

5
2ey

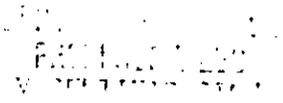
008322



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

"CAMPUS ACATLAN"

'98 MZO 34 AM 6 56



**DESARROLLO Y EVALUACION ECONOMICA DE LA
GESTION 1991-1993 EN EL MUNICIPIO DE
HUIXQUILUCAN, MEXICO.**

T E S I S
QUE PRESENTA:
ESTEBAN ESPINOZA CASTILLO
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

ASESOR: LIC. GERARDO ROLDAN CEBALLOS

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

260276



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE.

P A G I N A

INTRODUCCION.

I.- MARCO TEORICO-CONCEPTUAL.

| | | |
|-------|--|----|
| 1.1 | Aspectos de la Planificación para el Desarrollo. | 1 |
| 1.1.2 | La función de la Planificación. | 7 |
| 1.1.3 | Etapas del proceso de Planificación. | 11 |
| 1.1.4 | Antecedentes de Planificación en México. | 15 |
| 1.1.5 | La Planeación del Desarrollo Municipal | 18 |

II.- EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN Y SU REGION.

| | | |
|-------|---|----|
| 2.1 | Aspectos Históricos. | 23 |
| 2.2 | Aspectos Físicos. | 26 |
| 2.2.1 | Orografía, Hidrografía y Clima. | 26 |
| 2.3 | Recursos Naturales y Ecología. | 28 |
| 2.4 | Estructura Poblacional. | 31 |
| 2.5 | Aspectos Económicos. | 34 |
| 2.5.1 | Agricultura | 34 |
| 2.5.2 | Ganadería | 35 |
| 2.5.3 | Comercio. | 35 |
| 2.5.4 | Industria. | 36 |
| 2.5.5 | Actividades Económicas Diversas. | 36 |
| 2.6. | Estructura Urbana y Servicios Públicos. | 37 |

III.- EL PLAN DE DESARROLLO Y SUS RESULTADOS DURANTE LA GESTION 1991-1993.

| | | |
|------|--|-----|
| 3.1. | Estructura Económico Administrativa del Municipio de Huixquilucan. | 4 0 |
| 3.2. | Economía Local. | 4 2 |
| 3.3. | El Plan de Desarrollo Municipal | 4 5 |
| 3.4. | Análisis de resultados en 1991 | 5 0 |
| 3.5. | Análisis de resultados en 1992. | 5 3 |
| 3.6. | Análisis de resultados en 1993. | 5 5 |

IV.- ANALISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES.

| | | |
|------|---|-----|
| | | 5 9 |
| 4.1 | Resultados cuantitativos de los programas y equilibrio económico. | 6 1 |
| 4.2. | La Hacienda Municipal y sus resultados. | 6 6 |
| 4.3. | Deuda Pública Municipal. | 6 9 |
| 4.4. | Los Servicios Públicos Municipales y las Finanzas Municipales al concluir el trienio 1991-1993. | 7 1 |

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

| | | |
|------------------------------|--|-----|
| | | 8 2 |
| BIBLIOGRAFIA GENERAL. | | 8 6 |

INTRODUCCION

Históricamente el municipio en México ha carecido de un proceso de planeación que permita una gestión administrativa continua y esto se debe principalmente a sus limitaciones económicas y políticas.

A nivel Nacional la planeación del desarrollo es muy reciente, por consecuencia. lo es aun más en los ámbitos Estatal y Municipal.

En el Estado de México la Planeación Municipal tiene su origen a finales de la década de los 70's y a principios de los 80's, en esta etapa más que planeación se conformaban compromisos de trabajo, que carecían de un diagnóstico, de concertación social y ostentaban de una débil proyección económico-financiera.

En 1983, con la reforma al artículo 115 Constitucional, la autonomía municipal se ve fortalecida y con ello la posibilidad de planificar su propio desarrollo.

Sin embargo, es hasta 1988 cuando se hace obligatorio que los ayuntamientos mexiquenses presenten sus planes de trabajo para el periodo correspondiente, conformado por un diagnóstico situacional, estrategias y políticas de acción, programas y fundamentalmente la programación presupuestal y la codificación de demandas captadas.

El objetivo del presente estudio es analizar y evaluar los resultados del Plan de Desarrollo del Gobierno Municipal de Huixquilucan, México, en el trienio 1991-1993. Aunque no se pretende evaluar el contenido y formulación del plan, sino con base en el mismo, se analizará su cumplimiento y ejecución práctica. Especialmente el financiero y en los servicios públicos, es decir, se evaluará el comportamiento de las finanzas municipales y su efecto en la prestación de los servicios públicos y el avance en el bienestar social de la población, estos son dos de los objetivos generales del Plan de Desarrollo Municipal en estudio.

Para ello en el primer capítulo se definen los aspectos teóricos de la planeación, sus antecedentes, funciones en el contexto nacional y su trascendencia en el nivel municipal.

En el segundo capítulo se desarrolla el diagnóstico situacional del municipio de Huixquilucan, México. Analizando sus aspectos físicos, geográficos, poblacionales, económicos y los servicios públicos.

En el tercer capítulo, se evalúan las acciones emprendidas por la administración municipal mencionada en el marco del Plan Municipal de Desarrollo y, sobre todo, evaluar sus resultados.

En el capítulo cuarto se lleva a cabo un análisis comparativo de las finanzas locales del municipio, durante los tres años correspondientes, a fin de comparar su rentabilidad con los programas operativos, los beneficios reales que se lograron y conocer el nivel de calidad y cantidad de los servicios públicos. Asimismo, se analizarán las estrategias de endeudamiento público para el cumplimiento de estas metas.

Para finalizar en el apartado de conclusiones y perspectivas se hará la evaluación general de los resultados del Plan de Desarrollo Municipal de la administración en estudio, de esta forma tendremos los elementos para justificar la planeación o bien se propondrán ajustes y estrategias administrativas que sirvan para dirigir la gestión municipal.

I MARCO TEORICO.

1.1 Aspectos de la Planificación para el Desarrollo.

En teoría económica siempre se han manejado dos aspectos: el científico, cuyo objeto es explicar ciertas formas de las relaciones sociales, y el político, que se ocupa de atacarlas o defenderlas. En las teorías de los economistas neoclásicos domina el aspecto político sobre el científico, ya que todas ellas hacen una apología constante al sistema de "Dejar hacer y dejar pasar", que por lo demás ha existido sólo en los libros de texto de economía elemental¹.

La Teoría Keynesiana en un análisis a corto plazo de la generación del empleo y del ingreso; la teoría del desarrollo tendría los mismos objetivos, pero a largo plazo. Sin embargo, al ampliar el período del análisis, los parámetros de la teoría cíclica se convierten en las principales variables de la teoría del desarrollo; en este caso se encuentran el crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo, el adelanto tecnológico, los cambios estructurales y en la distribución del ingreso, entre otros.

La falta de empleo es una consecuencia de la incapacidad del aparato productivo de absorber a la población desocupada. Hay desocupación por causa de la insuficiencia en la oferta de bienes de capital, y no sólo en la demanda efectiva. Por efecto de poca capacidad productiva, rápidamente surgen presiones inflacionarias; esto ocurre porque, a corto plazo, el aparato productivo no puede producir todos los bienes y servicios que demanda la población que se incorpora al trabajo.

El Gobierno debería promover el ahorro y dar incentivos para que se invierta; con ello se crearían suficientes ingresos, siempre y cuando los salarios medios no se alejen del salario

¹ J. NOYOLA. V. "La Evolución del Pensamiento Económico en el último cuarto de siglo". El Trimestre Económico. No. 91. julio-septiembre 1956. citado por Horacio Flores Peña en "Financiamiento e Inversión para el Desarrollo". Memoria, Segundo Congreso Nacional de Economistas, 1977. Colegio Nacional de Economistas. A.C.

de equilibrio, o sea, el que fijan la oferta y la demanda de empleo. Claro que no deja de ser una pena que , en los países en desarrollo, el salario de equilibrio siempre esté por debajo del nivel de subsistencia.

Para que un país se desarrolle dentro del sistema capitalista, éste necesita irse modernizando conforme crece la economía, si no lo hace la estructura formal del aparato político frena el desarrollo. Si el capitalismo se transforma para facilitar el desarrollo, irá incorporando transformaciones básicas que hagan posible su sobrevivencia fortalecida; de lo contrario, demostrará que es un sistema incapaz para asegurar el crecimiento².

Para ello, se pensó en la Planeación. Sin embargo, esta no constituía una herramienta confiable por su endeble origen, así la Planeación o Planificación como concepto ha sufrido una serie de ajustes históricos, los cuales indudablemente se han visto influenciados por las coyunturas históricas mundiales. Originalmente se reconocía a la planeación como un aspecto meramente técnico, orientado a atender la formulación física del Plan como la construcción del ordenamiento de los proyectos de infraestructura.

Por su parte, la planificación se entendía de la atención de los aspectos sociales, como la salud, la asistencia social, la educación, etc. En ambos casos la planeación y la planificación partían de la idea original de planear para alcanzar el desarrollo a través de las metas propuestas, de tal manera que se pudiera pasar de un nivel inferior a otro superior en el marco de la administración.

También se llegó a considerar que la planificación era de corte socialista y la planeación capitalista, inclusive se intentó definir una metodología específica para ambos casos, esto obedecía al orden de sus niveles de atención, la planificación se enfocaba más hacia los aspectos sociales y la planeación a los aspectos físicos o de infraestructura.

² FLORES, Peña Horacio. "Un Nuevo Modelo de Desarrollo" Financiamiento e Inversión para el Desarrollo. Memoria, Segundo Congreso Nacional de Economistas, 1977. Colegio Nacional de Economistas. A.C.

Actualmente se puede considerar que la Planificación y la Planeación surgen de la idea de planear para lograr el desarrollo de las ideas. por no señalar que el desarrollo en si mismo lleva inmerso un proceso estructural que orienta hacia una forma ordenada para realizar las cosas, lo cual se podría entender como metodología de la planeación para el desarrollo.

En general, la estrategia de planear lo que se ha de realizar, para organizar las actividades de una forma progresiva, es una herramienta fundamental en toda la actividad humana, y cobra particular importancia en las Instituciones de carácter público, pues el manejo de los recursos financieros tiene trascendencia en el orden económico, político y social.

Por lo anterior, el análisis de la planificación para el Desarrollo deberá enfocarse a través de la perspectiva del Estado, donde se consideren los lineamientos jurídicos respectivos para los diferentes niveles de la Administración Pública, pues la planificación debe tener en cuenta el papel que le compete al Estado en el proceso económico y social.

Por otra parte el desarrollo deberá comprenderse como un proceso social total , y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial se podrá hablar del desarrollo económico, político, cultural y social.

Considerando en el marco más amplio del proceso social global, el proceso del desarrollo económico es parte del 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.

Así pues, la idea del desarrollo difiere del crecimiento económico. Este último se refiere solamente al aumento cuantitativo de la riqueza o del producto per capita, 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 mejor utilización de los recursos naturales y el capital³.

La planeación del desarrollo se puede basar tanto en la convicción de que el desarrollo espontáneo es un caso estadísticamente raro e históricamente imposible de repetir como en la idea de que la programación simplemente acelera, el interés del desarrollo, procesos que espontáneamente habrían conducido al desarrollo, aunque a un ritmo más lento. Estas dos perspectivas distintas, además de corresponder a dos conceptos igualmente diferentes del desarrollo, corresponden a las dos posibilidades que en principio pueden relacionar los programas de desarrollo con el proceso del desarrollo: la planeación puede preceder y proporcionar ímpetu al proceso de desarrollo, o bien un proceso de desarrollo activamente proseguido puede proporcionar el ímpetu para su programación deliberada.

De tal forma que planear para el desarrollo, consiste en el ordenamiento de las estrategias a través de la delimitación de las metas por alcanzar, en este marco se deberán definir los medios para lograr estas metas, las estrategias serán las líneas políticas que sostendrán los criterios para la toma de decisiones.

Así para reorientar y encauzar el ansiado desarrollo, habrá que considerar que planear es un posible mecanismo para llevarlo a cabo de una manera controlada y racional, que además políticamente logre conciliar los diferentes intereses.

Por lo anterior, el acto de planear deberá considerarse como un proceso formal de la toma de decisiones que se compone de tres elementos distintos: articulación de metas, determinación de estados sociales y adaptación de políticas para la realización de objetivos sociales.

La planeación deberá ser un proceso continuo y por lo tanto, ningún plan puede ser considerado como definitivo; estará siempre sujeto a revisión. Por consiguiente, un plan no

³ JAGUARIBE, Helio. "Desarrollo Económico y Político". Fondo de Cultura Económica. 1973. México.

es nunca el producto final del proceso de planear, sino un informe "provisional". Es un registro de un conjunto complejo de decisiones que actúan unas sobre otras y que se puede dividir de muchas maneras distintas. Cada planeador tiene distinto modo de subdividir las decisiones que deben hacerse, con que se tomen en cuenta todas las decisiones importantes, las diversas maneras de dividir un plan en partes son generalmente cuestión de estilo o de preferencia personal.

A continuación sólo se presentan las partes de la planeación, no como un proceso metodológico, sino de acuerdo al orden en que suele ser más conveniente proyectarlas.

- 1) FINES: especificar metas y objetivos.
- 2) MEDIOS: elegir políticas, programas, procedimientos y prácticas con las que habrán de alcanzarse los objetivos.
- 3) RECURSOS: determinar tipos y cantidades de los recursos que se necesitan, definir como se habrán de adquirir o generar, y como habrán de asignarse a las actividades.
- 4) REALIZACION: diseñar los procedimientos para tomar decisiones, así como la forma de organizarlas para que el plan pueda realizarse.
- 5) CONTROL: diseñar un procedimiento para preveer o detectar los errores o las fallas del plan, así como para prevenirlos o corregirlos sobre una fase de continuidad.

De estos elementos se formará la estrategia y no solo la formulación del plan, pues se contemplan lineamientos para su ejecución y en su caso el control y corrección.

Posteriormente hay que considerar que los recursos financieros no son parte de una decisión política aislada, sino de un conjunto de actividades que darán forma a un proyecto

* Tomado Licenciatura. UNAM 1991. Págs. 29 y 30 de Roldán C. Gerardo. Planeación Ecológica. Una visión sociológica para el Des. Mpal. Tesis.

de desarrollo que involucra a una sociedad dinámica y participativa, que necesariamente se deberá sustentar en modelos prácticos de desarrollo.

Así como el modelo de desarrollo en el marco de la planeación, para este proceso, se puede considerar que la planeación regional busca sintetizar la planificación económica, orientándola hacia un modelo de planificación urbana que ha ido descendiendo hasta la región y el municipio.

Se reconoce en la existencia de compensaciones entre la planeación urbanística y la económica. Es decir, una planeación debe ser proyección incondicionada de la otra. Pocos podrían aceptar hoy la tesis radical de los economistas del desarrollo de los años 50's. de que la mejor estructura urbana es la que resulta por libre juego de las fuerzas y mecanismo de la localización, de la mejor estrategia de desarrollo económico.

Pocos igualmente, analizan la propuesta inversa de los urbanistas, de que la mejor garantía de desarrollo económico es una estructura urbana óptima.

De este eje se partirá para el análisis económico de la administración municipal, pues su carácter de representante gubernamental facultado para prestar los servicios públicos básicos, le orientan obligadamente a considerar las propuestas urbanistas como estrategias para fortalecer la planeación y la organización de la Hacienda Pública Municipal.

De tal forma que el proceso de planear para el desarrollo deberá considerar el supuesto que apunta Castoriadis⁴, para lograr el desarrollo, es necesario entrar en una fase sostenida del crecimiento económico, para lo cual es necesario crear los medios de producción, la infraestructura urbana y sobre todo los métodos de distribución de la riqueza, que bien podrían estar vinculados con un marco de regulación fiscal que reordenará este delicado rubro.

⁴ CASTORIADIS. Cornelius. "El Mito del Desarrollo". Ed. Kairos. Barcelona, 1985.

1.1.2. LA FUNCION DE LA PLANIFICACION.

El animal "*homo sapiens*" existe hace escasamente medio millón de años: proporción pequeña en relación con el periodo en que se han desarrollado las formas superiores de vida, y una fracción minúscula del tiempo de la vida del planeta. La mayor parte de este periodo, el "*homo sapiens*" fue un extraño animal viviendo en competencia esporádica pero intensa con otros animales, y subsistiendo por medio de la caza y el acopiamento de provisiones. En los últimos 10 mil años ha tenido un éxito creciente en la adaptación de su entorno a sus propias necesidades, y en la creación de hábitats artificiales. Sólo en los últimos siglos ha ganado una posición de dominación casi completa sobre las restantes formas de vida de la tierra, ha ampliado enormemente sus fuentes de alimentación y energía, y su capacidad de modificación de los efectos de la naturaleza sobre él. Estos conocimientos y poderes únicos se evidencian por el gran aumento de su número y por escalada del ritmo de este aumento, en condiciones normales, la población humana puede doblarse dentro de 100 años⁵.

Aunque Malthus, en la primera etapa de la Revolución Industrial, a fines del siglo XVIII, lanzó su sombría advertencia, de que la mayor parte de la población viviría siempre el puro nivel de subsistencia. Se prestó poca atención a su punto de vista una vez que decayó el alboroto inicial. La razón más importante puede haber sido la ausencia de toda evidencia confiable del número de seres humanos que vivían por aquel énfasis, sin mencionar sus estándares de alimentación, vivienda y salud. Las naciones desarrolladas de Europa occidental y Norteamérica se dedicaron a sus serios objetivos de transformar las condiciones de vida de su población, a través de la innovación tecnológica a una escala sin precedentes. Los graves problemas de este rápido cambio se pusieron pronto de manifiesto en las áreas rurales donde la agricultura campesina se estaba convirtiendo en una industria de producción de alimentos, y en los nuevos pueblos y ciudades que constituían cada vez más el hábitat del hombre del siglo XIX en las comunidades más desarrolladas.

⁵ Mc LOUGHLIN, J. Brian. "Planificación Urbana y Regional". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1971.

A partir de entonces, la planeación económica y social se forma como un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación y puede decirse que la planeación centralizada nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. A partir de la postguerra varios países de empresa privada adoptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico.

La aceptable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción en el marco de una mayor intervención estatal o de lo que se ha llamado economía mixta, imprimieron un sello de éxito a esta planeación. Donde no toda la asignación de los recursos obedece al principio de lucratividad, sino que una parte se separa del mecanismo del mercado y de la propiedad privada para manejarse con la intención de satisfacer directamente necesidades colectivas básicas que plasman las aspiraciones políticas de la sociedad. Tal es el caso de la educación, la salud pública, la seguridad social, la vivienda popular, etc. En otros campos como la producción de bienes y servicios, cuya distribución se hace en el mercado bajo el mecanismo de los precios, el Estado impone ciertos lineamientos de política distintos al de lucratividad. En esta situación se encuentran artículos cuya importancia en la economía hace necesario que sean producidos por empresas estatales o mixtas. Energéticos, transportes, gas y siderurgia se ajustan a este patrón. Estos factores han propiciado la conformación de un sector público de enorme complejidad, que tiende a manejarse en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos cuando se carece de un plan global de desarrollo.

Por ello, la planificación considerada ya como instrumento de gobierno tanto como campo de estudio y acción profesional, ha tenido que experimentar y elaborar una estructura más amplia y compleja sobre una base fragmentada. No obstante, las bases que componen se han hecho más abundantes: economistas, sociólogos, geógrafos, científicos, políticos, etc.

La identificación de problemas sociales de la política y la planificación, se plantean en dos enfoques⁶:

⁶ "ASPECTOS SOCIALES DE LA POLITICA Y DE LA PLANEACION REGIONAL". F.C.E. UNAM.

a) El enfoque de planificación técnica, que centra la atención en perfección de los conceptos e instrumentos de la planificación aplicados a la realidad social existente.

b) El enfoque sociopolítico, que atiende las metas y condiciones de las transformaciones sociales conducentes a la creación de una nueva realidad social.

La meta suprema es la necesidad de garantizar un mejoramiento sistemático de las condiciones de vida de la población y una lucha constante por una satisfacción óptima de las necesidades del individuo, de la sociedad y la economía los logros concretos en este campo constituyen el criterio principal de la eficacia de la planeación y la realización de la política socioeconómica y son, al mismo tiempo, una prueba de eficacia de los métodos de ejecución y la utilización de las medidas⁷.

En años recientes la planificación ha empezado a despertar de un letargo, desde su comienzo como actividad responsable de gobierno en parte de Europa y Norteamérica a principios de siglo, ha tenido una historia accidentada. Por un lado, pueden reclamarse ciertos éxitos notables entre ellos las realizaciones británicas de la 2a. Guerra Mundial.

Por otro lado, han comenzado a surgir dudas muy serias no solo sobre la efectividad de los medios de planificar, sino dudas mucho más fundamentales sobre los fines a los que supone sirve la planificación institucionalizada. sobre el proceso de la naturaleza en conjunto, sobre el profesionalismo el grado de conocimiento práctico y la educación.

Se llegó a considerar que el modelo de desarrollo entró en una crisis decadente, su funcionalidad práctica se encontraba en tela de juicio; sin embargo, planificar sigue constituyendo la forma organizada de desarrollar las actividades humanas, en lo general, y las Institucionales en lo particular. Partiendo siempre del objetivo de la maximización de los recursos. la planificación se torna un sistema procesal de cumplir las funciones a través de mecanismos preestablecidos, previamente discutidos y aprobados por las partes

⁷ Idem.

involucradas, esta última característica nos remite a pensar en la planeación democrática o concertada a fin de proyectar en el plan de trabajo y en el marco presupuestal las diferentes aspiraciones políticas de los diversos intereses y estratos sociales que componen el heterogéneo marco de sociedades como las occidentales contemporáneas.

En realidad se puede considerar que la formulación y , por lo tanto la función de un plan, están encaminadas a coordinar los diferentes intereses, medios y formas de lo que se va a hacer y como se va a hacer.

En torno a la cuestión urbana la planificación de las ciudades deberá entenderse como un sistema dinámico que evoluciona en respuesta a muchas influencias, se desprende que los planes sobre aquella tienen que estar calculados de manera similar.

Los planes por su naturaleza implican cantidad y calidad del cambio urbano para un proceso de desarrollo. Se expresarán en términos dinámicos en lugar de estáticos. Empezarán con las condiciones naturales y señalarán la dirección del cambio. Continuando los experimentos en cada una de las etapas por las que podrían pasar los planes; indicarán fundamentalmente los pasos a través de los cuales la ciudad debería atravesar los mapas del curso a navegar.

Así pues, se habrá de fijar la atención en el estado adecuado de la ciudad (región), para todo el tiempo, y no simplemente para alguna fecha futura.

La forma básica de los planes debe contener expresiones que describan cómo la ciudad debería evolucionar en una serie de etapas iguales, digamos, de cinco años, cada uno. Estas expresiones serían una serie de diagramas, estadísticos y materiales escritos, que trazarian para cada uno de los intervalos la disposición propuesta de las actividades principales, agrícola, industrial, comercial, residencial, recreativa, junto con las redes propuestas de comunicaciones y transportes. Los usos del suelo y las circulaciones sobre las redes podrían describirse en términos cuantitativos y cualitativos.

Habría suficiente información sobre asuntos tales como la distribución de la población, la propiedad de automóviles, capacidad adquisitiva, superficies industriales y comerciales, estacionamiento y volúmenes de tráfico, como para que las intenciones y las expectativas, del plan queden bien claras. Además, la información debería estar confeccionada de tal forma como para poder usarla directamente en la ejecución y control. Las representaciones vendrían en forma de probabilidades dentro de una escala más estrecha en el futuro próximo donde podemos estar más seguros, al acercarnos al año horizonte para alcanzar escalas más amplias, aceptando el hecho que la previsión del comportamiento humano constituye una tarea arriesgada.

Naturalmente, todo esto se refiere sólo a los documentos del plan básico, que serían suplementados por una gran número de estudios más detallados, de acondicionamiento del terreno, nuevas instalaciones, construcción de carreteras, construcción de escuelas, programas de vivienda, zonas recreativas y turismo, etc.

1.1.3. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION.

Los planes son la descripción necesaria del curso o trayectoria que queremos que siga un sistema dinámico. Unen en todo momento el uso del suelo y las comunicaciones; muestran a donde debe ir la región y como puede llegar hasta allí.

No se puede ubicar al planificador como un timonel dirigiendo el curso de la región. Su atención se centra en el plan, el curso trazado, los estados futuros a través de los cuales la ciudad debería pasar y en las observaciones del estudio que indican su estado efectivo. Para poder dirigir el barco tiene dos controles principales; uno es su influencia sobre la inversión, desarrollo y políticas públicas, y la otra puede verse como un interruptor de tipo encendido y apagado de si/no, mediante el cual pone el marcha o define las propuestas privadas de cambio.

Las autoridades planificadoras deben considerar si el desarrollo propuesto haría avanzar y obstaculizar las políticas y objetivos expresados en el plan.

El proceso de planificación continuo del futuro incorpora una realimentación de información sobre los cambios en la comunidad y sobre los resultados de una acción planeada y programada⁸. De este modo conforme se mide el progreso, el proceso de planificación puede ajustarse para dirigir el desarrollo, de manera análoga a como se dirige el curso de un cohete por realimentación de información sobre su desviación con respecto a un curso proyectado.

Y señala más adelante que así el proceso de planificación adquiere una orientación temporal de tres modos⁹:

- a) Es continuo, terminación en un plan final,
- b) Busca afectar y utilizar el cambio, en lugar de reflejar una condición estática y futura; y
- c) Se expresa parcialmente en programas de acción a plazos que pueden variar dependiendo del nivel de gobierno, y de capital y otros recursos a utilizar.

Se ha visto al hombre en su asentamiento ecológico, y como modifica sus circunstancias para perfeccionar sus relaciones y el medio ambiente. Sabemos que estamos tratando un sistema complejo y probabilístico en el cual los cambios de actividades, de los espacios que los acomodan o de comunicaciones o de sus canales, producen repercusiones que modifican el sistema. Estos cambios en el sistema inducen a otros a cambiar sus circunstancias, etc.

Desde el principio de la historia conocida podemos distinguir intentos de modificar o controlar este proceso. Normalmente la intervención se hace a favor de la sociedad en conjuntos si es democrática y a favor de una pequeña y poderosa élite.

⁸ Como los modelos de simulación.

⁹ Idem.

Un control deliberado de la relación del hombre con el medio ambiente debe estar firmemente basado en una visión de sistemas. Los controles no pueden ser sencillos coercitivos y de tipo policiaco, tal como hemos creído equivocadamente en el pasado, sino sutiles y persuasivos.

El proceso de la planificación debe tener una forma similar a la del ecosistema humano que intenta controlar; por ello, la planificación del desarrollo constituye la acción de los gobiernos encaminada a formular y ejecutar su política con la ayuda de esa disciplina, cuando se inician procesos de planificación y la acción constituyen las actividades que se suman a las que tradicionalmente desempeñan los estados. Ella debe procurar racionalizar y expresarse en objetivos que sirvan a su vez para cuantificar las aspiraciones y necesidades de la sociedad que normalmente son difusas y contradictorias dentro del conjunto de las fuerzas sociales e imposibles de satisfacer con los recursos disponibles. También debe procurar establecer las opciones y los instrumentos más apropiados para lograrlas.

La planeación es indispensable debido a que, como son varios los actores que interactúan en el ámbito económico, es muy conveniente y útil que se pongan de acuerdo, cuando menos en principio, o en lo que necesiten en orden de lograr una mejor y más eficiente utilización de los recursos y con más armonioso desarrollo económico, es decir cuando se quiere pasar de una situación a otra, existe la intervención de más de un agente en el ámbito productivo, los fines y los medios deben ser previstos, esto es planeado en orden de saber.

¿Hacia donde se quiere ir? ¿En que medida? ¿Con que medios? ¿En cuanto tiempo? ¿Con la participación de quienes en que ámbito o sectores? ¿Como se debe planear?

La forma de planear deberá ser la más eficiente posible, lo que se planee debe tener el consenso social; por ello, las etapas del proceso de planeación se presentan como parte de un sistema estructurado para poder formular un proyecto de trabajo que responda a las

necesidades de una región y de una sociedad heterogénea, por lo tanto se presentan los elementos que conforman dicho proceso:

a) Diagnóstico, se realizará un análisis de la composición social, su infraestructura de servicios públicos, sus posibilidades económicas, sus fuentes financieras, sus tendencias del gasto, sus actividades económicas, la composición de su entorno natural, etc.

b) Formulación, es el conjunto de actividades que se desarrollan para la elaboración del plan y los programas de mediano plazo.

- * Definición de objetivos y las prioridades del desarrollo, estrategias y políticas congruentes entre sí.
- * Determinación de metas de corto y mediano plazos, la previsión de los recursos a utilizar.
- * Los criterios para orientar la coordinación de acciones con los Estados.

c) Instrumentación. Conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo, con este propósito se elaboran programas anuales que nivelan el corto con el mediano plazo.

d) Presentar metas y acciones. Para cumplir con los objetivos definidos para el mediano plazo.

- Definir los instrumentos de la política económica y social.
- Asegurar recursos.
- Determinar a los responsables de la ejecución.
- Procurar los tiempos de ejecución del plan y los programas.

La instrumentación se lleva a cabo mediante la elaboración de programas anuales, cuya operación se realiza a través de cuatro vertientes.

- 1.- La obligatoria para el sector público.
- 2.- La de coordinación al involucrar a las entidades federativas.
- 3.- La concertación.
- 4.- La evaluación.

e) Control y Evaluación. Esta función esta referida, básicamente, a la inspección y verificación del funcionamiento de los sistemas y procedimientos de la administración municipal al control financiero de los recursos del Ayuntamiento, y la evaluación del rendimiento de la función gubernativas de las autoridades municipales.

El control lleva consigo una función de evaluación, mediante la cual la autoridad municipal tiene la ocasión de medir los resultados de la administración y con base en este análisis, dictaminar acerca de las causas, efectos y manifestaciones derivadas de una acto determinado, el cuál puede reorientarse para mejorar sus resultados. El control y la evaluación ha sido objeto de una labor institucional de los gobiernos federal y estatal.

La evaluación constituye la fase del análisis crítico de los resultados del plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo. De igual modo lleva las medidas correctivas que deban tomarse con el propósito de racionalizar los recursos.

Las decisiones y acciones correspondientes a las distintas fases del proceso presupuestario, se producen dentro de ciertos ámbitos y niveles interrelacionados, con características propias; que condicionan y determinan la evaluación.

1.1.4. ANTECEDENTES DE PLANIFICACION EN MEXICO.

En los países capitalistas desarrollados, la planeación se empieza a utilizar después de la Segunda Guerra Mundial, como instrumento para la recuperación de su economía que fue devastada en el conflicto bélico.

En América Latina, la planificación inicia a finales de la década de los cincuenta y a principios de los sesentas.

En México, la planificación tiene sus orígenes desde 1930 con la promulgación de la Ley General de Planeación de la República, con el objeto de reconstruir la economía para poder financiar las bases del desarrollo interior.

El Estado tomó acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país, es decir las actividades de planificación se iniciaron con la realización de un inventario de los recursos disponibles. Por lo que el primer Plan Sexenal se implementó en el periodo 1934-1940, cuyo propósito era el de cumplir con los objetivos de transformación social planteados por la revolución.

El segundo Plan Sexenal 1940-1946, fue propuesto por el Partido de la Revolución Mexicana, su objetivo era básicamente igual al anterior, toda vez que la consolidación de la reforma agraria se distinguió también como uno de sus objetivos más significativos, otorgando especial importancia a la actividad industrial con el propósito de consolidarla como elemento fundamental del desarrollo, considerando al mismo tiempo los planteamientos relacionados con los demás sectores de la sociedad.

En el periodo de 1946 a 1958 no hubo formulación de planes formales, el ajuste de la economía a las condiciones de la posguerra impedía avanzar hacia la construcción de un sistema de planificación. Se siguieron programas aislados que pretendían enfrentar los problemas más urgentes: presiones inflacionarias, recesión y desequilibrio externo.

Para el periodo 1962 a 1964 tras una breve recuperación de la actividad económica nacional, la recesión estadounidense de 1960 a 1961, aunado a complicaciones políticas, provocó fugas de capitales y presiones recesivas. Para superarlas, así como para cumplir con los acuerdos de la carta de Punta del Este, se elaboró el Plan de Acción Inmediata

1962-1964. cuyos objetivos centrales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

El Plan fijaba las siguientes metas globales y sectoriales e instrumentos para alcanzarlas: mejorar la distribución del ingreso para fortalecer el mercado interno; hacer una reforma tributaria; llegar a una tasa mínima de crecimiento sostenida con la cual se financiaría la cuarta parte de la inversión pública, para mejorar la capacidad de las empresas y organismos del sector público. para que pudieran financiarse a si mismos y a la vez financiar otro 50% de la inversión; estimular la reinversión de utilidades y la generación de nuevas inversiones por medio de incentivos fiscales, movilizand o así el ahorro privado.

Para 1966-1970 se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social que señalaba directrices al sector público y creaba estímulos para la iniciativa privada, mediante marcos indicativos. tendientes al logro de los siguientes objetivos: Desarrollo acelerado del sector agropecuario para fortalecer el mercado interno; mejoría en las condiciones de vida de la población rural; abastecimientos suficiente y seguro de alimentos y materias primas y aumentos de las exportaciones. También se proponía con este Plan: fortalecer la industrialización para reducir el desempleo; o incrementar la sustitución de importaciones; reducir y corregir los desequilibrios interregionales; mejorar la distribución del ingreso; fomentar el ahorro interno para reducir la dependencia financiera externa; mejorar la educación. salud y vivienda de la población y mantener la estabilidad cambiaria..

De 1970 a 1982 la planeación ha tenido diferentes conceptualizaciones; por ejemplo, de 1970 a 1982 se optó por una política populista y de expansión de la participación del Estado en la economía.

A partir de 1983 surge un cambio radical en las estructuras de gobierno y fundamentalmente en la política económica que se sustenta en el liberalismo económico y social. contrayendo de manera notable la participación del Estado en la economía, creando

nuevos programas de tipo social para procurar la distribución del ingreso. Sin embargo, esta nueva política tuvo magros resultados.

A nivel municipal, sobre todo en el Estado de México, la planeación tiene sus primeras apariciones a finales de la década de los 70's y a principio de los 80's, en esta etapa mas que planeación se conformaban compromisos de trabajo, que carecían de un diagnóstico, de concertación social y presentaban una débil proyección económica-financiera.

En 1983 , con la reforma al Artículo 115 Constitucional, se otorga a los municipios la facultad de usufructuar con el cobro del predial, lo que constituye su principal fuente de ingresos, aunado a la libertad para manejar su hacienda y con la posibilidad de planificar su territorio, se inician los primeros antecedentes serios de manera legal para formular planes de desarrollo.

Sin embargo, es hasta 1988 cuando a manera de prueba se pide a los Ayuntamientos mexiquenses el formular sus planes de desarrollo. Estos primeros intentos son importantes, pero de escasa calidad, carentes de elementos de gestión, de control y evaluación.

Para 1991, se hace patente que los ayuntamientos presenten sus planes de trabajo para el periodo correspondiente, conformado por un diagnóstico situacional, estrategias y políticas de acción, programas y fundamentalmente dos aspectos: programación presupuestal y codificación de demandas captadas.

1.1.5. LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL

La planeación constituye uno de los principales instrumentos que deberán utilizar los ayuntamientos, para dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles.

En virtud de ello, este apartado contemplará algunos principios básicos para la planeación del desarrollo municipal y el marco jurídico con base en el cual se estructuró la actuación del Ayuntamiento que será objeto de este análisis.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adoptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son:

- Educación
- Salud
- Asistencia Social
- Desarrollo Urbano
- Vivienda
- Mejoramiento de las comunidades rurales
- Servicios Públicos

La planeación del desarrollo municipal es una actividad muy importante que deben realizar los ayuntamientos para prever necesidades y programar actividades que se desarrollarán en un futuro próximo, así como también para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos.

A través de la planeación los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social"¹⁰.

"La meta fundamental de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica hacia el máximo beneficio social y tiene como objetivos los siguientes":¹¹

- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.

¹⁰ La planeación del desarrollo municipal. Guía Técnica No. 10. INAP. México. 1985.

¹¹ Idem. pág. 4.

- Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- Asegurar una economía autosuficiente que garantice las mismas oportunidades de consumo básico entre la comunidad.
- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que conforman el Municipio.
- Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.

Para legalizar todo este cúmulo de objetivos y acciones habrán de observarse las bases jurídicas que sustentan la participación del municipio en la planeación.

En primer lugar, la Constitución General de la República como máximo ordenamiento legal en su artículo 25 faculta al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación.

El mismo artículo señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

Por su parte el artículo 26 constitucional confiere al Gobierno Federal la facultad para llevar a cabo la planeación económica nacional y para coordinar mediante convenios los planes de desarrollo que lleven a cabo los gobiernos de las entidades federativas, induciendo y concertando también las actividades de los particulares en la materia.

Todo esto enmarcado en un conjunto de actividades que recibe el nombre de Sistema Nacional de Planeación Democrática. Así de esta manera, se garantiza la participación de

las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de planear los programas de gobierno.

Por otro lado, la Ley de Planeación señala el marco normativo que regula el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, promueve la bases de la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, coordina a la federación, con los estados y los municipios e impulsa la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

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

En ella se dispone también que el Estado conduzca y oriente 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 General de la República 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.

La Ley del Estado de México de Planeación establece los principios de la planeación del desarrollo: en ella se consignan las facultades que tienen el ejecutivo estatal en esta materia, las atribuciones que éste tiene para 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 la planeación y las bases para que el ejecutivo estatal coordine, mediante convenios con los municipios, la participación de los sectores social y privado para la elaboración y ejecución del plan.

La Ley Orgánica Municipal determinará la facultad del municipio 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 y satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

Una vez observado el marco jurídico correspondiente, será necesario involucrar y comprometer de manera decidida a todos los sectores de la población, pues la concertación y la vinculación de los distintos intereses, es sin duda la más ardua tarea de este instrumento de la administración.

Para lograr la articulación de los distintos niveles de gobierno, en plena observancia de los dispuestos por las Leyes arriba señaladas, será necesario apoyarse en una serie de instrumentos que vinculen las metas, los objetivos y las operaciones del Sistema Nacional de Planeación.

Por lo anterior, en caso particular de la planeación municipal, se involucra la participación de los gobiernos federal y estatal, para lo cual existen las siguientes estrategias de coordinación:

- Programas Operativos de la Federación
- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.
- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
- Convenio de Coordinación Estados-Municipios.
- Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM, para el caso del Estado de México).

II. EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN Y SU REGION.

Para comprender con mayor profundidad el objeto de estudio del presente trabajo, se presenta a continuación una semblanza general de los aspectos más relevantes del municipio que impulsa el análisis del estudio de caso.

2.1 Aspectos Históricos.

"En el año de 1015, después de haberse establecido los chichimecas en Tenayucan, dirigidos por Xólotl, llegaron a esta tierra cinco príncipes con gran número de seguidores. El rey chichimeca los recibió y les designó sitios para que se instalaran"¹².

Pocos años después llegaron tres príncipes: Acolhuatzí, Chiconcuatl y Tzontecomatl, con un numeroso ejército de la nación Acolhua, originaria de Teoacoluacan. Humildemente pidieron a Xólotl les asignara un lugar para vivir, dependiendo de su autoridad. El rey no sólo los aceptó en sus tierras, sino otorgó a sus dos hijas por esposas. Este acontecimiento unió a las dos comunidades formando Acolhua y el reino Acolhuacan. El tributario de éste último era Huitzilucan, cuyos habitantes fueron los otomíes.

Los otomíes obedecían a los señores, mandones y sacerdotes o tecutlató. Sus dioses principales fueron Yoccipa, Otontecutli y Atetein a quienes les hacían fiestas y sacrificios.

Las actividades principales fueron la caza y la agricultura. Su alimentación dependía básicamente de maíz, frijol, ají, sal, y tomate; la complementaban con venados, topos, conejos, perros, además con hierbas, tunas y raíces.

En el año de 1227 llegaron al Valle de México las siete tribus: nahuatlacas, xochimilcas, chalcas, tecpanecas, colhuas, tlahuicas y mexicas o aztecas¹³.

¹² GARCIA, Germán Roque. MONOGRAFIA MUNICIPAL DE HUIXQUILUCAN. Gobierno del Estado de México 1987.

¹³ Idem. pág. 29

La leyenda cuenta que los aztecas, después de su largo peregrinar por muchos pueblos, se internaron en el actual territorio del Estado de México, pasando por Malinalco, Ocuilan, Jalatlaco y otras poblaciones. Huixquilucan fue la decimotercera estación, antesala del lugar en que fundarían la ciudad de Tenochtitlan.

Para 1521 el ejército español, encabezado por Hernán Cortés, conquista la gran ciudad de Tenochtitlan y otros pueblos. Más tarde, Cortés mandó reconstruir la ciudad y ordenó la fundación de varios pueblos.

Entre los pueblos que se fundaron está Huixquilucan. Los indígenas José Alonso Hutzin Apopocatzin, "agua grande que evaporiza o humea", y José Miguel Tototihuatzin, "pájaro de lluvia", originarios de Tacuba y Texcoco, respectivamente, fueron quienes, nueve años más tarde de la fundación de México, construyeron el pueblo.

Al igual que otras poblaciones, en Huixquilucan existió la República de indios y la República de españoles. Estos últimos eran llamados racionales o embuejes e invadieron la República de indios, ubicados en lo que es la cabecera, los arrojaron a las orillas y les quitaron sus tierras de labranza.

Ya en la época independiente, durante la reforma Santos Degollado atacaba la ciudad de México, defendida por Márquez, quien lo derrotó. A raíz de este suceso Santos Degollado fue apodado "General Derrotas". Degollado murió el 16 de julio de 1861 en los llanos de Salazar. Sus restos fueron trasladados a Huixquilucan y sepultados en el atrio de la parroquia. Fue exhumado un año más tarde¹⁴.

El pueblo de Huixquilucan siempre se ha caracterizado por ser sumamente católico, causa por la que estuvo en contra del gobierno Liberal. En julio de 1864 entraron al pueblo las fuerzas de los generales González Arteaga, Carbajal y Cuéllar, quienes después de saquear la población y los templos, incendiaron las casas y los campos, llevándose el ganado. Los habitantes rápidamente escondieron sus santos; la familia Etzana es quien los guardó debajo del piso de sus casas. Una

¹⁴Idem. pág.32.

vez arrasado el pueblo, los mismos habitantes enteraron a Maximiliano de lo sucedido y éste ordenó la reconstrucción del mismo.

Durante el porfiriato, identificado algunas ocasiones como época de paz, el Estado de México gozó de algunos beneficios, por ejemplo, la construcción de redes ferroviarias, entre ellas la vía férrea central mexicana que comunica a Toluca con el D.F. y cruza por Salazar, Huixquilucan.

Huixquilucan fue sumamente aristocrático y se demuestra a la fecha por la gran cantidad de casas con características de construcción muy onerosa.

Toponimia:

En la época prehispánica el nombre de Huixquilucan era de origen otomí, denominado Minggani, que significa "Huyzquiluca". Con la llegada de los mexicas al Valle de México cambia al náhuatl, llamado Huzqilocan Atl Yxamacayan que significa "lugar de las varas espinosas donde se precipitan o encajonan las aguas".

El nombre propio mexicano es Huitzquillocan. Se compone de hitzquilitl o huitzquillutl, derivado de hitzquillitl: cardo comestible, y de can: lugar, que significa "lugar lleno de cardos comestibles"¹⁵ⁿ.

Huixquilucan fue poblado en la época prehispánica, por grupos otomies. Después de la conquista, Hernán Cortés envió a los indígenas José Alonso Huetzin Apopocatzin y José Miguel Tototihuatzin, para que fundaran el pueblo de Huixquilucan. Durante la Colonia, el Virrey Don Antonio de Mendoza determinó los nombres de sus poblados, los trazos de sus calles y designó a la localidad de San Antonio Padua como cabecera Municipal.

¹⁵Idem. pág. 13.

2.2 ASPECTOS FISICOS.

El municipio de Huixquilucan se localiza en la vertiente noreste de la Sierra de las Cruces, misma que cierra el Valle de México, siendo sus límites: Al norte con Naucalpan, al sur con Ocoyoacac, al este con el Distrito Federal y al oeste con Lerma. Ocupa una extensión territorial de 143.52 kms²; y se encuentra a una altitud media de 2,800 metros sobre el nivel del mar; su cabecera municipal se localiza a los 19° 2' 47" latitud norte y los 90°2'38" longitud oeste del meridiano de Greenwich¹⁶.

La división política del municipio, determinada por su desarrollo histórico y configurada con base a la Constitución Política del Estado de México, se encuentra delimitada por el Bando Municipal, como sigue:

Huixquilucan de Degollado, cabecera municipal, compuesta por cinco cuarteles a saber, nueve rancherías, diez colonias y trece fraccionamientos.

2.2.1 OROGRAFIA, HIDROGRAFIA Y CLIMA.

OROGRAFIA

El municipio esta rodeado de cerros, lomas y lomerios que se extienden hacia el oeste, este y sur. Entre los cerros más importantes están: San Francisco, Santa Cruz, Cerro de la Campana, La Palma, San Martín, Daviyu, Longaniza, Malzano, Bouaxi, Rincón del Muerto, Tangani, Monte de la Hueca, Brazo el Monte, Santiago, Loma del Monte y la Mesa.

Entre los llanos más importantes se encuentran El Ratón, Los Negros, Llano Grande, Sabanillas y extensas cañadas donde se asienta la cabecera municipal.

¹⁶PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE HUIXQUILUCAN 1991-1993. EDO. DE MEXICO.

Se aprecian dos formas de relieve: zonas accidentadas que abarcan aproximadamente el 80% de la superficie y zonas semiplanas que abarcan el porcentaje restante.

HIDROGRAFIA.

En esta zona existen pocos ríos, entre los que destacan: Arametzta, aún conserva sus aguas cristalinas, pero de cauce pequeño: Santa Cruz, abastece de agua a la población; Borraco, Río subterráneo; Seco, San Francisco, San Juan y Ajolotes que ya presentan la huella de la contaminación.

Entre los arroyos que están, también de escaso caudal, tenemos: Hondo, Dosha, Ocote y Barranca Honda.

En 1944 se construyó el túnel que conduce agua del Río Lerma a la ciudad de México, lo cual provocó se agotaran los manantiales locales: Pozote, que se encuentra en Santa Cruz Oyotusco: Canalejas Y Fraile, ubicados en Magdalena Chichicaspa.

La superficie es regada por corrientes hidráulicas de municipios circunvecinos. Al este del municipio se localiza el antiguo de la Laguna de Lerma, cuenta con 70 manantiales, 21 arroyos y 7 pozos: recursos que presentan, también, una clara huella de la contaminación.

CLIMA.

El clima que predomina en la región es templado semifrío, semihúmedo, con una temperatura media anual que oscila entre los 4 y 12 grados centígrados, de acuerdo a las estaciones del año. El régimen de lluvias es en los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre, con precipitación pluvial media de 1,261 m.m. Las heladas se presentan en invierno y los vientos son frecuentes en otoño acompañados de corrientes frías.

Las lluvias se manifiestan en forma consecutiva sobre todo en verano, siendo la lluvia total de 126 Imm . Las nevadas sólo se presentan en invierno, han sido muy pocas con duración de 2 ó 3 días máximo¹⁷.

Las heladas se presentan en invierno; se comienzan a manifestar en octubre y terminan en febrero.

Los vientos se presentan frecuentemente en otoño, vienen acompañados de corrientes frías. El resto del tiempo es normal, excepto cuando hay algún ciclón o alguna masa de aire polar.

2.3. RECURSOS NATURALES Y ECOLOGIA

Actualmente el Municipio de Huixquilucan, esta integrado por tres zonas que contrastan entre si:

ZONA RURAL

En los últimos años la parte rural del municipio ha sido receptor de asentamientos humanos por su cercanía al Distrito Federal; en esta parte rural existe el problema de la identificación jurídica de la propiedad y comunal por la existencia del decreto del 10 de Julio de 1943.

En esta zona el uso del suelo predominantemente es agrícola y forestal; se cultiva maíz, cebada, frijol, papa, y avena; y los bosques están compuestos por pino, ocote, encino y oyamel principalmente.

Los ejidatarios y comuneros ocupan sus parcelas sembrándolas para el auto-consumo: con el propósito de cultivarlas evitando la pérdida de sus propiedades por la invasión de los asentamientos humanos irregulares.

El uso potencial de los recursos naturales de esta zona debe de ser orientado al cultivo de árboles que generen oxígeno para preservar la calidad del aire, es decir promover el uso ecológico de los recursos naturales.

¹⁷GARCIA, Germán. Roque. Op. Cit. pág.23.

Además la zona de bosque representa un espacio potencial para el desarrollo turístico, que puede generar empleos sin contaminar.

ZONA RESIDENCIAL

La región noreste del Municipio, en los límites de Naucalpan y el Distrito Federal, presenta un uso del suelo urbano, en donde existe un claro predominio de la propiedad privada; en esta zona el uso del suelo es fundamentalmente de casa habitación, y su uso potencial esta determinado por la demanda de las mismas, además se desarrollo un gran centro comercial.

ZONA POPULAR

La zona Popular esta compuesta por pequeños propietarios con carácter irregular en la mayoría de los casos; el uso actual del suelo es casa habitación, que al igual que la zona rural cuenta con asentamientos humanos irregulares. En esta zona debe propiciarse la creación de fuentes de empleo que no generen contaminación.

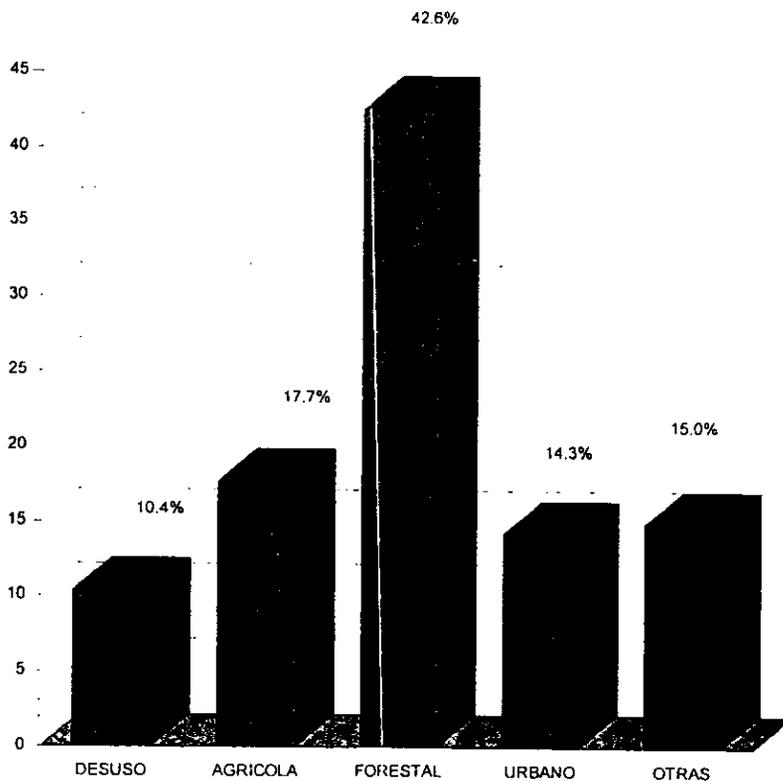
USOS DEL SUELO

En el Municipio los usos del suelo son los siguientes:

| <i>USO</i> | <i>HECTARIAS DEL SUELO</i> | <i>%DEL TOTAL</i> |
|-----------------------|----------------------------|-------------------|
| Desuso | 1,500.00 | 10.45 |
| Agrícola | 2,551.70 | 17.78 |
| Pecuario | 569.03 | 3.96 |
| Forestal | 6,118.26 | 42.63 |
| Superficie Erosionada | 750.61 | 5.23 |
| Cuerpos de Agua | 350.00 | 2.44 |
| Zona Urbana | 2,054.64 | 14.32 |
| Otros Usos | 458.15 | 3.19 |
| Superficie Total | 14,352.39 | 100.00 |

Gran parte del Municipio principalmente en sus porciones Oeste y Sur, presenta aptitud para el desarrollo de la actividad forestal de especies maderables o como área de captación de lluvias y protección contra la erosión, lo que permitiría la consolidación y conservación de la zona como parque nacional.

PRINCIPALES USOS DEL SUELO EN HUIXQUILUCAN



FUENTE: PLAN DES. MPAL. HUIXQUI. 1991-1993.

TENENCIA DE LA TIERRA

La zona Popular, compuesta por pequeña propiedad en su gran mayoría, representa el 20% del territorio total y tiene 75% de irregularidad.

La zona Residencial, formada de propiedad privada, cuenta con el 20% del territorio total del municipio.

2.4 ESTRUCTURA POBLACIONAL

En el municipio de Huixquilucan los datos de los Censos Generales de Población y Vivienda, de 1990 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; registran una población¹⁸ de 132,045. con una tasa de crecimiento anual¹⁹ de 5.38%, con respecto de la correspondiente a 1980, que entonces fue de 78,149 habitantes y un aumento de 8.83% anual en el transcurso de la década anterior. Esta situación refleja una muy significativa disminución de la tasa de incremento poblacional que ha modificado el perfil demográfico del municipio, iniciando una tendencia a su estabilización.

La población del municipio se compone como sigue:

hombres: 62,542; 47.8% mujeres 69,503; 52.3%

El proceso migratorio ha significado la incorporación de nuevos residentes, pues para 1990 una cifra equivalente a 42.7% de los pobladores del municipio había nacido fuera del Estado de México, y de los mayores de 5 años sólo el 11.2% de los mismo no residía en el Estado en 1985; sin embargo, estas magnitudes no explican del todo el fenómeno de la fuerte caída de la tasa de

¹⁸PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE HUIXQUILUCAN 1990-1993. H. AYUNTAMIENTO DE HUIXQUILUCAN. Op. Cit. pág. 25.

¹⁹PANORAMICA SOCIECONOMICA. ESTADO DE MEXICO. SECRETARIA DE PLANEACION Y FINANZAS. TOLUCA 1993.

crecimiento , por lo que es posible inferir que se ha producido una corriente de emigración intraestatal que ha contribuido a este resultado.

En forma paralela. se observa una caída significativa en la natalidad. Tomando los hijos nacidos vivos por segmento de edad de la madre. las mujeres de 50 a 54 años tuvieron 5.1 hijos, mientras que las de 25 a29 sólo han tenido 1.7

| Segmento de edad | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 40-44 | 50-54 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 0.7 | 1.7 | 2.7 | 3.9 | 5.1 |

Las tasas de natalidad y mortalidad registradas en el año de 1990 constituyen elementos adicionales importantes para el análisis de la población. En el cuadro siguiente se presenta su comparación con el promedio resultante para el Estado de México, así como los valores que alcanza la tasa de mortalidad infantil. El comportamiento de estas variables, tanto por lo que se refiere a la magnitud de cada una de ellas como su comparación con los promedios estatales, no sólo explica el crecimiento de su población sino que también representan un indicador del nivel de bienestar en que se ubica el municipio.

Tasas Brutas por mil²⁰

| | Natalidad | Mortalidad | Mortalidad Infantil |
|--------------|-----------|------------|---------------------|
| Huixquilucan | 19.59 | 1.87 | 13.54 |
| Edo México | 24.52 | 3.82 | 35.32 |

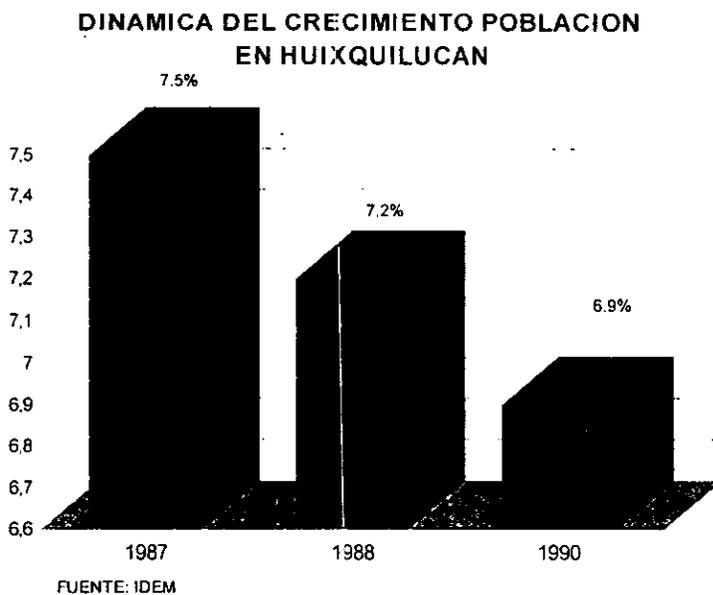
De acuerdo con las cifras del I.N.E.G.I. de 1981 a1988 la tasa natural de crecimiento fue de alrededor de 3.5% y la social osciló entre el 3.5% y el 4.5%; al comparar una tasa con otra es posible observar que son mayores las inmigraciones que los nacimientos locales.

²⁰PANORAMICA SOCIOECONOMICA. Op. Cit. pág. 200

La tasa de crecimiento anual promedio de 1986 a 1990 fue de 7.1%

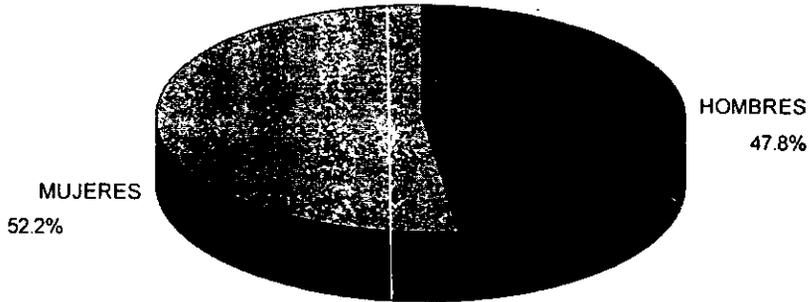
DINAMICA DE POBLACION²¹:

| 1986 | 110,961 | HAB | TASA DE CRECIMIENTO |
|------|---------|-----|---------------------|
| 1987 | 119,263 | HAB | 7.5% |
| 1988 | 127,893 | HAB | 7.2% |
| 1989 | 136,954 | HAB | 7.1% |
| 1990 | 146,356 | HAB | 6.9% |



²¹PLAN DE DESARROLLO DE HUIXQUILUCAN 1990-1993. Op. Cit. pág. 26

COMPOSICION POBLACION POR SEXO EN HUIXQUILUCAN



FUENTE: IDEM.

2.5. ASPECTOS ECONOMICOS

2.5.1 AGRICULTURA

El suelo del Municipio de Huixquilucan es muy accidentado; lo forman cerros, lomas, barrancas, y algunas partes llanas; las tierras de cultivo por lo general se localizan en las faldas de los cerros formando terrazas.

Los principales cultivos son: en primer lugar, en superficie, el maíz, luego los productos de más alto índice como el frijol, la avena forraje, el trigo, el haba, el chícharo y la papa.

Para impulsar el trabajo en el campo, la administración 1991-1993 adquirió maquinaria con la que se facilita la ardua pero importante labor.

2.5.2 GANADERIA

Hasta hace algunos quince años esta actividad era muy común en Huixquilucan, ya que se practicaba en mayor y menor escala, y era usual que la mayoría de los habitantes tuvieran corrales. llenos de gallinas. guajolotes, cerdos, vacas y borregos.

Actualmente son pocos los ganaderos y mínimo el índice de cabezas.

2.5.3 COMERCIO

A. TIPO Y DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS

En 1993 existían en todo el municipio 2,359 comercios del giro alimentario como: panaderías, pollerías, tortillerías, pescaderías, carnicerías, expendios de huevo, misceláneas, abarrotes, lonjas mercantiles, fruta y legumbres, centros comerciales, restaurantes y similares; pastelerías, zapaterías, ropa en general, estéticas, farmacias, ferreterías y tlalperías, refaccionarias. vídeo clubes, mueblerías, electrónica, blancos, automotrices, concreteras, minas, etc.

B. INTERLOMAS

Considerando como unos de los centros comerciales más grandes de América Latina, pues su primera parte abarca un área de poco más de 120 mil metros cuadrados que dan cabida a 600 establecimientos entre los que destacan: cines, restaurantes, tiendas departamentales, boutiques, zapaterías, tiendas de regalos, discos, ropa, jugueterías, agencias de automóviles, etc.

De este desarrollo aún falta la Isla que incluirá dos hoteles de lujo, el auditorio, el metródromo y el magnocentro.

C. BODEGA IMPECSA

Con la finalidad de proveer a la comunidad de artículos de primera necesidad y garantizar su suministro, el gobierno del Estado construyó entre 1985 y 1987 la Bodega Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. en el terreno donado por el Ayuntamiento.

2.5.4 INDUSTRIA

A. TIPOS Y DISTRIBUCION DE INDUSTRIAS

Son pocas las industrias que se han asentado en el suelo municipal destacándose: Celco que fabrica solventes; Flesivinilos que produce aromáticos; Ungerer, drogas; Industrias Construfix, juguetes de plástico; además existen algunos talleres en los que elaboran figuras de resina, barro y madera así como tratadores de mármol y canteras.

2.5.5 ACTIVIDADES ECONOMICAS DIVERSAS

A. PESCA

Actualmente se cuenta con un criadero de trucha arcoiris ubicado en terrenos comunales de La Cañada, cuya explotación beneficia a determinado número de individuos de la misma localidad.

B. SILVICULTURA

La parte sureste del municipio cuenta con una exuberante naturaleza, en sus paisajes predominan los bosques de encino, pino y oyamel pero aún cuando se han tomado medidas para preservar este tesoro natural en algunas comunidades como San Juan Iautepec, Piedra Grande y Llano Grande siguen talando inmoderada y clandestinamente miles de árboles, sin preocuparse

por su restitución pese que dentro del municipio se cuenta con dos viveros; el comunal de la Cañada y ubicado en la avenida Palo Solo.

C. MINERIA

En Huixquilucan se explotan los vastos recursos naturales en un trabajo industrial que ofrece múltiples y diversos empleos. El más antiguo y de mayor tradición es el de las minas de arena, en las que cientos de hombres excavan enormes socavones en la inmensidad de la tierra para extraer toneladas de arena, grava y piedra, de estas se señalan: La Palma, La Mesa, La Carabina, El Pedregal, El Rayo, etc.

Por su importancia se destacan las minas de cantera en las que los trabajadores con sus hábiles manos hacen magia ayudados con el cincel, la cuña y el marro. Famosa fue la cantera de las minas de Santiago Yancuitalpan. Actualmente se destacan las canteras blancas y rosas de San Cristóbal de las casas.

2.6. ESTRUCTURA URBANA Y SERVICIOS PUBLICOS

EDUCACION

La información de los censos correspondientes a los años de 1980 y 1990, registran las cifras de la población que tiene acceso a las instalaciones y servicios educativos disponibles en el municipio de Huixquilucán. En los niveles de educación básica y específicamente en los de primaria y secundaria, se revela el hecho de que si en 1980 una cifra equivalente a 24.35% de los niños de 6 a 14 años no asistía a la escuela, en 1990 sólo 6.26% se encontraba en esta situación. En la población de 15 años y más, el analfabetismo se redujo de 11.79% a 6.91% y los que no cuentan con primaria completa disminuyeron de 28.23% a 17.02%. Estos tres indicadores significan una mejoría en relación con lo que resultan para el Estado.

VIVIENDA

La información de los censos correspondientes a los años de 1980 y 1990, registra las cifras relativas a la cobertura de los servicios básicos a la población del municipio de Huixquilucán. En 1980 la proporción de viviendas que no contaban con agua entubada era de 12.74% para 1990 esta cifra disminuyó a 11.13%. El porcentaje de las viviendas sin instalaciones de drenaje bajó de 32.55% a 21.06% en el decenio, y respecto de las que no tenían suministro de electricidad, su proporción decreció de 8.21% a 3.63% en el mismo período. Los niveles que alcanzan estos tres indicadores para el municipio, significan una mejoría en relación con los que resultan para el Estado.

SALUD

Los Censos Generales de Población y Vivienda registran escasa información respecto a la situación de salud de la población a nivel municipal. Sin embargo, recurriendo al Sistema Estatal de Información, es posible contar con cifras relativas a la cobertura de los servicios públicos de salud que operan en el municipio, tanto en lo que se refiere a la disponibilidad de unidades para la atención como de personal médico. La información que se presenta a continuación corresponde al año 1989 y no incluye el sector privado. El cálculo de habitantes por unidades médicas y personal se hizo con base en las cifras de población del Censo General de 1990, por lo que los indicadores resultantes deben considerarse sólo como una referencia de órdenes de magnitud. A fin de establecer un parámetro de comparación para dichos indicadores, también se proporciona el resultado a nivel estatal.

| | <i>Unidades</i> | | | <i>Personal</i> | |
|-----------------------|-----------------|-------------------|--------------|-----------------|-------------------|
| | <i>clínicas</i> | <i>hospitales</i> | <i>total</i> | <i>médico</i> | <i>enfermería</i> |
| <i>número</i> | 12 | 0 | 12 | 55 | 19 |
| <i>habitantes por</i> | 10,994 | 0 | 10,994 | 2,399 | 6,943 |
| <i>Edo. de México</i> | 8,851 | 213,387 | 8,449 | 1,110 | 925 |

INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

En forma adicional a la cobertura de los servicios básicos, un panorama global de la infraestructura del municipio lo proporciona la información relativa a carreteras, servicio postal y telefónico y el consumo de energía eléctrica que se detalla en el cuadro siguiente, en el que también se incluyen cifras de transporte, básicamente de vehículos registrados en el municipio.

| <i>Km. de carreteras:</i> | | <i>Vehículos:</i> | |
|-----------------------------|---------|------------------------------|-------|
| <i>pavimentadas</i> | 49 | <i>autos particulares</i> | 7,122 |
| <i>revestidas y rurales</i> | 28 | <i>autos públicos</i> | 856 |
| <i>total</i> | 77 | <i>camionetas y camiones</i> | 1,406 |
| | | <i>otros</i> | 18 |
| <i>energía eléctrica:</i> | | <i>total</i> | 9,402 |
| <i>usuarios</i> | 29.027 | | |
| <i>miles de kvh por año</i> | 100.019 | | |
| <i>servicio telefónico:</i> | | <i>servicio postal:</i> | |
| | | <i>administraciones</i> | 1 |
| <i>aparatos</i> | 1,903 | <i>sucursales</i> | 0 |
| <i>líneas</i> | 887 | <i>agencias</i> | 2 |

La información anterior permite obtener indicadores que reflejan la disponibilidad relativa de infraestructura en el municipio y facilitan su comparación con la situación global imperante en el Estado.

| | <i>Municipio</i> | <i>Estado de México</i> |
|--|------------------|-------------------------|
| <i>habitantes por línea telefónica</i> | 148.7 | 21.7 |
| <i>habitantes por vehículo</i> | 14.0 | 8.1 |
| <i>kwh por habitante</i> | 758.1 | 908.1 |
| <i>km. de carretera por km2</i> | 0.5 | 0.4 |

III EL PLAN DE DESARROLLO Y SUS RESULTADOS DURANTE LA GESTIÓN 1991-1993

3.1 ESTRUCTURA ECONOMICO ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN.

Antes de iniciar el análisis del Plan de Desarrollo que nos concierne, es importante destacar el marco legal de la planeación y sus implicaciones en virtud de que es el documento rector de la Administración Pública Municipal. El Plan de Desarrollo encuentra sustento legal en los artículos 25 y 26 constitucionales; el primero señala que "corresponde al Estado la rectoría de Desarrollo Nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza"...

El segundo señala que "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 y la democratización, política, social y cultural de la nación"...

La ley Federal de Planeación, señala que son disposiciones de orden público e interés social, que la planeación del Estado sea permanente, y que el documento rector es el Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática conducirá las actividades de planeación con las entidades federativas y considerará la participación que corresponde a los municipios en la Planeación Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, a nivel estatal la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 77, Párrafo VI, contempla entre las obligaciones del ejecutivo "Planear y conducir el desarrollo integral del Estado... establecer procedimientos de participación y consulta popular, así como criterios de formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del plan y los programas de Desarrollo". En el artículo 125 se fijan las atribuciones específicas de los Ayuntamientos.

Por otra parte, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, confiere a la Secretaría de Finanzas y Planeación la facultad de establecer "... 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...". Existe de igual forma un marco normativo específico para la planeación, que a través de la Ley de Planeación del Estado de México, en los artículos 3,4,34,35 y 36 proporciona los elementos necesarios para la elaboración, aplicación y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal.

La Ley de Asentamientos Humanos también fundamenta en sus artículos 9,12 fracciones V y X; 13 fracciones I, VIII, XII, XVI y XIX, 25 30, 31, 32 y 34 las disposiciones básicas para plantear, ordenar y regular los asentamientos humanos, así como el determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

A nivel municipal la Ley Orgánica del Estado de México señala en su artículo 31 cuales son las atribuciones de los ayuntamientos, entre las que destaca la fracción XXI, que dice: "Formular, aprobar y ejecutar los planes de Desarrollo Municipal y los programas correspondientes"; de igual forma, los artículos 33, 48, 57 y del 69 al 74 hacen alusión directa a las facultades del Ayuntamiento en este proceso.

Así una vez revisado el contexto jurídico de la planeación, es conveniente iniciar el análisis de la estructura administrativa y sus alcances económicos en el municipio.

El H. Ayuntamiento de Huixquilucan en el periodo 1991-1993, estaba integrado por el Ejecutivo Municipal, un Síndico, diez Regidores y un Secretario del Ayuntamiento. Por su parte, la Administración Municipal estaba conformada por la Tesorería, la Contraloría Municipal y seis Direcciones: Servicios Públicos, Administración, Obras Públicas y Desarrollo Urbano, Ecología, Solidaridad, Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos y el Organismo Descentralizado DIF.

En un alto porcentaje el municipio tiene tres tipos de uso del suelo: habitacional en zona residencial, aunque esta zona también tiene muy desarrollado el sector de servicios y comercio,

habitacional en zona popular y la zona rural, donde la actividad fundamental es la agricultura y ganadería. La industria del municipio esta compuesta por 214 factorías de transformación de productos alimenticios, bebidas, tabaco y textiles: las cuales en lo que se refiere a la zona rural la actividad económica fundamental es la agricultura y la ganadería, las cuales conjuntamente con la industria de la construcción emplean a 16,150 personas equivalente al 31% de la población Económicamente Activa.

3.2 ECONOMIA SOCIAL

En cuanto al Ayuntamiento y su economía se puede afirmar que en lo relativo a sus ingresos han venido ejerciendo alrededor del 90% por fuentes propias y el 10% restante por funcionamiento Estatal y Federal, lo cual se fortaleció particularmente a partir de 1991 con las nuevas disposiciones de política económica sustentada por el Ejecutivo Municipal, esto se basa no en la creación de nuevos impuestos, lo cual hubiera sido contraproducente para el régimen político, su estrategia se sustentó en la regulación y actualización de las fuentes impositivas.

Así para los ejercicios fiscales de 1991 a 1993, los ingresos del Ayuntamiento se sustentaron en la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura Local, compuesta por las siguientes fuentes:

| Ingresos 1991 Programado²⁵ | |
|--|---|
| Concepto | % que representa del total recaudado |
| Predial | 58.74% |
| Productos | 0.53% |
| Derechos | 25.02% |
| Aportaciones | 0.25% |
| Aprovechamientos | 2.01% |
| Participaciones | 9.56% |
| Otros (Financiamientos) | 3.89% |
| Total | 100% |

²⁵ Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993 Huixquilucan, Méx. pág. 48.

| Ingresos 1991 Ejercido Real²⁶ | |
|---|---|
| Concepto | % que representa del total de lo recaudado |
| Ingresos Propios | 96.79% |
| Pronasol | 0.9% |
| Convenios con el D.D.F. | 0.86% |
| Programa Codem | 0.02% |

En total se ejercieron \$94,817,000 (noventa y cuatro millones ochocientos diecisiete mil pesos). Es notable la aclaración de que solo por concepto de ingresos propios en 1991 se alcanzó 64% más que en 1990 por el mismo concepto.

| Ingresos 1992 Ejercido Real | |
|------------------------------------|---|
| Concepto | % que representa del total de lo recaudado |
| Predial | 54% |
| Derechos | 24.5% |
| Aportaciones de mejoras | 7.0% |
| Productos | 5.0% |
| Aportaciones Federales | 5.0% |
| Otros Conceptos | 2.5% |
| CODEM | 0.82% |
| PRONASOL | 0.84% |
| Electrificación | 0.34% |

Para 1992 se habían presupuestado originalmente capturar recursos por el orden de los \$46,376 millones, al final del ejercicio se ejecutaron \$105,000 millones; 10% más que en 1991.

²⁶ Primer Informe de Gobierno. 1991. Lic. Antonio Silva Beltrán. Presidente Municipal Constitucional de Huixquilucan.

| Ingresos 1993 Ejercicio Real | |
|-------------------------------------|---|
| Concepto | % que representa del total de lo recaudado |
| Ingresos Propios | 88.5% |
| Predial | 34.6% |
| Derechos | 13.6% |
| Aportaciones de mejoras | 1.2% |
| Productos | 39.1% |
| Participaciones Federales | 7.3% |
| Otros Conceptos | 4.2% |
| CODEM | 0.5% |
| PRONASOL | 0.6% |
| Créditos Fiscales | 1.6% |

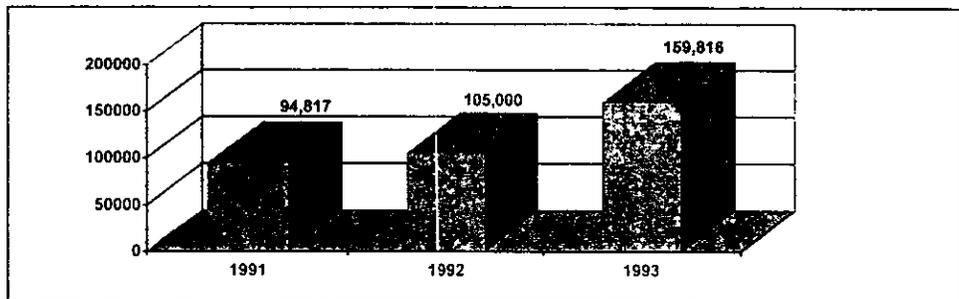
Para 1993 los ingresos acumularon la suma de \$159,811,000 (ciento cincuenta y nueve millones ochocientos once mil pesos) y con relación al ingreso obtenido en 1992, representó un incremento global del 49%.

Como se puede apreciar en la gráfica el comportamiento de la Economía Pública Municipal tuvo una tendencia hacia el incremento constante, resultado de la política económica, la cual dejó atrás modelos paternalistas y se sustentó en la participación directa de los habitantes del Municipio, inclusive en los resultados se puede apreciar que Huixquilucán tiene una mínima dependencia de las transferencias estatales y federales, en este tenor rompe con las tradiciones y estrategias que se observan en la dinámica económica de los municipios del país, la cual indica que en general los 2,390 municipios que había en México en 1993 dependían aproximadamente en un 80% de los subsidios.

Aunque también es importante reconocer que la política fiscal que impuso el Ayuntamiento de Huixquilucan en este período de estudio tuvo un costo político significativo, sobre todo entre las clases sociales medias y altas, las cuales fueron gravadas de manera más significativa.

La justificación y rentabilidad de este costo esta por evaluarse en los siguientes apartados relativos al análisis del cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y sus posibles alcances en el ejercicio de la distribución del ingreso y la riqueza.

COMPORTAMIENTO DEL INGRESO PUBLICO MUNICIPAL



3.3. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Una vez revisadas las fuentes de ingreso que determinaron los montos de los recursos que se destinaron al gasto y la inversión pública, analizaremos el cumplimiento de los compromisos del Ayuntamiento con la comunidad.

En el Plan de Desarrollo se marcan 5 objetivos generales:

1. Elevar el nivel de vida de los huixquilquenses, sobre todo de la población de menores recursos económicos.
2. Dotar de servicios públicos a las localidades que no cuenten con ellos, y que los mismos se proporcionen con mayor eficiencia.
3. Controlar el crecimiento urbano.

4. Fortalecer y ampliar la democracia municipal.
5. Fortalecer la generación de empleos para la población municipal.

Las estrategias definidas para el cumplimiento de los cinco objetivos son: a) La concertación social en los programas de gobierno y b) Una intensiva y seria coordinación regional con los municipios vecinos y el distrito federal.

Los principales programas que se instrumentaron para dar cumplimiento a los objetivos son los siguientes:

- a) En materia de producción de bienes y servicios
- b) Apoyar a los productores agropecuarios y forestales.
- c) Orientar la generación de empleos de los establecimientos locales, así como de la inversión pública para la población municipal.
- d) Fortalecer la producción de minas y canteras.
- e) Fortalecer el potencial turístico y recreativo del municipio.
- f) Proporcionar los servicios públicos y adecuarlos a las necesidades de la comunidad, el uso racional.
- g) Elaborar el programa de desarrollo urbano municipal para controlar el crecimiento urbano del municipio.
- h) Coordinar acciones en materia de ecología, vialidad y transporte, con los municipios vecinos y el D.F.

- i) Ampliar la cobertura y eficiencia del sistema de servicios de salud.
- j) Ampliar y mejorar la educación en todos sus niveles.
- k) Apoyar y descentralizar la cultura.
- l) Regular el abasto popular para mantener el equilibrio entre operantes y demandantes.
- m) Fomentar programas de recreación y deporte para la juventud.
- n) Fortalecer la autonomía municipal.
- ñ) Justicia expedita y seguridad ciudadana.

PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

Las fuentes de financiamiento de los programas a cumplir son recursos de origen federal, estatales y municipales. En este aspecto destaca el propósito de impulsar la capacitación fiscal de la hacienda pública municipal, entendido este concepto de actualizar el catastro municipal a través de tecnología moderna y, de esta forma, estar en posibilidades de ampliar las fuentes impositivas y ejercerlas conforme a derecho y no creando nuevos, ni aumentando los impuestos.

El objetivo más importante del Plan de Desarrollo que rigió en la Administración Pública Municipal en el periodo 1991-1993, marcó como sus principales propósitos, el ataque a la pobreza extrema, impulsar la distribución de la riqueza, incremento de la infraestructura pública productiva, y de manera muy significativa impulsar la capacitación fiscal de la Hacienda Pública Municipal para cumplir con estos compromisos.

Los 3 primeros retos son tomados de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, fuente de orientación básica y legal para la conformación del proyecto de desarrollo global, y el último reto, relativo al incremento de la capacitación fiscal, es una adecuación de la política económica sustentada por la Federación y el Estado para el Nivel Municipal, pues basado en la Ley de Ingresos que para cada período fiscal autorizó el H. Congreso Local, el Ayuntamiento procuro no crear nuevas fuentes impositivas ni ampliar las tasas del programa, sino ejercerlas conforme a derecho en todo el territorio municipal.

| INFRAESTRUCTURA GENERAL | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| % QUE REPRESENTA DEL TOTAL | | | |
| | 1991²⁷ | 1992²⁸ | 1993²⁹ |
| Pavimentación, bacheos, caminos | 0.6% | 0.72% | 0.37% |
| Puente Palo Soto | 0.3% | - | - |
| Bacheo | 0.2% | 0.451% | - |
| Desuso Agua Pluvial | 0.1% | - | - |
| Vialidad | - | 14.2% | - |
| Paso desnivel | 0.003% | - | - |
| Muro Contención | - | 0.07% | - |
| Entubamiento | 0.2% | 0.08% | - |
| Libramiento Ríos | - | - | - |
| Tanque Agua | 0.05% | - | 0.001% |
| Desasolve Presa | 0.7% | - | - |
| Depósito Aguas | 0.001% | - | - |
| Laguna de Oxidación | 0.001% | 2.8% | 1.8% |
| Limpia y recolección de basura (camiones) | 0.4% | 34.2% | 22.5% |
| Jardines | 0.1% | 0.08% | 0.5% |
| Plazas | 0.2% | 0.16% | - |
| Alumbrado | 0.14% | 0.12% | - |
| Tecalis | 0.18% | - | - |
| Salud | 0.001% | - | - |

²⁷ Tomado del Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Huixquilucan 1991.

²⁸ Tomado del Segundo Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Huixquilucan 1992.

²⁹ Tomado del Tercer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Huixquilucan 1993.

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|-------|-------|-------|
| Abasto | 0.6% | 0.3% | - |
| Infraestructura Educativa | 0.74% | 1.0% | 0.6% |
| Infraestructura Deportiva | 0.90% | 0.7% | 0.2% |
| Ecología | 3.4% | 0.95% | - |
| Guarniciones | 10.0% | 10.0% | 6.8% |
| Banquetas | 8.9% | 9.0% | 6.2% |
| Drenaje | 8.4% | 8.0% | 5.6% |
| Libramiento municipal | - | - | 1.2% |
| Ampliación Avenida | - | - | 5.3% |
| Paso a desnivel Tecamachalco, Naucalpan Herradura | - | - | 1.5% |
| Vialidad Mirador San Cristóbal | - | - | 0.18% |
| Pavimentación Huixquilucán-Laurel | 0.6% | - | - |
| Conexión Palo Solo Chamapa | - | - | 6.2% |
| Colector Aguas Negras | - | 0.5% | - |
| Construcción Plantas tratadoras de aguas | - | 2.8% | 0.9% |

| DESARROLLO SOCIAL | | | |
|---|-------|-------|-------|
| | 1991 | 1992 | 1993 |
| Fomento agropecuario | 0.04% | 0.24% | 0.16% |
| Abasto tienda | 0.05% | - | - |
| Infraestructura Solidaridad, Banquetas, drenaje agua, Fondos Municipales Solidaridad. | 0.20% | 0.37% | 0.2% |
| Ecología | 0.10% | 0.17% | 0.1% |
| Salud (remodelación) | 0.03% | 0.06% | 0.06% |
| Electrificación | 1.11% | 0.5% | 0.2% |

| GASTO CORRIENTE ADMINISTRACION INTERNA | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 |
| Informática | 0.03% | 0.04% | |
| Capacitación y/Seguridad Pública | 0.55% | 0.33% | 0.13% |

3.4 ANALISIS DE RESULTADOS EN 1991

Una vez determinadas las metas, acciones y programas del Plan Desarrollo Municipal, se procede a analizar los avances concretos para el ejercicio fiscal de 1991.

Así en materia de finanzas públicas el municipio de Huixquilucan se encontró con la dificultad de recibir la Hacienda Pública con una deuda de \$3,042,000 (tres millones cuarenta y dos mil pesos); compuesta de la siguiente manera.

| Concepto de la Deuda 1991* | % que representa del total |
|---|-----------------------------------|
| Alumbrado público | 1.1% |
| Pagos pendientes a Organismos Estatales | 1.5% |
| Pagos pendientes a contratistas y proveedores | 0.4% |
| Total | 3.2% |

Además, la situación se complicó de sobremanera, pues los recursos del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), que otorga el gobierno estatal, originalmente estimados en \$3,480,000 (tres millones cuatrocientos ochenta mil pesos), se vieron reducidos a \$1,358,000 (un millón trescientos cincuenta y ocho mil pesos); crítica situación que motivó al Ayuntamiento a buscar mecanismos alternos para complementar el ingreso y así enfrentar las prioridades y necesidades que la población demandaba.

* Datos tomados del Primer Informe de Gobierno 1991, Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan.

La primera estrategia de acción para fortalecer el ingreso público municipal fue eficientar la labor directa de la Tesorería para incrementar la recaudación; la segunda se basó en la instrumentación de mecanismos de concertación con los sectores productivos que concurren en nuestro ámbito, a fin de estimular y ampliar su participación en los esfuerzos que el municipio realiza para el beneficio social.

Los resultados de estos mecanismos, fueron inmediatos, pues solo en 1991 se logró una recaudación sin precedente del orden de los \$57,993,000 (cincuenta siete millones novecientos noventa y tres mil pesos), lo que en términos presupuestales significó un incremento del 64%, con relación a lo captado en 1990, que fue de \$35,047,000 (treinta cinco millones cuarenta y siete mil pesos).

Además, a estos recursos se le agregaron los recibidos por concepto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que ascendieron a 553 mil pesos.

Por otra parte, se establecieron convenios de concertación con el Departamento del Distrito Federal, Instituciones Educativas y Desarrolladores para financiar obras de interés público, obtener materiales destinados a la comunidad, y bienes consistentes en muebles e inmuebles, todo esto hizo un total de \$36,824,000 (treinta y seis millones ochocientos veinticuatro mil pesos).

En total, el ingreso directo, más los recursos recibidos por concertación representaron un beneficio para la Hacienda Pública de Huixquilucan de \$94,817,000 (noventa y cuatro millones ochocientos diecisiete mil pesos).

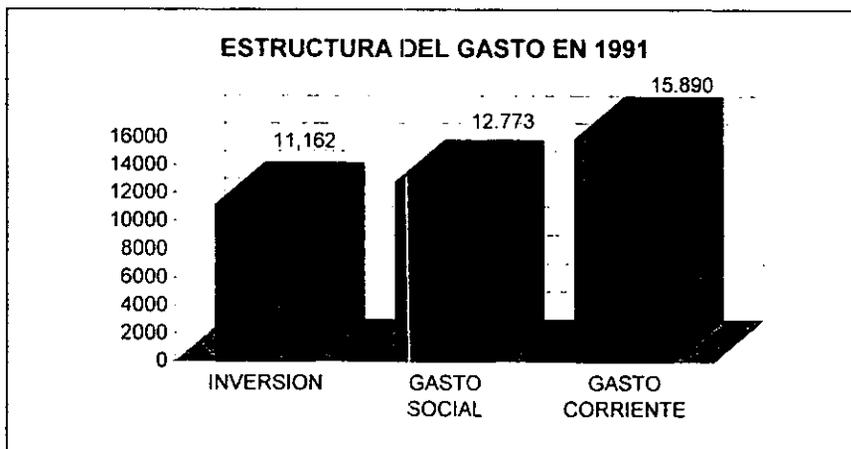
EGRESOS

El ejercicio presupuestal de 1991 respondió a una estructura financiera que permitió observar y ubicar una aplicación de recursos más equitativa y eficiente, que se integró en 3 bloques: inversión, gasto social y gasto corriente.

Los recursos destinados a inversión se conformaron por obras públicas, por un monto de \$9,782,000 (nueve millones setecientos ochenta y dos mil pesos), que contra la misma partida ejercida en 1990, reflejó un incremento del 13%; asimismo, también se integró por los recursos destinados a la cultura del mantenimiento con \$1,380,000 (un millón trescientos ochenta mil pesos), entre otras inversiones de menor cuantía.

Con relación al gasto social se ejercieron \$12,773,000 (doce millones setecientos setenta y tres mil pesos), lo que implicó el 30% de lo egresado en 1991.

Por su parte, el gasto corriente absorbió \$15,890,000 (quince millones ochocientos noventa mil pesos), comparado con lo egresado en 1990 que fue del orden de los \$16,370,000 (dieciséis millones trescientos setenta mil pesos), significó una disminución del 2.9% en el gasto de operación de la Administración.*



La tendencia del gasto en el ejercicio de este año fue clara, hay importantes incrementos en los rubros de inversión y gasto social, lo que implica una tendencia a fortalecer la infraestructura productiva e impulsar el desarrollo social. Por otra parte, la disminución en el gasto corriente, en comparación con 1990, se da en la partida de servicios generales, este ahorro se dio gracias a una política interna de maximización de recursos, no disminuyendo personal.

* Idem.

Dentro de este análisis es clara la tendencia a conservar los patrones económicos de la administración pública, pues el gasto público mayor se representó en el área de lo irreductible, es decir el gasto corriente, rubro que siempre ha significado la erogación más importante, pues es la parte operativa de las acciones de la administración pública municipal. Sin embargo, el porcentaje de este rubro es muy bajo saliéndose de la norma, si se compara con otros ayuntamientos en términos porcentuales.

En síntesis, la adición de los bloques del gasto ascendió a \$41,296,000 (cuarenta y un millones doscientos noventa y seis mil pesos); incluyendo el pago total de la deuda que se había recibido de la administración pasada. En total la comparación de los ejercicios de 1990 a 1991, guardan una relación del 71.2% en favor del último año, lo que se traduce en un sano estado financiero reflejado en superávit de \$16,696,000 (dieciséis millones seiscientos noventa y seis mil pesos).*

3. 5 ANALISIS DE RESULTADOS 1992.

La evaluación de la Hacienda Pública en el marco del Plan Municipal de Desarrollo para 1992, demuestra una solvencia en las finanzas, recursos que se encauzaron al mejoramiento del bienestar social; lo cual fue posible a través de una adecuada distribución de los recursos económicos, mediante la promoción de acciones e inversiones que otorguen la mayor prioridad y atención a los grupos marginados, tanto en las zonas urbanas como en las rurales; para este logro la participación directa de la comunidad y una adecuada política económica del municipio han sido los factores determinantes.

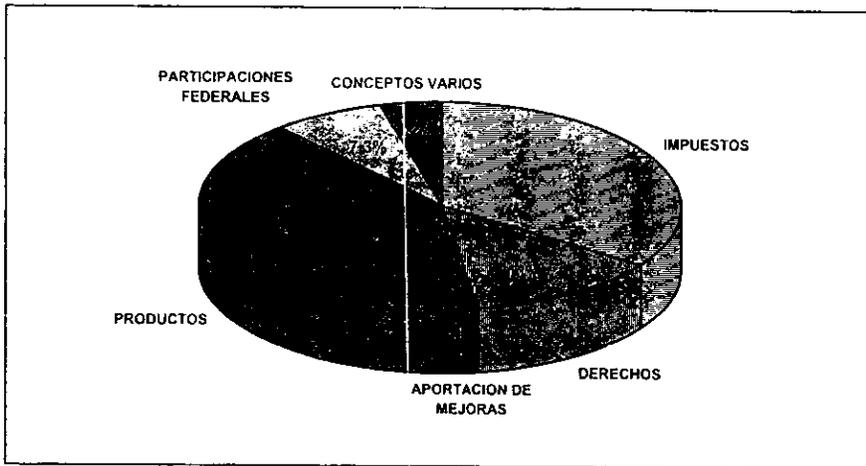
En cuanto a los ingresos en 1992, la expectativa presupuestal fue de \$46.376,000 (cuarenta y seis millones trescientos setenta y seis mil pesos), la cual se rebasó solo en el primer semestre, habiéndose logrado captar al final del período más del 100% de lo programado.

* Idem.

El incremento en la captación fue el resultado de las 2 líneas de acción que se emprendieron desde el año de 1991; la primera fue la mejora del sistema de recaudación de la tesorería y la otra se basó en la concertación con los diversos sectores de la producción del municipio, así como con el Gobierno del Estado.

En total de los ingresos del ejercicio fiscal de 1992, se estructuró como se detalla en la gráfica:

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES HUIXQUILUCAN, 1992



Un aspecto significativo para incrementar de forma radical los impuestos, fue el hecho de que el gobierno del Estado entregó al Ayuntamiento la administración del impuesto predial, hecho que se sustenta jurídicamente en el artículo 115 Constitucional, en la Constitución Estatal, en la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1992 aprobada por la Legislatura Local; además, esta fuente se reforzó gracias a la intervención directa de la comunidad.

Por su parte el programa CODEM generó recursos por \$866,700 (ochocientos sesenta y seis mil setecientos pesos); Solidaridad aportó \$890,000 (ochocientos noventa mil pesos), para programas sociales como Escuela Digna, Niños en Solidaridad, Despensas, Fondos Municipales y productores.

En lo relativo al gasto público, durante 1992 se mantuvo la dinámica de contener el gasto corriente y canalizar esos ahorros hacia la obra pública, inversión, reposición de capital y fortalecimiento de la cultura de mantenimiento.

De tal manera que para obras públicas se asignaron \$30,497,000 (treinta millones cuatrocientos noventa y siete mil pesos); 37.7% del total, más \$7,060,000 (siete millones sesenta mil pesos), obtenidos por medio de la concertación, hicieron un total de \$37,557,000 (treinta y siete millones cincuenta y siete mil pesos).

En la adquisición de bienes patrimoniales del Ayuntamiento que fortalecieron el proceso productivo, se erogó un total de \$5,603,000 (cinco millones seiscientos tres mil pesos), lo que implicó un 387% más que el año anterior.

El gasto social representó el 29.5% del total con una suma de \$23,872,000 (veintitrés millones ochocientos setenta y dos mil pesos).

Por su parte el gasto corriente, solo alcanzó el 23% de la erogación total, lo que confirmó la tendencia de maximización y austeridad en el rubro³⁰.

3.6 ANALISIS DE RESULTADOS EN 1993.

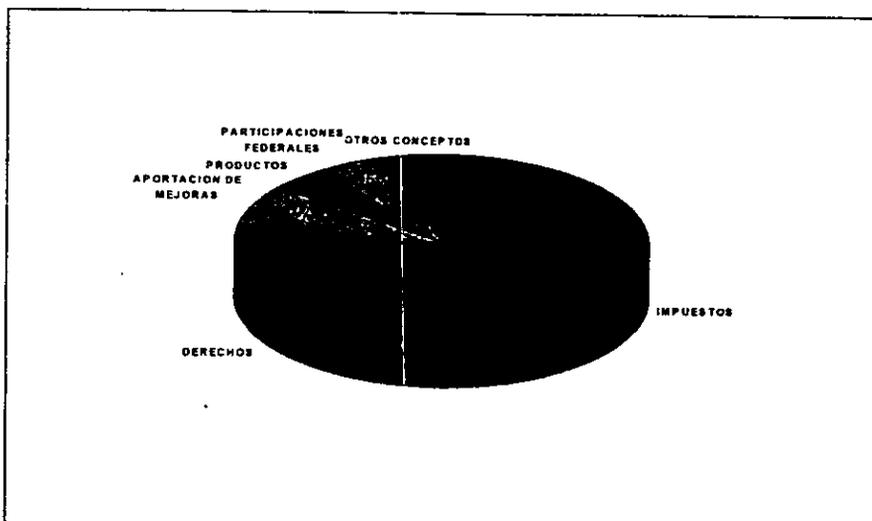
En 1993 se logró recabar 14% más de lo originalmente previsto.

³⁰ Datos tomados del Segundo Informe de Gobierno 1992. H. Ayuntamiento de Huixquilucan 1991-1993.

Este año se caracterizó por la puesta en marcha del cobro del impuesto predial por parte del Ayuntamiento, lo que significó un hecho sin precedente en la Historia de Huixquilucan.

La composición del ingreso de 1993 se puede apreciar en la gráfica:

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES HUIXQUILUCAN, 1993



El programa CODEM en 1993 generó \$894,600 (ochocientos noventa y cuatro mil seiscientos pesos), y el PRONASOL promovió \$1,024,000 (un millón veinticuatro mil pesos).

El total de ingresos para 1993 fue de \$159,816,000 (ciento cincuenta nueve millones ochocientos dieciséis mil pesos), en relación con 1992 significó un aumento del 49%.

En cuanto a los egresos, instrumento básico de la distribución de la riqueza, en lo relativo a inversión significó \$88,421,000 (ochocientos ochenta y ocho millones cuatrocientos veintiún mil pesos), 56% del total. El gasto social ascendió a \$35,100,000 (treinta y cinco millones cien mil pesos); es decir, el 22% del total y el gasto corriente alcanzó solo el 21.4%.

* Datos tomados del Tercer Informe de Gobierno 1993, H. Ayuntamiento Constitucional de Huixquilucan.

La tendencia de la Administración Pública Municipal en Huixquilucan en este periodo de estudio encontró en la planeación económica un instrumento sustantivo para fortalecer su Hacienda y así hacerse llegar recursos para enfrentar las necesidades del desarrollo.

Por medio de este mecanismo de gobierno, se implementó un sistema tributario amplio, justo y eficiente, en cuyo contexto fue posible abatir la deuda, reducir los niveles del gasto corriente y fortalecer las erogaciones en gasto social y obra pública, otorgando prioridad para subsanar las carencias de los grupos sociales marginados de las zonas rural y urbana.

El seguimiento estricto de las acciones contempladas en el Plan de Desarrollo, representa la base de proceso administrativo con implicaciones económicas, pues una administración, independientemente de que su giro sea público o privado, no puede iniciar acciones sin un rumbo definido ya que esto le orientaría hacia la anarquía, la mala inversión y el despilfarro, lo cual tendría un alto costo político para el sistema.

Otra de las prioridades de este análisis, se encuentra en el rol que el Ayuntamiento como órgano colegiado para la toma de decisiones, asume en cuanto a la política económica, atendiendo a esta como un instrumento del Estado, en cualquiera de sus tres niveles, para participar en la economía de su correspondencia; por ello la Política Económica asumida por la Administración en estudio resultó adecuada ya que respetó los cánones básicos, no inventando impuestos nuevos, y si aplicando conforme a derecho los disponibles, lo que impulsó una ampliación muy importante de la base gravable lo cual a la vez se reflejó en la recaudación de Tesorería.

Por su parte, la Tesorería, mejoró su atención al público, sistematizando su accionar evitando el desaliento entre los causantes, acelerando el trámite recaudatorio y generando, sobre todo una política fiscal acorde a las necesidades del municipio.

El último año de la administración pública, confirmó el objetivo de mantener las finanzas públicas sanas, esto se logró gracias al instrumento de la planificación observancia del marco jurídico vigente en materia económica y sobre todo a una adecuada ejecución del Plan de

Desarrollo que la Administración del Municipio de Huixquilucan formuló para el periodo 1991-1993.

La clave primaria de este éxito financiero se sustentó básicamente en la planificación económica, social y la capacidad de concertación política de los representantes populares.

Con este antecedente, se puede argumentar y sustentar la vigencia del instrumento de la planeación para orientar los trabajos de la Administración Pública Municipal, su política social y sobre todo económica.

El Municipio como nivel de gobierno debe asumir un papel gestor y protagónico en materia de política económica, pues no se puede pensar en crecimiento, ni mucho menos en desarrollo social sin el sustento económico.

IV ANALISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES

El Sistema Financiero del Municipio es, sin duda, la base del marco de Desarrollo Municipal; representa el punto de partida para fortalecer la gestión, esto es, aún cuando existen factores de índole político, administrativo y legal que restringen la acción Gubernamental en su afán de satisfacer las necesidades y demandas sociales, el elemento Financiero es clave para poder atender dichas demandas en aras del bienestar colectivo. Sin embargo, esta situación no podrá lograrse si no se buscan e implementan nuevas formas y mecanismos que permitan al Municipio obtener más ingresos, modalidades, que no impliquen dependencia financiera con otros ordenes de Gobierno, mecanismos cuyo impacto social sea aceptable en términos de la distribución de las cargas y beneficios del Desarrollo Municipal.

En este sentido es posible pensar en diversos mecanismos que contribuyan a fortalecer las Haciendas Municipales, fortalezas que transformarían al Municipio Mexicano al dejar de ser un simple prestador de Servicios (que por cierto lo hace de forma por demás deficiente), a ser impulsor del Desarrollo Económico y Social, aún más, alcanzar estándares de rentabilidad financiera; dichos mecanismos alternativos pueden ser:

- 1) Protección de fuentes de recursos tradicionales (Aquellos indicados en la Ley de Ingresos).
- 2) Alternativas de financiamiento que impliquen introducir al Municipio al Sistema Financiero y mercado de valores.
- 3) Nuevas Modalidades de Gestión que liberan recursos públicos.
- 4) Federalismo Fiscal Congruente

La búsqueda de nuevas formas y modalidades que fortalecerán al sistema financiero Municipal se deriva de cualquiera de las siguientes causas.

- a) Inexistencia de remanente presupuestales.
- b) Falta de liquidez.
- c) Ingresos Ordinarios insuficientes para sufragar gastos corrientes.
- d) Flujos de efectivos negativos.
- e) Requerimiento de capital de trabajo.
- f) Expansión y mantenimiento de servicios públicos y su infraestructura.
- g) Reestructuración de pasivos.
- h) Fortalecimiento institucional y/o modernización administrativa.

Asimismo, existen factores que coadyuvan a la insuficiencia de recursos, tales como:

- a) Desfase entre crecimiento poblacional y crecimiento económico.
- b) Ineficiencia en la programación del gasto.
- c) Rezago acumulado de satisfactores.
- d) Falta de capacidad administrativa y técnica.
- e) Factores políticos y conflicto de intereses.
- f) Codificación y apertura sistemática escasa.
- g) Modelo administrativo rígido, obsoleto y de excesivo tamaño.

h) Falta de conciencia social en problemas que le afectan.

Por otra parte, los efectos esperados con la implementación de alternativas de financiamiento Municipal pueden ser, entre otras:

a) Liberación de recursos para minimizar costos de oportunidad.

b) Aumento del erario con posibilidad de obtener rendimientos de capital.

c) Incremento de cobertura y eficiencia en dotación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

d) Eficiencia administrativa, financiera y operativa.

e) Mayor equidad en la distribución y asignación del gasto.

f) Distribución de cargas beneficios del desarrollo.

Estas estrategias habrán de fortalecer de manera sustantiva las economías municipales, situación que se analizará en el próximo apartado en el caso específico de Huixquilucan.

4.1. RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LOS PROGRAMAS Y EQUILIBRIO ECONOMICO.

Como resultado de la puesta en marcha de los programas económicos contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo. Durante el primer año de gobierno se ejecutaron los programas municipales que señala la constitución General de la República y la que el congreso Local le asignó al municipio. Sin embargo, uno de los programas fundamentales a los que se hará particular referencia en este apartado es a la obra pública.

Este programa durante el primer año se trazó un objetivo primario sustentado en la atención a la obra inconclusa que heredó la administración municipal 1988-1990 y otras previas a esta.

Este compromiso se agravó, pues en el cambio de administración la Hacienda Pública registró un arrastre de pasivos del orden de los \$3,042.000 (tres millones cuarenta y dos mil pesos) compuesta de la manera que señala la siguiente tabla:

Estructura de la Deuda Pública 1990-1991

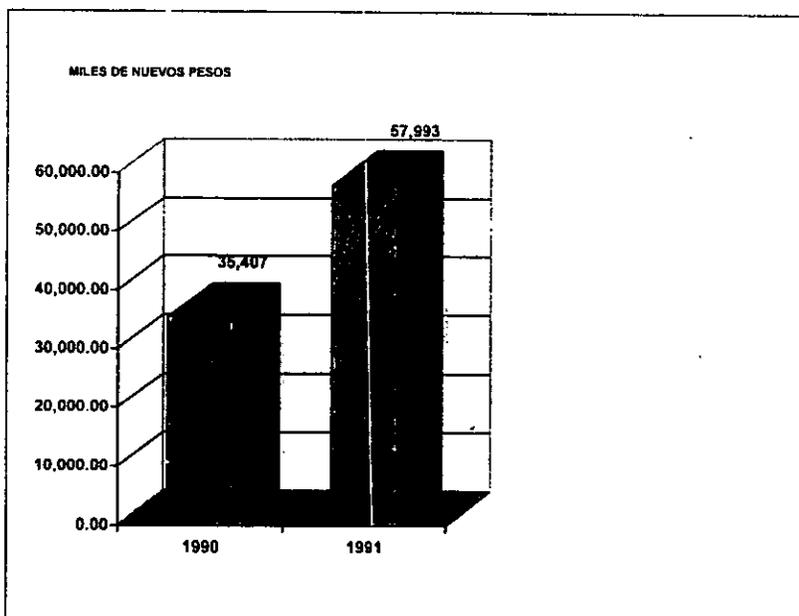
| Concepto | Monto en millones de pesos | Peso específico |
|------------------------------|----------------------------|-----------------|
| Alumbrado Público | 1,079 | 35.5% |
| Pagos a organismos estatales | 1,492.3 | 49.0% |
| Contratistas y proveedores | <u>470.6</u> | <u>15.5%</u> |
| Total | 3,042 | 100% |

Además de este pasivo heredado por la administración 1988-1990, el panorama se complicó todavía más ya que los recursos por transferencia que se recibían por parte del gobierno Estatal a través del Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), se redujeron en un 60%; Es decir, originalmente se proyectó ingresar por este concepto un total de \$3,480,000 (tres millones cuatrocientos ochenta mil pesos); quedando en \$1,358,000 (un millón trescientos cincuenta y ocho mil pesos), esto como resultado de la compactación económica que se padeció en el Estado de México.

Ante estas condiciones, las estrategias se orientaron hacia la aplicación de medidas que fortalecieran la economía pública municipal en dos fases. La primera, se sustentó en la eficientización de las labores directas de la tesorería local para elevar la recaudación; y la segunda, se basó en la instrumentación de mecanismos de concertación con los sectores productivos que concurren en el ámbito municipal con el objeto de estimular y ampliar su participación en los retos que el municipio afrontó para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo integral.

Con esta política económica basada en la eficientización de la recaudación y en la convocatoria de todos los sectores que concurren al interior del municipio durante el primer año, se logró un ingreso propio sin precedente de \$57,993,000 (cincuenta y siete millones novecientos noventa y tres mil pesos), lo que significó un incremento del 64% con relación a lo generado en 1990 que fue de \$35,407,000 (treinta y cinco millones cuatrocientos siete mil pesos).

COMPARATIVO DE INGRESOS



Fuente : Primer Informe de Gobierno. H. Ayuntamiento de Huixquilucan 1991.

Además, el Programa Nacional de Solidaridad generó ingresos por 553 mil pesos. Por otra parte, se suscribieron convenios de concertación con el Departamento del Distrito Federal, Instituciones educativas y desarrolladoras para financiar obras de interés público; estas operaciones en conjunto generaron recursos por \$36.824,000 (treinta y seis millones ochocientos veinticuatro mil pesos). En suma por la vía de la concertación más los ingresos y transferencias se

⁷ Primer Informe de gobierno. 1991. Huixquilucan, México. Pág. 28.

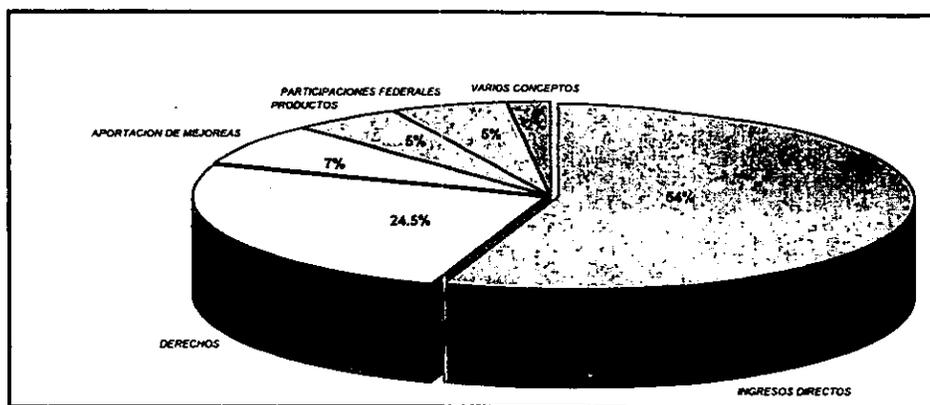
tuvieron ingresos totales de \$94,817,000 (noventa y cuatro millones ochocientos diecisiete mil pesos) solo en 1991.

En el segundo año de esta administración (1992), la solvencia en las finanzas públicas se reflejó en la rentabilidad al impulsar el bienestar social permitiendo la distribución racional de los recursos económicos, mediante la promoción de acciones e inversiones que otorgaron mayor prioridad de atención a los grupos marginados de las zonas urbanas y rurales del municipio.

Para 1992 la Hacienda Municipal proyectó ingresos por un total de \$46,376,000 (cuarenta y seis millones trescientos setenta y seis mil pesos), pero gracias a esa política económica los recursos propios se duplicaron.

Las fuentes de los recursos en el segundo año tuvieron el origen que se presenta en la gráfica siguiente:

FUENTES DEL INGRESO MUNICIPAL 1992 HUIXQUILUCAN MEXICO*



* Segundo Informe de Trabajo. Hacienda Municipal, Huixquilucan, México, 1992.

De esta estructura se puede observar como los impuestos directos, considerados por la Ley de Ingresos Municipal como el instrumento regulador de la recaudación fiscal, asume un peso protagónico en la dinámica económica del municipio, dejando solo un 2% en las participaciones federales.

Por otra parte el Convenio de Desarrollo Municipal para el ejercicio fiscal de 1992 ingresó a la Hacienda Municipal un total de \$866,700 (ochocientos sesenta y seis mil setecientos pesos), y solidaridad generó \$890,000 (ochocientos noventa mil pesos), en programas como Escuela Digna, Niños en Solidaridad, Despensas, Fondos Municipales y productores, además para electrificación se lograron \$362,000 (trescientos sesenta y dos mil pesos), más por el mismo programa.

En el tercer y último año las finanzas públicas municipales alcanzaron un estado saludable inmejorable, ya que se registró un balance superavitario, durante toda la administración.

Este éxito financiero se sustentó en una política económica amplia y flexible, la cual a su vez se apoyó en una política fiscal extensa, justa y eficiente, bajo este contexto fue posible abatir la deuda que heredó la administración 1988-1990. además, de que la política económica local se basó con toda precisión en la reducción sustantiva del gasto corriente y se elevaron las erogaciones en gasto social y obra pública* .

Finalmente, en 1993 la recaudación programada fue superada en un 14%, destacando que a partir de este año el Ayuntamiento le correspondió poner en marcha el cobro del impuesto predial por primera vez en la historia del erario municipal en Huixquilucan, con resultados positivos que impactaron favorablemente en la disposición de recursos financieros.

* Tercer Informe de Trabajo. H. Ayuntamiento de Huixquilucan México, 1993. Pág. 45.

4.2. LA HACIENDA MUNICIPAL Y SUS RESULTADOS

De los tres ámbitos de gobierno el municipal es el de mayor vinculación con la ciudadanía en todos sus aspectos político, económico y social. Es el municipio donde se encuentra la estructura material y legal que le permite al Ayuntamiento realizar sus actividades y fines.

La Hacienda Municipal, es el órgano ejecutivo de la economía pública y sus políticas, ya que esta conformada por el conjunto de bienes patrimoniales con que cuenta un Ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad.

Bajo esta óptica, se puede definir que el objetivo fundamental de los ayuntamientos es el de promover el desarrollo económico y social de las comunidades mediante la generación de bienes y servicios y la redistribución de los recursos; de igual forma coadyuvar al fortalecimiento de la organización y participación ciudadana y fomentar una nueva cultura basada en la democracia, el respeto a la legalidad, la honestidad y la justicia.

Por otra parte, antes de analizar las variables que componen la Hacienda Pública Municipal es imperativo hacer mención al marco jurídico que le da legitimidad; la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

Esta Ley compuesta por cinco apartados principales define los objetivos de los impuestos los derechos, los productos, los aprovechamientos, así como los ingresos municipales derivados de los sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal.

Este sustento jurídico se encamina a regular la parte del ingreso público municipal, enmarcando sus alcances, sus tarifas, así como los sujetos, personas físicas o morales, susceptibles de esta ley. Con ella se define la tributaria de los ayuntamientos.

Sin embargo, la Hacienda Pública Municipal esta compuesta por tres variables más, los egresos, regulados únicamente de manera interna en virtud de la libertad de hacienda que se manifiesta en el artículo 115 constitucional; el patrimonio y la deuda controlada por la Ley de Deuda Pública Municipal en el Estado de México.

Estructura de la Hacienda

| | | |
|---------------------------|---------------|--|
| Hacienda Municipal | Ingresos | Tributarios No tributarios Extraordinarios |
| | Egresos | Catálogo de Cuentas |
| | Patrimonio | Bienes Muebles Bienes Inmuebles |
| | Deuda Pública | |

Bajo este esquema la Hacienda Pública del Municipio de Huixquilucan durante el periodo 1991-1993, obtuvo resultados verdaderamente importantes que rebasaron las expectativas financieras del Plan Municipal de Desarrollo.

El Plan como documento rector de toda la actividad social, política y económica presenta un énfasis muy significativo en este último aspecto fortaleciendo una política económica, a través de la política fiscal, y sencillos pero eficaces ajustes al sistema de recaudación logrando los siguientes resultados en el año de 1991:

1991

| Ingresos propios % que representa del total | Otras fuentes de financiamiento | Concertación de Deuda |
|---|---------------------------------|-----------------------|
| 64% | 36% | 0% |

En cuanto a los ingresos propios se superó lo recaudado en 1990 en un 38.9%.

Durante 1992 los resultados de la captación fue superada en más del 100% de lo planeado, logrando rebasar esta meta bajo el siguiente esquema:

| Ingresos Propios | Otras Fuentes | Concertación de Deuda |
|------------------|---------------|-----------------------|
| 54% | 46% | 0% |

Finalmente durante 1993 la política de recaudación significo un incremento del 49% en comparación con la de 1992. Este resultado esta integrado de la siguiente manera:

| Ingresos Propios | Otras Fuentes | Concertación de Deuda |
|------------------|---------------|-----------------------|
| 90% | 10% | 0% |

Los resultados de la Hacienda Pública durante esta Administración Municipal se pueden evaluar como exitosos, y este saldo positivo es la conclusión de una planeación financiera, donde ingreso público se mantuvo balanceado y vinculado con el gasto. Esta relación solo es posible lograrla a través de coordinación económica y los objetivos sociales de un gobierno.

Cabe mencionar que el equilibrio financiero de este periodo no impacto negativamente el gasto del gobierno, por el contrario el gasto público se vio fortalecido en la medida en que el ingreso aumento, la diferencia estuvo en el control del gasto corriente y la vinculación a lo planeado.

Este ejercicio de economía pública demuestra que el gobierno, aún en un nivel local o regional, como puede ser considerado el municipal, puede dinamizar la economía local, impulsar el desarrollo social y mantener sanas sus finanzas.

4.3 LA DEUDA PUBLICA MUNICIPAL.

La deuda pública es otra de las variables importantes que componen la Hacienda Municipal. tiene una función estratégica en la dinámica económica de cualquier sociedad. La deuda como tal implica un acto de confianza, puede ser pública o privada, es una operación donde se entregan instrumentos de pago a futuro a los inversionistas de todo tipo, institucionales o individuales²⁹.

En este caso, corresponde el análisis del estudio a la deuda pública, ya que es en esta categoría donde interviene el Estado, reconociendo que tiene su origen en un acto de crédito público, cuya operación básica es en una transacción voluntaria entre el estado y el poseedor de ahorros, representado por obligaciones financieras gubernamentales..

La deuda como instrumento financiero cumple diferentes funciones, la primera de ellas es ser compensatoria entre los ingresos y el gasto, fundamentalmente cuando el segundo es mayor que el primero; también puede ser utilizada con fines productivos, de inversión y movilidad estos últimos conceptos mantienen dinámica la economía de una región.

En la administración 1991-1993 de Huixquilucan la deuda como instrumento financiero no fue utilizada y aunque la Hacienda Municipal recibió un pasivo de 3,042 millones, como ya se citó en el capítulo anterior, esta fue amortizada durante el primer año de gestión.

La deuda pública municipal estaba compuesta por adeudos en el alumbrado público, por pagos pendientes a organismos estatales y por créditos contratados con contratistas y proveedores.

Aunque la deuda no fue un factor significativo en la vida económica de la gestión municipal, la importancia de su análisis en este trabajo está encaminada a presentar un alternativa en otros ejercicios fiscales de la administración y sobre todo por que su amortización es viable si se vincula a una adecuada planeación económica, social y de administración interna propia.

²⁹ RETKCHIMAN, Benjamín. Teoría General de las Finanzas Públicas. Tomo I. UNAM 1987.

De esta primera reflexión se desprende el hecho de que la deuda no es una herramienta inadecuada en el ciclo económico de la administración pública, lo peligroso de ella es su mal manejo, como el sustentar el desarrollo social en la obra y los servicios públicos financiados con este instrumento. Así el enlace con el segundo punto de este ejercicio que se refiere a la posibilidad de amortización o inclusive de no tomar el recurso que esta ofrece, se remite nuevamente a la planeación realista, consciente y concertada, esto incluye la participación ciudadana, el aprovechamiento de los recursos de la región y sobre todo la aplicación de una política económica municipal encaminada a impulsar el desarrollo con recursos propios.

El resultado de esta reflexión tiene cuatro implicaciones la jurídica, la económica, la social y la política. La jurídica se encuentra en la Ley de deuda pública de los municipios del Estado de México, la cual contempla que estos pueden concertar créditos hasta por el 30% del presupuesto de ingresos de su próximo ejercicio fiscal, esto garantiza en cierta medida que este compromiso se pueda cumplir de manera relativamente pronta. La económica se sustenta en la función que la deuda representa en la estructura de ingresos y de egresos de la cuenta pública municipal, en un primer momento la deuda se contabiliza como un ingreso, en otro se refleja como un egreso adicionando el costo de su servicio. La social debe definirse como la necesidad de crédito para solventar la imposibilidad financiera temporal para atender demandas sociales de carácter estrictamente prioritarios que rebasen la programación financiera y no para ser utilizada en el financiamiento de gasto corriente. Finalmente la cuarta de estas consideraciones de la deuda es la política, muchas veces se ha utilizado este recurso para mantener el "stato quo" en beneficio de un sistema político sin considerar las altas consecuencias financieras y sociales, esto es la base de una ideología populista la cual no es precisamente la más adecuada para ser considerada como una estrategia viable del desarrollo integral.

La última consideración que se pudiera vertir es que la única forma de evitar la deuda pública hasta donde sea posible, es haciendo una planificación económica y social adecuada y vinculada a las verdaderas necesidades sociales, concentrando una administración eficiente, ágil y moderna, y una política económica y fiscal también adecuada en el contexto económico.

4.4 LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y LAS FINANZAS MUNICIPALES.

Dentro del sistema Municipal se encuentra el sistema físico y el sistema social; en el primero, es posible visualizar el subsistema de infraestructura y equipamiento urbano que posibilitan la prestación de los Servicios Públicos, elementos que son indispensables para el "funcionamiento" de los Centros de Población.

Los proyectos de infraestructura son parte integral y soporte material del crecimiento económico regional y local. Su utilidad depende precisamente del apoyo que aporten a las actividades económicas existentes, así como las nuevas actividades que generen; esto es, la demanda de infraestructura está en función de las actividades económicas actuales y potenciales. A mayor nivel de actividad económica, mayor uso intensivo de la infraestructura, la interrelación intra e intermunicipal depende en gran medida de dicha infraestructura.

De esta forma, la infraestructura se convierte en un aspecto fundamental del Desarrollo "moderno" e integral de las distintas regiones y localidades del país. Por tanto, entre más áreas cubra el proyecto, mayores tendrán a ser sus beneficios.

En algunos casos se justifican, por razones técnicas, que se construyan por etapas, en otros, la mejor alternativa es la construcción total de la misma, ello dependerá del tipo de infraestructura, de los costos de oportunidad y de beneficios marginales a obtener.

En este sentido y considerando que la construcción de obras de infraestructura requieren disponer de grandes cantidades de recursos que, en gran parte, no se tienen, es necesario que los beneficios de la misma se corresponsabilicen en ésta tarea, esto es, el principal beneficio obtenido es económico. por lo que será el sector privado el que en este caso pueda participar en la construcción y operación de la infraestructura. los cuales son proyectos de alto riesgo por lo que se sugiere optar por esquemas que diversifiquen los riesgos que la inversión implica.

El reto por enfrentar es complejo, pero factible, para lo cual se recomienda implementar medidas de tipo evolutivo, iniciando con las alternativas que potencializan los ingresos " tradicionales " ya que no implicarían cambios abruptos y con ellos, calibrar la posibilidad de trasladar al Municipio al mercado financiero, implementando nuevas formas de gestión Municipal al grado de aceptar riesgos financieros, participar en conjunto con el sector privado en la construcción y operación de infraestructura que diversifique riesgos y eficiente la producción de servicios públicos.

En este trabajo, se incluyen algunas propuestas que tienen que ver con la incursión del Municipio en el mercado de valores (aún sabiendo que son necesarias etapas previas para viabilizar la propuesta) que posibilite la participación del sector privado y social en la construcción y operación de la infraestructura que permita al Municipio liberar recursos y adelgazar al aparato burocrático.

RECURSOS ALTERNATIVOS BASADOS EN EXCEDENTES Y AHORRO PARA FINANCIAR OBRAS DE INFRAESTRUCTURA

ALTERNATIVAS: (ANALISIS GENERAL)

1. BONOS DE DESARROLLO
2. CERTIFICADOS DE INFRAESTRUCTURA
3. OBLIGACIONES HIPOTECARIAS
4. SOCIEDAD DE INVERSION DE CAPITAL (SINCA).

CARACTERISTICAS GENERALES

OBJETIVOS.

Apoyar la construcción de infraestructura, con la mínima participación de recursos del sector público.

Hacer atractivo el acceso de capital privado a la construcción de infraestructura para el Desarrollo.

MECANICA:

Mediante el otorgamiento de concesiones a particulares, conformados en sociedades mercantiles.

RECUPERACION DE LA INVERSION

Explotación de obra durante la vigencia de la concesión.

Ingreso por "Uso"

Ingreso por servicios auxiliares.

Aplicación del principio del beneficio plusvalor.

ELEMENTOS DE LA CONCESION

Sociedades mercantiles constituidas con el objeto exclusivo de construir, conservar y explotar infraestructura.

Capital social pagado que garantice solvencia financiera en aumento de riesgo.

Mínimo 25% del costo total del proyecto, (Capital de trabajo).

Adjudicación mediante concurso, en función al menor tiempo de recuperación ofrecido por los postores.

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

La importancia de la respuesta radica en el hecho de que no todos los municipios enfrentan problemas reales de falta de recursos financieros, es decir de fondos necesarios para desarrollar algún proyecto para modernizar sus equipos y la presencia de sus servicios. Se ha observado que algunos de ellos solo tienen problemas de flujo de efectivo derivado de deficientes sistemas de cobro de sus ingresos directos, por lo que no hacen coincidir estos con sus gastos y el problema se les presenta sin siquiera haberlo previsto.

Una necesidad de financiamiento se presenta cuando existe un Déficit Presupuestario para ampliar o mejorar las actividades de un gobierno municipal en un periodo determinado, también cuando se detecta la discrepancia entre el ingreso y el gasto, lo que produce falta de liquidez esto es, si los ingresos ordinarios apenas cubren los gastos de la cuenta corriente total o parcialmente, así como las necesidades mínimas de inversión, o si los flujos en ocasiones presentan aspectos negativos.

Ingresos Estimados = (Gasto Corriente + Inversión) = Remanente o déficit

En este caso el municipio deberá realizar diagnósticos que le permitan corregir su déficit presupuestario, o que le indiquen la necesidad de acudir a instancias de financiamiento, lo que invariablemente representará para el Municipio un problema de corto plazo que debe resolver lo antes posible.

La experiencia ha demostrado, o más bien, ha permitido detectar que en gran parte de los municipios -del Estado de México- no cuentan con recursos humanos capacitados que permitan la optimización de los recursos propios; así como tampoco cuentan con el equipo necesario que les permita desarrollar una sana economía de su Hacienda Pública.

La organicidad sistémica dentro de la gran mayoría de los municipios, no tienen mayor relevancia, pues es para ellos una sistematización desconocidas por el funcionario, en el que la experiencia no se encuentra en los jefes de departamento, y en el que la acción es una actividad desconocida para quienes tienen a su cargo la atención hacia el público.

Ello permite vislumbrar de alguna forma la imperiosa necesidad de contar con personal capacitado, con vocación de servicio y, porque no decirlo, hasta con una ética de servidor público; porque de nada valdrá tener tecnología de punta si no se cuenta con el factor humano indispensable.

"Los responsables del manejo de las Haciendas Públicas Municipales en muchas de las ocasiones se seleccionan atendiendo criterios y compromisos políticos, descuidando los aspectos de capacidad técnica, cuya ausencia se refleja en resultados deficientes, sin imaginación y con frecuentes descalabros. Esto crea un clima de inseguridad, en el que por temor a no hacer bien las cosas, se prefiere permanecer en el mayor silencio posible. Y, consecuentemente, la competencia tributaria se ejerce mínimamente".³⁰

LA POTESTAD TRIBUTARIA

"Se ha expresado que el Estado en uso de su poder de imperio establece las contribuciones necesarias, y que los particulares, sometidos a ese poder, deben participar con una parte de su riqueza. "Los impuestos eran en principio, exacciones destinadas a un fin determinado: para

³⁰ Santana Loza Salvador. Algunos aspectos de la problemática de la Hacienda. Municipal. Gaseta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal 48/49 y 50 INAP. México 1995. Pág. 35.

cubrir los gastos de guerra, etc., y se concedieron a petición del soberano. Solo con el tiempo se convirtieron en contribuciones regulares para alimentar la Hacienda Pública".³¹

Bajo esta perspectiva se encuentra que el poder del Estado, como organización jurídico-política de la sociedad, queda plasmado en la Constitución, de donde dimana la potestad que los órganos pueden ejercer bajo el sometimiento al orden jurídico preestablecido. Y que encuentra su plena manifestación en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General de la República en la que el pueblo delega su voluntad en favor del ente soberano que es el Estado, a quien confiere su soberanía y ejercicio del poder.

Por otra parte, es cierto que los municipios tienen la facultad de elaborar su propia ley de ingresos, y que una vez aprobada por el Cabildo respectivo deberá enviarse al Congreso Local para su aprobación; sin embargo en muchas ocasiones los municipios ejercen con amplitud esta facultad, pues son víctimas en la mayoría de los casos de indicaciones que deberán contener dicha ley, por lo que estos solo se limitan a respetar tales indicaciones, aún y cuando no corresponda a sus propias carencias y necesidades, lo que invariablemente representa una seria agresión a la Autonomía Municipal.

En este sentido, generalmente las cuotas que son consideradas en la Ley de Ingresos Municipal, no corresponden a la realidad por lo que en la práctica el Municipio enfrenta un Déficit Presupuestal bastante serio que lo hace poner en riesgo su propia permanencia en el poder.

El municipio deberá pugnar por lograr mayores atribuciones en cuanto a su propia autodeterminación en materia tributaria, en aras de una plena autonomía municipal que se permita, incluso, crear mecanismos de producción para invertir en proyectos de mediano plazo, que reflejen una mejoría en el nivel de vida de sus habitantes.

³¹ Delgadillo Gutiérrez. Ob. Cit. Pág. 45

COMPETENCIA TRIBUTARIA

Cabe señalar que la potestad tributaria señalada en el aparato anterior, y que como apuntó está reservada al Estado, tiene además una segunda fase por llamarle de alguna manera, que será precisamente la aplicación de la norma por parte de las dependencias o autoridad administrativa del Estado, lo que representa propiamente la competencia tributaria.

"Jarach considera que la potestad tributaria se agota con la creación de la Ley y que la actividad administradora de las contribuciones carecen de la Connotación de Poder sino un sometimiento a la norma, tanto por parte del estado en su calidad de sujeto activo, como del particular como sujeto pasivo de la Obligación Tributaria".³²

El Poder Tributario se manifiesta con la creación de la norma y paralelamente se encuentra la facultad de realizar la aplicación concreta de esta, por parte de la autoridad administrativa, lo cual se denomina Competencia Tributaria.

Ya hemos señalado que material y formalmente, los municipios carecen de facultades para crear leyes en materia de contribuciones; sin embargo debemos señalar que si están facultados para recaudar ingresos, y que por tanto gozan de competencia tributaria que ejercen en el momento en que se da el hecho generador de la conducta que regula la norma plasmada generalmente en la Ley de Ingresos Municipales.

Así la potestad tributaria se convierte en un derecho del gobierno municipal que se transforma en una obligación constitucional, política, económica y social para promover los servicios públicos básicos que impulsan el desarrollo municipal. Esta condición esta claramente asentada en la fracción tercera del artículo 115 Constitucional.

Esta estructura teórica de la economía pública debe estar estrechamente vinculada al otorgamiento de servicios públicos eficientes y adecuados a las necesidades de cada comunidad.

³² IDEM. Pág. 49

Entiendo por servicio público el conjunto de actividades técnicas cuyo objetivo es el de asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas³³. Pueden presentarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta conforme lo establezcan las leyes orgánicas locales, en los que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que deben presentarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

Así, en 1991 se recorrieron 11,608 kilómetros, el equivalente aproximado a casi seis recorridos sencillos de la ciudad de México a la ciudad de Tijuana, recogiendo cerca de 44 mil toneladas de basura, trabajos que fueron posibles gracias al fortalecimiento del patrimonio municipal, ya que en este primer año se compraron 10 camiones nuevos con 3.5 toneladas de capacidad por cada uno.

En cuanto a agua potable, drenaje y alcantarillado se sostuvo un mecanismo de vigilancia, ampliación, reparación y mantenimiento preventivo a todos los sistemas de bombeo, impulsando con ello la óptima operación de este servicio.

Otro de los servicios fortalecidos gracias al sano manejo de la economía local, es el de alumbrado público, el cual contaba con 7,622 lámparas de las cuales funcionaba el 95% de ellas todas ubicadas en las zonas rural, residencial, urbana y popular del municipio.

La seguridad pública sin duda es uno de los rubros más reclamados por la ciudadanía, bien podría afirmarse que no hay recurso que alcance para que el Ayuntamiento pueda velar íntegramente por salvaguardar los bienes y la seguridad de los habitantes. Sin embargo, se incrementó el gasto en cuanto a sueldo y salarios para el personal de policía en un 61%. Además el cuerpo de seguridad y de bomberos se incrementó en un 32%; lo que también se logró gracias al adecuado manejo de los recursos públicos y al fortalecimiento de la Hacienda.

³³ Banobras, INAP. Manual de Servicios Públicos Municipales. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal núm. 1 INAP. México, 1989. Pág. 17.

En el segundo año de trabajo, gracias al sano manejo de las finanzas, permitió acercar a la comunidad de manera más eficiente los servicios de agua potable, drenaje, alumbrado público, recolección de basura y limpieza, seguridad pública, mantenimiento de parques y jardines, mercados y protección civil.

Estos servicios se han fortalecido con adquisición de equipo, maquinaria, transporte y sobre todo con personal mejor capacitado.

Así por ejemplo en materia de recolección de basura se compraron nueve camiones más, lo que significó ampliar la cobertura del servicio al 20% más del territorio Municipal.

En materia de alumbrado público este segundo año, la demanda quedó cubierta al 100%. En cuanto a la seguridad pública, se le reforzó con 21 patrullas más y se compró más y mejor equipo para apoyar la ampliación y mantenimiento de los parques y jardines municipales.

En materia de servicios públicos, en el tercer y último año de trabajo de esta administración municipal, terminaron por reflejarse los manejos de Hacienda a través de una planeación adecuada.

El Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993 en Huixquilucan ratificó el propósito de hacer llegar a toda la población servicios públicos suficientes en calidad y cantidad, vinculado siempre a la tasa de crecimiento demográfico y atendiendo substancialmente los rezagos. Durante el último año de la Administración Municipal se ampliaron y mejoraron los sistemas de agua potable y drenaje, alumbrado público, recolección de desechos sólidos, barrido, bacheo, seguridad pública y mantenimiento de parques y jardines.

En 1993 el parque vehicular aumentó en 17 camiones compactados y dos camionetas panel, así como tres barredoras y dos camiones de redilas, equipo que además de ampliar el patrimonio y los activos del Ayuntamiento, sirvieron para justificar la política económica y social

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

puesta en marcha por el ejecutivo municipal, misma que fue plasmada en el Plan Municipal de Desarrollo.

En cuanto al agua potable se llevó a cabo un programa de obra que incluyó tanques de almacenamiento y la ampliación de 9,720 metros lineales de tubería.

Para fortalecer el alumbrado público, que desde 1992 estaba al 100%, se compraron dos camiones plumas telescópicas para activar y dinamizar el mantenimiento del servicio. Además, se colocaron lámparas en cinco carreteras importantes que comunican al municipio con la entidad y con el Distrito Federal.

La estrategia es simple en su estructura pero, sin duda, difícil en cuanto al manejo de recursos y ejecución.

Es simple por que se trata rescatar la metodología de la intervenculación de las necesidades sociales, las condiciones Hacendarias del Municipio, y la política del Ayuntamiento y la situación económica de la región. Pero esto se complica pues si bien la teoría de la planeación habla de un proceso elemental, la dificultad radica en la generación de los recursos.

Este apartado ha procurado un análisis comparativo de las finanzas públicas y los resultados tangibles (físicos), que se han alcanzado.

Sería demasiado pretensioso afirmar que con la planeación se llega de manera sencilla a resultados onerosos.

Pero también es muy cierto, como se afirma en la función de la planeación, que la meta suprema es la necesidad de garantizar un mejoramiento sistemático de las condiciones de vida de la población. Todo esto, queda sujeto al modelo de desarrollo y de política económica que, si bien puede tener un trasfondo ideológico, también debe metodológicamente recuperar las estrategias técnicas de este instrumento económico, político y administrativo.

Sin lugar a dudas el diagnóstico de la situación imperante en todos los ámbitos es un paso elemental del proceso de planear. pues solo autoevaluando la realidad imperante se puede proyectar un futuro alcanzable.

Finalmente, este capítulo ha procurado revitalizar el último proceso de la planeación, la "evaluación" trámite vital para conocer lo hecho y lo pendiente en todos los ámbitos de un gobierno en un período de tiempo determinado.

CONCLUSIONES

Si se toma como referencia la infraestructura urbana, la población y la economía local, se puede afirmar que Huixquilucan es un municipio metropolitano de crecimiento medio con grandes posibilidades de desarrollo. Huixquilucan tiene perfectamente identificadas tres zonas por su tipo de asentamiento humano y vocación económica: rural, popular y residencial. En los últimos años el municipio ha sido receptor de asentamientos humanos, muchos de ellos de carácter irregular.

La zona rural comprende pueblos y rancherías que ocupan el 60% del total del territorio municipal, en esta región no obstante el progreso en materia de servicios públicos y equipamiento urbano, aun quedan rezagos por cubrir. Aquí destaca el problema de la identificación jurídica de la propiedad.

En la región noreste del municipio, en los límites del Distrito Federal y Naucalpan, el uso del suelo es urbano de propiedad privada donde se ubican predominantemente asentamientos humanos de altos ingresos. Por lo tanto, cuentan con la mejor infraestructura urbana y de servicios. Esta zona constituye la fortaleza económica del municipio.

Por último, la parte popular esta integrada por pequeños propietarios y tienen un uso de suelo predominante de casa-habitación, aquí habitan en su mayoría personas de escasos recursos.

En términos porcentuales el uso del suelo forestal ocupa el 42.6%; el agrícola el 17.7% y el urbano el 14.3%.

Huixquilucan es un municipio sub-urbano que cuenta con una importante zona residencial, comercial y de servicios que le brinda grandes posibilidades de desarrollo. Sin embargo, esto se tiene que lograr con un crecimiento urbano controlado.

En cuanto a los ingresos financieros se puede afirmar que en los tres años de gobierno de la administración en estudio, las finanzas se sustentaron en ingresos propios y con una clara tendencia de crecimiento. Este resultado rompe con las tradiciones y estrategias que se observan en la dinámica económica de los municipios del país, la cual indica que en general el 80% de los ingresos son por transferencias federales y estatales. La política económica de dicha administración se sustentó no en la creación de nuevos impuestos, sino en la regulación y actualización de las fuentes impositivas. De esta forma se obtuvieron excelentes resultados superando lo programado.

Es importante reconocer que esta política fiscal tuvo un costo político significativo, sobre todo entre las clases sociales medias y altas las cuales fueron gravadas en forma importante aplicando los principios de equidad y proporcionalidad del impuesto, esto generó un resentimiento en contra de la política económica municipal.

Sin duda el resultado de las finanzas municipales fue exitoso durante la administración en estudio. Así se puede ver que en 1991 se logró una recaudación sin precedente del orden de los \$94,817,000 (noventa y cuatro millones ochocientos diecisiete mil pesos), y para 1993 la cifra fue de \$159,816,000 (ciento cincuenta y nueve millones ochocientos dieciséis mil pesos), significando un aumento anual del 49%.

Como se puede observar durante los tres años de gobierno se superó por márgenes importantes el presupuesto programado en el Plan de Desarrollo Municipal. Esto se debió en gran medida a la estrategia de eficientar la Tesorería Municipal a través de la sistematización de los trámites y procesos recaudatorios lo que permitió actualizar y captar los diferentes ingresos que por Ley le corresponden a los Ayuntamientos en el Estado de México factor importante también fue la concertación con los sectores productivos que concurren en el ámbito municipal, así como la transferencia al municipio del cobro del impuesto predial.

En toda administración pública es determinante la cuantía de los ingresos, pero también lo es el renglón de los egresos.

Como se pudo observar en los capítulos anteriores se analizó el destino de los recursos económicos destacando el bajo monto del gasto corriente. En términos porcentuales este concepto se mantuvo por debajo del promedio municipal a nivel nacional. De 1991 a 1993 fue del 15.8%; 23% y 21.4% del gasto total, respectivamente. Este rubro del presupuesto obtiene mayor relevancia si es comparado con otras administraciones municipales similares a Huixquilucan y si tomamos en cuenta el considerable aumento en el parque vehicular, equipo y la ampliación de la cobertura de oficinas en el territorio municipal, todo esto indudablemente requirió de más personal y de gasto de combustible entre otros.

Por su parte, el gasto social se significó por su cuantía en 1991 fue de \$12,773,000 (doce millones setecientos setenta y tres mil pesos), 30% del gasto total, en 1992 fue de \$23,872,000 (veintitrés tres millones ochocientos setenta y dos mil pesos), 29% de lo egresado, y en el último año de esa administración ascendió a \$35,100,000 (treinta y cinco millones cien mil pesos), 22% de lo ejercido.

La misma tendencia de crecimiento sufrió el concepto de inversión, entendiendo esto como lo erogado en obras públicas. En 1991 se ejercieron \$9,782,000 (nueve millones setecientos ochenta y dos mil pesos), lo que significó un incremento del 13% respecto al año de 1990, además se destinaron \$1,380,000 (un millón trescientos ochenta mil pesos), a la cultura del mantenimiento; esto implica el mantenimiento, rehabilitación y señalamientos de las vialidades entre otras acciones. En el segundo año lo egresado en obras públicas fue del orden de los \$30,497,000 (treinta millones cuatrocientos noventa y siete mil pesos), 37.7% del gasto total; más de \$7,060,000 (siete millones sesenta mil pesos), por concertación. Además, se adquirieron bienes patrimoniales por un total de \$5,603 (cinco millones seiscientos tres mil pesos), este último renglón

representó 387% más que el año anterior. Para 1993 la inversión fue de \$58,421,000 (cincuenta y ocho millones cuatrocientos veintiún mil pesos), 56% del gasto total.

Además en el primer año de gobierno se cubrió el total de la deuda pública que ascendía a \$3,041,000 (tres millones cuarenta y un mil pesos),.9 millones.

El análisis de las finanzas municipales de la administración en estudio demuestran que en el aspecto financiero se rebasaron las metas presupuestarias del Plan de Desarrollo Municipal, es tal su comportamiento, que entran al campo de lo "anormal" en ámbito de la administración municipal, ya que se termina con superávit cada ejercicio presupuestal. El éxito se debe al equilibrio ingresos-egresos que permitió destinar cuantiosos recursos a la prestación de los servicios públicos y programas que elevaron el nivel de vida de la población de escasos recursos, estos eran objetivos del Plan de Desarrollo del Municipio de Huixquilucan para la Administración 1991-1993.

Se puede afirmar que en Huixquilucan se llevó a cabo una exitosa transferencia de recursos a favor de la población que padecía mayores índices de marginalidad, pero sin descuidar al resto de la comunidad que también se vio beneficiada con obras que impulsaban más y mejores servicios. Con ello queda demostrado que el municipio puede ser el promotor de su propio desarrollo y no solo un vigilante y prestador de servicios, pero esto depende de que se aprovechen las potencialidades naturales, humanas, legales y financieras del ámbito del que se trate, y esto solo es posible a través de una adecuada planeación.

En Huixquilucan se demostró que el Plan de Desarrollo puede ser un excelente instrumento para orientar las acciones de la Administración Pública Municipal.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ACOSTA, Miguel. La Reforma Municipal. Porrú. 2a ed. México, 1985.
- ACKOFF, Russel. Un enfoque de Planeación de Empresas. Limusa. México, 1972.
- BANDO MUNICIPAL. Huixquilucan, México. 1991.
- BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL. Seminario Celebrado por la Escuela Nacional de Economía. UNAM. Varios Ponentes. Siglo XXI. 13a. ed. México, 1986.
- CASTORIADIS, Cornelius. El Mito del Desarrollo. Kairos. Barcelona, 1980.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Gobierno del Estado de México. Toluca, 1994.
- GIORJA, I. Rolando. Planeamiento Territorial y Ciencias Sociales. El Ateneo. Buenos Aires, 1974.
- ISARD, Walter. Ecologic Economic. Analisis for regional Development. Free Press. New York, 1972.
- KUKLINSKY, Antony. Aspectos Sociales de la Política y la Planeación Regional. F. C. E. México, 1981.
- LEY DE CATASTRO DEL ESTADO DE MEXICO. Procuraduría Fiscal. Gobierno del Estado de México, Toluca, 1994.
- LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO, Procuraduría Fiscal, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1994.

- McDOUGAL, Duncan. MACROECONOMIA. Ed. Diana. México, 1985.
- McLOUGHLIN, Brian. Planificación Urbana y Regional. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1971.
- METODOLOGIA PARA ELABORAR LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPALES. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987.
- MONOGRAFIA DEL MUNICIPIO DE HIXQUILUCAN. 1991-1993. H. AYUNTAMIENTO DE HUIXQUILUCAN. 1993 México.
- EL MUNICIPIO CONTROL FINANACIERO. Perspectiva para el año 2000. Gaceta Mexicana de administración Pública Estatal y Municipal. No. 24/25, octubre 1986. marzo, 1987. ediciones INAP. México.
- MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO. Centro Estatal de Estudios Municipales del Estado de México. 1991.
- PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MEXICO. 1987-1993. Gobierno del Estado de México. Toluca, 1987.
- PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE HUIXQUILUCAN 1991-1993. H. Ayuntamiento de Huixquilucan México, 1991.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1989-1994. Secreatria de Programación y Presupuesto. México, 1989.
- PLANEACION RURAL EN LOS PAISES EN DESARROLLO. Memoria de la segunda conferencia de Rehovot, Israel. F.C.E.
- RETCHKIMAN, Benjamín. Teoría de las Finanzas Públicas. UNAM, México 1987.

- SANCHEZ, García Alfonso. Historia del Estado de México. Dirección de Prensa y Relaciones Públicas del Gobierno del Estado de México. Toluca, 1974.

- THE SIGNIFICANCE OF RURAL HOUSING IN INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT. Department of Economic and Social Affairs. UNO. New York, 1976.