San Miguel I Hila
Cultura y arte	Construcción de la casa de cultura	Nueva	En Colmena, San Ildefonso

\* Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. Municipio de Nicolás Romero. Estado de México. pag. 135-153.

Programa	Actividad	Obra nueva, proceso y remodelación	Localidad
Agua y Saneamiento	- Introducción de la red de agua potable.	Nueva	- La Colmena, el Vidrio, Sn. Miguel Hila
	- Ampliación de la red de agua potable.	Nueva	- Villa Nicolás Romero
	- Perforación de pozos.	Nueva	- El Vidrio, Villa Nicolás Romero.
Agua y Alcantarillado	- Drenaje	Proceso	- La Colmena
	- Rehabilitación tanque-aluvcen	Nueva Nueva	- Villa Nicolás Romero - Colmena, Villa Nicolás Romero, Sn Miguel Hila.
Desarrollo Regional y Urbano	Pavimentación de Calles	Proceso	Barrón, Cahuacán, San Ildefonso, Villa Nicolás Romero
	Puentes Peatonales	Nueva	- Colmena, Villa Nicolás Romero
	Puente vehicular	Nueva	- Villa Nicolás Romero
	Guarnición	Nueva	- Villa Nicolás Romero
Deporte y recreación	Construcción de Canchas	Nueva	Barrón, Progreso, Villa Nicolás Romero.

Del cuadro anterior se desprende que a través del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), se proyectarán varios programas, de los cuales sólo fueron llevados a cabo en los dos primeros años de la administración de acuerdo al aproximadamente en un 39.6%, de acuerdo al plan municipal de Nicolás Romero; es decir, de 131 localidades que se suscribieron al CODEM, sólo 52 localidades tuvieron respuesta a estas peticiones; como a continuación se representa.

### Comunidades atendidas por el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM)



De esto se desprende que las 131 localidades que se suscribieron al Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), en el tiempo comprendido de 1994-1996, este programa sólo ha dado respuesta en dos años a un 39.6% y el 60.4% de las localidades no han tenido solución a sus demandas, lo cual quiere decir que no se le ha dado un seguimiento adecuado por parte de las autoridades del Ayuntamiento de Nicolás Romero ya que durante este tiempo no se ha cumplido las metas proyectadas en el Plan de Desarrollo Municipal.

#### **4.3. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en Nicolás Romero**

El Programa Nacional de Solidaridad fue identificado como el instrumento creado por el gobierno federal para combatir la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de las tres instancias de gobierno y los concentrados con los diferentes grupos sociales.

Se ha conformado el programa por un conjunto de actividades tendientes a resolver o para coadyuvar en la solución de los problemas más frecuentes de la población en materia de alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, agua potable, electrificación de comunidades, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales.

Todas estas acciones se han instrumentado por medio de proyectos de inversión que tienden a ser recuperables y en los que la comunidad beneficiada está obligada a participar al menos, con el equivalente al 20 por ciento de la inversión del proyecto, ya sea en mano de obra, en especie (materiales) o dinero.

A continuación se explican las vertientes del PRONASOL; y se hace un análisis de los avances que han tenido el Municipio de Nicolás Romero con la implementación de dicho programa.

La operación del Programa se llevó a cabo a través de cuatro vertientes de ejercicio programático, cada una de las cuales está normada por un conjunto de especificaciones técnicas que posibilitan el orden entre sí:

- "Programa de Fondos Municipales de Solidaridad.
- Programa de Fondo de Apoyo a la Producción.
- Programa Escuela Digna.
- Programa Mujeres y Niños en Solidaridad".<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Manual Único de Operación 1995. Programa Nacional de Solidaridad. SEDESOL, pag. 7.

Los Fondos Municipales de Solidaridad fue un programa a través del cual el gobierno federal canalizó recursos financieros en forma directa a los ayuntamientos para incrementar su capacidad de respuesta a las demandas de obras y servicios que plantean las comunidades; de manera opcional los gobiernos estatales pueden incrementar hasta en un 30 por ciento dicho fondo, el que debe dirigirse a obras que están agrupadas por su naturaleza como productiva, de infraestructura de apoyo y de beneficio social.

Todo proyecto de inversión parte de la comunidad, la cual se organiza en Comités Municipales de Solidaridad, estos realizan su petición ante el Consejo Municipal de Solidaridad, integrado por las autoridades y funcionarios de primer nivel en el municipio del que se trate y un representante del gobierno estatal, así como los respectivos representantes de los diferentes comités en financiamiento.

Los Fondos Municipales de Solidaridad se situó como la vertiente más importante del Programa Nacional de Solidaridad, tanto por los montos destinados al mismo, como por el impacto que generaron entre la población, así como por las implicaciones en términos de participación comunitaria que trae consigo.

Asimismo, cabe comentar que en virtud de los requisitos que demanda su ejecución, no todos los ayuntamientos del país se encuentran lo suficientemente preparados, desde el punto de vista técnico, para responder favorablemente a los requerimientos, situación que ha dificultado a muchos municipios el aprovechamiento pleno de este apoyo.

La segunda vertiente son los Fondos de Apoyo a la Producción. Al igual que el caso anterior, los fondos para la producción se integran con recursos que aporta el gobierno federal y participan adicionalmente los gobiernos estatales en una proporción obligatoria mínima, equivalente al 10 por ciento del total destinado a cada entidad federativa.

Estos recursos son destinados para apoyar la ejecución de pequeños proyectos productivos o de infraestructura que realizan campesinos ejidatarios y comuneros, principalmente, que no tienen acceso a ninguna clase de crédito e incluso aquellos que si lo son y que requieren de apoyo financiero para emprender acciones destinadas a la producción o al incremento de la misma en el sector primario de la economía. Los apoyos son canalizados por conducto de las autoridades municipales y operan como préstamo que, una vez recuperados, es decir, ya que han cumplido con el propósito de apoyar al proceso

productivo, se utilizan para la construcción de obras sociales bajo el mismo esquema operativo de los Fondos Municipales de Solidaridad.

Es importante señalar que los Fondos para la Producción son préstamos otorgados a la palabra, con el simple conocimiento que tengan las autoridades municipales de la persona a quien se destina y que tenga como fin la acción productiva en el sector agropecuario de la economía.

El Programa Escuela Digna está destinado a ampliar la cobertura educativa y elevar la cantidad y calidad de la infraestructura y los espacios en los que se imparte la educación. Son recursos del gobierno federal orientados a la construcción, mejoramiento, rehabilitación, remodelación, ampliación de aulas y escuelas en las zonas rurales o marginadas dentro de las urbes. Se destina también no solo a la adquisición de equipo y materiales pedagógicos o educativos que permitan fortalecer el proceso educativo entre la población objeto de Solidaridad.

Finalmente se tiene la vertiente Mujeres y Niños en Solidaridad destinada al apoyo, en el primer caso, de acciones que tiendan a que la mujer digna, campesina o marginada se incorpore a tareas productivas que le permitan colaborar en el gasto familiar y tenga adicionalmente actividades alternativas que la integren más adecuadamente a su entorno social y, con lo que respecta a Niños en Solidaridad, está destinada a apoyar, vía becas, a menos de escasos recursos para que continúen y concluyan su educación primaria y hasta secundaria.

A continuación se presentan las actividades que se programaron vía Programa Nacional de Solidaridad en la administración 1994-1996 dentro del Municipio de Nicolás Romero\*.

---

\* Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. Municipio de Nicolás Romero Estado de México. pág. 135-153.

Programa	Actividad	Obra nueva, proceso y remodelación	Localidad
Educación, Capacitación y Productividad	Construcción de aulas	Nueva	Colmena
	Biblioteca	Nueva	Villa Nicolás Romero
	Auditorio	Nueva	Villa Nicolás Romero
	Construcción de Barda	Nueva	Colmena, Villa Nicolás Romero
	Impermeabilización	Nueva	Barrón, Colmena, Magu. Progreso
	Rehabilitación	Remodelación	Villa Nicolás Romero
	Sanitarios	Nueva	Colmena, Villa Nicolás Romero
Agua Saneamiento	Unidad Administrativa	Nueva	Villa Nicolás Romero
	Introducción de la red de agua potable	Nueva	Villa Nicolás Romero
Agua y Alcantarillado	Perforación de pozo	Nueva	Colmena, Villa Nicolás Romero
	Drenaje	Nueva	Colmena, Villa Nicolás Romero

Programa	Actividad	Obra nueva, proceso y remodelación	Localidad
Desarrollo Regional	Pavimentación de asfalto	Nueva	Cahuacan
	Pavimentación de concreto hidráulico	Nueva	Colmena, Villa Nicolás Romero
	Guarnición	Nueva	Colmena

De acuerdo al plan de desarrollo municipal de Nicolás Romero, referente al programa Nacional de Solidaridad, se suscribieron 57 localidades en diferentes rubros para realizarse durante la administración 1994-1996, de las cuales de acuerdo al 2º Informe de Gobierno del presidente municipal se han llevado a cabo en un 80%.

No obstante, durante la implementación del PRONASOL se suscitaron infinidad de anomalías dentro del Ayuntamiento para la aplicación de los programas, lo cual lleva a concluir que no se lleva a cabo ni en un 80%, como se menciona, sino solo en un 40% del total de las obras dentro de todo el municipio de Nicolás Romero.

Cabe mencionar, que dentro de estos programas de financiamiento también tiene participación el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, (BONOBRAS).

Banobras, es el arrendamiento financiero idóneo para apoyar las inversiones en bienes muebles e inmuebles. Dentro de los bienes muebles que se puede financiar es la adquisición de mobiliario, maquinaria y equipo para actividades como el transporte, comunicaciones, construcción, entre otros. En los bienes inmuebles se financian adquisiciones de terrenos, edificios e instalaciones destinadas a las actividades de: centros de abasto, rastros, mercados, hospitales, parques industriales, entre otras.

El arrendamiento financiero es una operacion que se celebra mediante contrato, por lo que la arrendadora se obliga a adquirir determinados bienes y conceder su uso o goce a plazo forzoso a una persona fisica o moral; la cual como parcelas, el importe que permita cubrir el precio original de los bienes, las cargas financieras y demas accesorios. Al vencimiento del convenio del arrendatario debera ejercer alguna de las siguientes opciones: a) comprar definitivamente los bienes a un precio simbólico, b) prorrogar el contrato en cuyo caso las rentas seran inferiores a las que se veian pagando y al vencimiento de la renovacion los bienes pasaran a su propiedad, y c) vender los bienes pasaran a su propiedad, producto la arrendadora participara en un porcentaje minimo.

Es asi, como tambien el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos es una fuente de financiamiento para el municipio de Nicolas Romero

De tal forma que durante el presente trienio 1994-1996 se van a concluir las siguientes obras; la rehabilitación de tanques, pozos y rebombos, redes y casetas, bardas perimetrales, ampliacion de la red de agua y la conexión al sistema Cutzomala, beneficiando a 17,778 habitantes dentro de todo el municipio que implica un adeudo de \$20.000 millones de pesos

Los programas de financiamiento que se aplicarán dentro del municipio de Nicolás Romero, condujeron a los siguientes:

**PRESUPUESTO DE INGRESOS PARA 1994-1996**

Concepto	1994	1995	1996	Total
Impuestos	4,775,000	5,056,000	5,658,000	15,466,000
Derechos	950,000	950,000	950,000	2,850,000
Aportación de mejoras	835,000	835,000	846,000	2,156,000
Productos	110,000	136,000	162,000	408,000
Aprovechamientos	990,000	1,084,000	1,201,000	3,275,000
Ingresos Municipales Der. S. Nal. de Coordinación Fiscal	8,500,000	10,128,000	11,366,000	29,994,000
Ingresos Der. de Financiamiento	2,000,000	2,000,000	-	4,000,000
<b>Total de ingresos municipales</b>	<b>18,160,000</b>	<b>20,189,000</b>	<b>20,193,000</b>	<b>58,542,000</b>

En la tabla anterior se aprecia que la Política Económica impulsada por el municipio de Nicolás Romero se encontró que de sus ingresos propios la recaudación por impuestos es la más importante. Sin embargo, la fortaleza de la hacienda pública radica en buena medida de las transferencias federales ya que imitarán casi el 200% en cada ejercicio en comparación con los impuestos.

**PRESUPUESTO POR PROGRAMA DE INVERSION**

Cifras expresadas en millones de pesos

Concepto	1994	1995	1996	Total
Fondos Municipales	700,000	870,000	910,000	2,480,000
Ampliación fondos municipales	255,200	50,000	305,200	-
Escuela Digna	437,226	520,410	198,074	1,155,710
Apoyo a productores	487,050	795,596	1,178,713	2,461,339
Becas Niños Solidaridad	164,728	328,040	524,392	1,017,160
Subtotal	1,788,984	2,769,216	2,861,179	7,419,409
C.O.D.E.M.	1,411,740	1,572,714	1,494,261	4,478,715
<b>Total de ingresos por programa de inversión</b>	<b>3,200,724</b>	<b>4,341,960</b>	<b>4,355,440</b>	<b>11,898,124</b>

En cuanto a los ingresos por programas de Inversión se observa en la tabla anterior que el Municipio de Nicolas Romero, recibe más aportaciones por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que por el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), lo cual repercute en la economía del Municipio, dado que la dependencia financiera de este casi es total de la federación lo que impide que el municipio tenga un pleno desarrollo y una consecución en los proyectos a realizar a mediano y largo plazo.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA 1994-1996**

Cifras expresadas en millones de pesos

Concepto	1994	1995	1996	Total
Servicios personales	8,080,000	9,515,000	11,053,000	28,648,000
Materiales y suministros	1,840,000	2,370,000	2,495,000	6,705,000
Servicios Generales	3,173,000	2,693,000	2,055,000	7,921,000
Transferencias	572,000	795,000	695,000	2,062,000
Bienes muebles e inmuebles	160,000	71,000	18,000	249,000
Obra pública y construcción	13,594,996	13,281,536	15,431,017	42,307,549
Inversiones Públicas Deuda	140,000	570,000	2,000	712,000
<b>Total</b>	<b>27,559,996</b>	<b>29,295,536</b>	<b>31,749,017</b>	<b>88,604,549</b>

Con lo que respecta al presupuesto de egresos para 1994-1996, en el cuadro anterior se plasmó lo siguiente: al rubro de servicios personales le corresponde el 32.5%, materiales y suministros el 7.5%; servicios generales 8.9%; transferencias .78%; bienes e inmuebles 2.3%; obra pública y construcción 47.7% y a la deuda pública el 80%. Lo cual implica que los egresos mas fuertes que tiene el municipio son los servicios personales y la obra pública, construcción e inversión y el menor egreso son las transferencias.

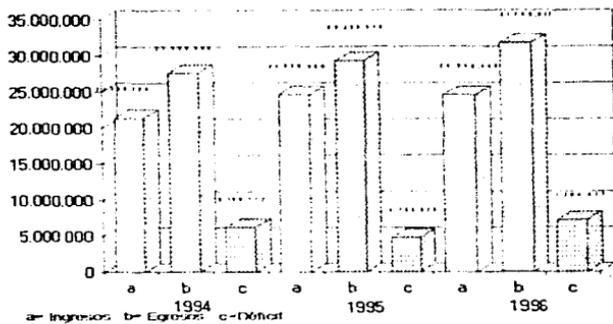
**COMPARACION ECONOMICA DE LA HACIENDA PUBLICA**  
**Cifras expresadas en millones de pesos**

Concepto	1994	1995	1996	Total
Sumas de Ingresos Municipales	18,160,000	20,189,000	20,193,000	58,542,000
Sumas de Ingresos por programas de Inversion	3,200,724	4,341,960	4,355,440	11,898,124
<b>Total de Ingresos</b>	<b>21,360,724</b>	<b>24,530,960</b>	<b>24,548,440</b>	<b>70,440,124</b>
Suma de Egresos	27,559,996	29,295,536	31,749,017	88,604,549
Diferencias	6,199,272	4,764,576	7,200,577	18,164,425
porcentaje (%) promedio	22.50	16.30	22.70	20.50

Del análisis del cuadro anterior, se desprende que el Municipio cuenta con el 82.25% de los ingresos propios para su desarrollo, y el 17.74% le corresponde a los programas de inversión que existen a nivel federal y estatal, teniendo un déficit presupuestal en las finanzas públicas del 20.5% lo cual indica, que el municipio requiere, de un incremento sustancial en sus participaciones a nivel federal y estatal.

A continuación se presenta la gráfica comparativa de los ingresos y egresos del Municipio de Nicolás Romero en los años 1994-1996.

**Gráfica Comparativa de los Ingresos y Egresos Municipales 1994-1996**



## CONCLUSIONES

La concepción técnica del sistema de planificación establece una vinculación estrecha entre el presupuesto y el plan, el cual observa sin número de divergencias siendo producto de inconvenientes y dificultades en su aplicación

De tal manera, los procesos de planificación, programación y presupuestación están ajenos a la actividad concreta del desarrollo municipal, debido a la gran improvisación de los funcionarios públicos municipales a través del desarrollo de sus funciones durante toda su administración o encargo público.

En el caso particular de Municipio de Nicolás Romero, encontramos dos problemas básicos. la primera enmarca dentro de la Hacienda Pública Municipal, en donde existe una gran incapacidad y falta de conocimiento de los encargados de esta Área, en segundo lugar, se observan los aspectos internos de la administración municipal, que a su vez clasifica en problemas de estructura y problemas de administración. Entre los primeros destaca fundamentalmente la dependencia financiera de Nicolás Romero derivado de ingresos insuficientes y propios y de las participaciones federales donde denota la ausencia de una adecuada infraestructura y de personal para la realización municipal de las funciones hacendarias.

Entre los problemas internos de administración destacan los de organización institucional hacendaria, carentes de planeación y control presupuestal, en donde existe una subutilización de los pocos recursos crediticios, así como una plena ausencia del sistema patrimonial.

Por otro lado, el Municipio de Nicolás Romero se enfrenta a un problema de estructura de organización hacendaria, en donde el personal técnico y administrativo ofrece resistencia al cambio y a la reasignación de atribuciones y responsabilidades.

Sin embargo, es importante considerar la necesidad de nuevas fuentes de ingresos, así como la dificultad para lograr un nivel de competencia administrativa adecuado a la naturaleza de dichas fuentes; por un lado, y por el otro, la situación del entorno económico que dificulta también el establecer nuevas cargas fiscales a los contribuyentes del municipio.

## **ANEXO I**

Para su organización territorial y administrativa, el Municipio de Nicolás Romero, se clasifica en centros de población que por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, se dividen en los siguientes:

### **I. *Una Cabecera Municipal: Villa Nicolás Romero.***

### **II. *Pueblos:***

1. Barrón
2. Cohuecan
3. La Colmena
4. Progreso Industrial
5. San Francisco Mingu
6. San Idelfonso
7. San José el Vidrio
8. San Juan de las Tablas
9. Transfiguración

### **III. *Colonias***

1. Ampliación Ejido Azatlán
2. Barrio de Guadalupe
3. Barrón, Centro

4. Benito Juárez, Barrón 1ª Sección
5. Benito Juárez, Barrón 2ª Sección
6. Benito Juárez 1ª Sección
7. Benito Juárez, 2ª Sección
8. Buena Vista
9. Cahuecan Centro
10. Caja de Agua
11. Campestre Liberación
12. Cinco de Febrero
13. Colmena, Centro
14. El Gavillero
15. El Mirador, San Ildefonso
16. El tráfico
17. Francisco I. Madero, 1ª Sección
18. Francisco I. Madero, 2ª Sección
19. Francisco I. Madero, 3ª Sección
20. Francisco I. Madero, Sección 20
21. Francisco Sarabia, 1ª Sección
22. Francisco Sarabia 2ª Sección
23. Granjas Guadalupe, 1ª Sección
24. Granjas Guadalupe 2ª Sección
25. Guadalupe, San Ildefonso
26. Hidalgo, 1ª Sección
27. Hidalgo, 2ª Sección
28. Himno Nacional
29. Ignacio Capetillo
30. Independencia, 1ª Sección

31. Independencia, 2ª Sección
32. Jorge Jiménez Cantú
33. Joya del Tejosote, Progreso Industrial
34. La Paz, San Ildefonso
35. Libertad
36. La Concepción, Progreso Industrial
37. Loma de la Cruz, 1ª Sección
38. Loma de la Cruz, 2ª Sección
39. Loma de la Cruz, 3ª Sección
40. Loma del Lago
41. Loma Larga, Progreso Industrial
42. Morelos
43. Puenteceillas, Calhuacan
44. Pueblo Viejo, Ampliación Granjas Guadalupe
45. Quinto Barro, Calhuacan
46. Santa Anita
47. Santa Anita, La Bolsa
48. Santa Cecilia, San Ildefonso
49. San Ildefonso Centro
50. San Ildefonso, 1ª Sección
51. San Isidro La Paz, 1ª Sección
52. San Isidro La Paz, 2ª Sección
53. San Isidro La Paz, 3ª Sección
54. San Juan, San Ildefonso
55. San Juan, Tihueca (Ejido)
56. San Pablo de la Cruz
57. Unidad Habitacional, Lic. José Campillo Saenz

58. Veintidos de Febrero
59. Vicente Guerrero, 1ª Sección
60. Vicente Guerrero, 2ª Sección
61. Vicente Guerrero, Barrón
62. Vista Hermosa, 1ª Sección
63. Vista Hermosa, 2ª Sección
64. "Y" Griega
65. Zaragoza, 1ª Sección
66. Zaragoza, 2ª Sección

#### *IV. Fraccionamientos*

1. El Globo
2. Loma del Río
3. Los Manantiales
4. Arco Iris
5. Unidad Magisterial\*

---

\* PUENTE: Usando Municipal II. Ayuntamiento Constitucional de Nicolás Romero. Estado de México. Período 1994-1996. pág. 3-6

## ANEXO 2\*

### *Fuentes Federales*

Pozo "Villa Nicolás Romero"	31.28 L.p.s.
Pozo "La Colmena"	28.58 L.p.s.
<b>Total</b>	<b>59.86 L.p.s</b>

### *Fuentes Estatales (C. E. A. S.)*

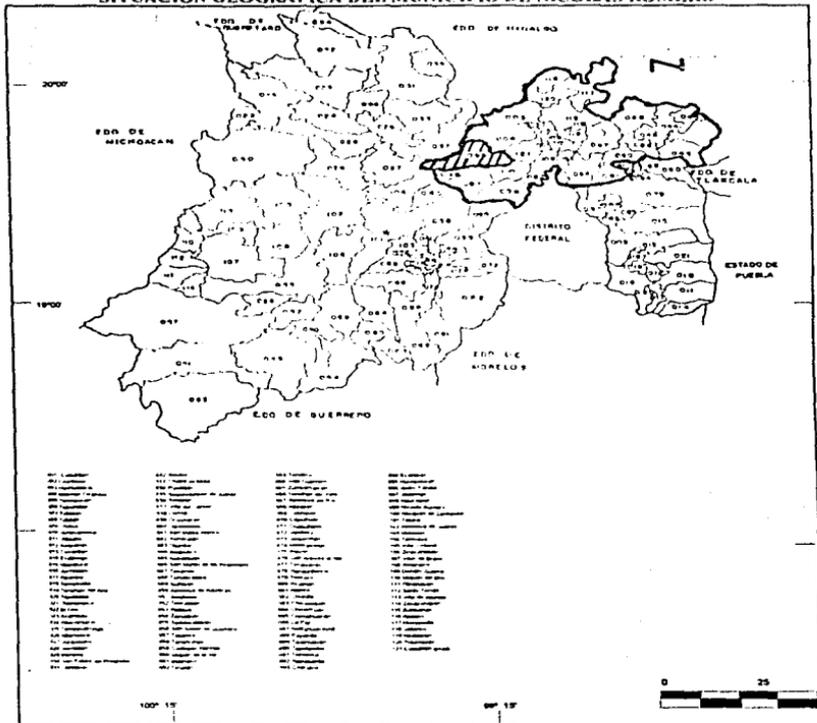
"Campestre Leberción"	30.00 L.p.s
"Barrón"	50.00 L.p.s
"Magü"	50.00 L.p.s.
"Vicente Guerrero"	110.00 L.p.s
"El Vidrio"	10.00 L.p.s.
"Santa Anita La Bolsa"	70.00 L.p.s
"Loma de la Cruz"	76.00 L.p.s.
"San Ildefonso"	90.00 L.p.s.
"La Colmena"	35.00 L.p.s.
<b>Total</b>	<b>521.00 L.p.s</b>

\* FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal H Ayuntamiento de Nicolás Romero, Estado de México 1994-1996 pag 125

*Fuentes Municipales*

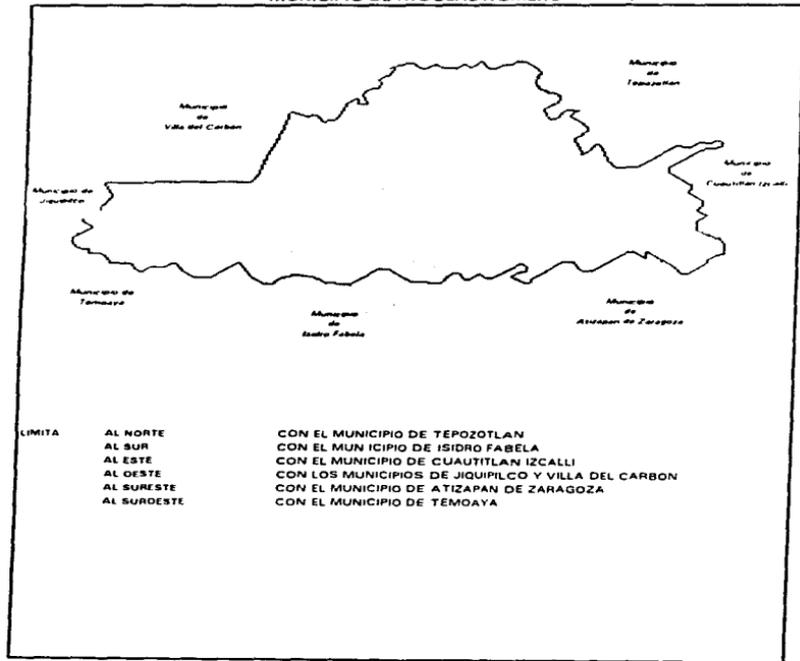
"Progreso"	32.00 L.p.s.
"El Sión"	18.00 L.p.s.
"N° 2 Centro"	18.00 L.p.s.
"N° 3 Centro"	32.00 L.p.s.
"Granjas Guadalupe"	10.50 L.p.s.
<b>Total</b>	<b>110.50 L.p.s.</b>

SITUACION GEOGRAFICA DEL MUNICIPIO DE NICOLAS ROMERO



Fuente: Gobierno del Estado de México, Carta Topográfica

**MUNICIPIO DE NICOLAS ROMERO**



## BIBLIOGRAFIA

1. Azuela G., Mariano. Ensayo presentado en la Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa. México. 1986. Citado por la Revista. Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación Sep-Oct. 1987.
2. Bando Municipal. H. Ayuntamiento Constitucional de Nicolás Romero. Estado de México. Período 1994-1996.
3. Banobras-INAP. Manual de Servicios Públicos Municipales. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal N° 1 INAP. México 1989.
4. Bettheim, Charles. Planificación y crecimiento acelerado. Traducción de Raón Ramírez Gómez. México. Ed. Fondo de Cultura Económica 1981.
5. Cabezas Messes, Ramiro. Elementos de administración y política tributaria para gobiernos municipales. Editado por Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUDACOMUN). Caracas, Venezuela, 1968.
6. Carpizo, Jorge. El Sistema Federal Mexicano en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. N° 3 Ediciones INAP Julio-Septiembre. 1981.
7. Carrillo, Antonio. Atzacapotzaltongo: Raíces de nuestro pueblo. 1ª Edición 1989.
8. Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina. DESAL. (Barcelona; Ed. Herder). Segunda Edición Tomo I. 1966.

9. Cervantes Cortés, Isauro. Derecho Administración Municipal en México. Colección Rvinn Sving Latz. Primera Edición. Enero de 1990. Oaxaca de Juárez. (Casa de Cultura Oaxaqueña).
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México. 1992.
11. Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Porrúa. México, 1979.
12. Esparza Santibañez, Xavier. En los pequeños hormigueros. Ensayo histórico anecdótica. Primera parte. Mimeo.
13. Evolución del Municipio, Seminario Hispanoamericano. Orige, evolución y perspectiva del municipio. Junio, 1992. Toluca México. Coordinación General de Apoyo Municipal. Gobierno del Estado de México.
14. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Edición Porrúa. México 1975.
15. Gobierno y Administración Municipal en México, Secretaría de Gobernación. Centro de Desarrollo Municipal. México 1993.
16. Gobierno del Estado de México. Manual de Operación 1994 del Convenio de Desarrollo Municipal. Secretaría de Finanzas y Planación. Toluca. Estado de México.

17. Gobierno del Estado de México. Manual de Operación 1996 del Convenio de Desarrollo Municipal. Secretaría de Finanzas y Planeación. Toluca, Estado de México.
18. Gobierno del Estado de México. Manual Unico de Operación, 1996. SEDESOL. Ramo XXVI. Superación de la Pobreza. Secretaría de Desarrollo Regional, Modernización y Mejoramiento Integral de la Administración Pública. Secretaría de Administración.
19. Historia General de México. El Colegio de México 1982. Varios Autores.
20. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Finanzas Públicas Estatales y Municipales. 1989-1991. S.P.P. México 1994.
21. Jaguaribe, Helio. Desarrollo económico y político. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1973.
22. Los Municipios del Estado de México. Colección. Enciclopedia de los Municipios del Estado de México. 1ª Edición. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de México. 1988.
23. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Libros de Texto. INAP-BANOBRAS.
24. Marther, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. (Textos del Instituto de Planificación Económica y Social). Ed. Siglo XXI. 13ª Edición México, 1980.
25. Miranda Basurto, Angel. La Evaluación de México. Ed. Herrero.

26. Monografía de Nicolás Romero. Gobierno del Estado de México. 1988-1990.
27. Muñoz, Virgilio y Ruiz Masseur, Mario. Elementos jurídicos del municipio en México UNAM. México. 1979.
28. Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. México 1979.
29. Patiño Arias, Patricio. La Administración del Cambio Ensayo sobre la Identidad confusa de la Administración Pública Mexicana. Mimeo.
30. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
31. Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996. Municipio de Nicolás Romero. Estado de México.
32. Pronuario de Legislación Fiscal 1995. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. México 1995.
33. Quintana Roldán, Francisco. Comentarios al Artículo 115 Constitucional. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
34. Retchkiman, K. Benjamin. Introducción al Estudio de la Economía, Pública. Textos Universitarios. UNAM. 1972.
35. Roldán Ceballos, Gerardo. Proyecciones Económicas para el Desarrollo Municipal. Editorial Propia. 1995.

36. Rosas Figueroa, A. y Santillán López R. *Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México*. UNAM. México 1962.
37. Sánchez Mújica, Rodrigo. *Relaciones entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Gobiernos Estatales y Municipales en Semestre Municipal. Segundo Semestre 1981*. Ed. BANOBRAS
38. Secretaría de Desarrollo Social. *Manual Único de Operación. 1995. Programa Nacional de Solidaridad*. SEDESOL.
39. Sunkel, Osvaldo. *Concepto de Desarrollo* (Lima, Ministerio de Educación). Documento productivo para los participantes en el Seminario de Planeación Pedagógico.
40. Vid Martínez, Almazan, Raul. *Las Relaciones Fiscales en México*. Publicación del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal. México. 1981.