



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

Tesis:

El Municipio base fundamental para el desarrollo de México. Marco de estudio: Municipio de Nezahualcóyotl Edo. de México

PRESENTA

Fernando García Romano

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

Asesor: Lic. Feliciano Salazar Bueno



Ciudad Universitaria, D.F., 2004



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.

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcionel.

NOMBRE: García Fernando Rancus

FECHA: 3/Nov/2004

FIRMA: [Firma]

A la memoria de mis abuelos maternos Higinio Romano Barreda y Felipa Martínez Aguilar que con toda su humildad me cuidaron en mi infancia y me apoyaron para aprender mis primeras letras.

A mis padres, maestros, familiares y todas las personas que en el trayecto de mi formación me apoyaron siempre con sus sabios consejos.

Con especial gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad al abrirme sus puertas desde la Escuela Nacional Preparatoria. Por lo que debo a mi Casa Mather la conciencia humanista con la que me desempeño en mi vida cotidiana.

A mi Asesor de Tesis el Lic. Feliciaho Salazar Bueno por la paciencia que me tuvo para realizar este trabajo, así como también al Maestro Ángel Ávila Martínez por su exhaustiva revisión y corrección al mismo.

INDICE

PROLOGO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAP. 1. La Unidad municipal como generadora de desarrollo	10
1.1. Concepto de Municipio y niveles de gobierno: Estado y Federación	10
1.1.1. El municipio comunitario	12
1.1.2. El Municipio como unidad política	13
1.1.3. El municipio desde el punto de vista jurídico	14
1.1.4. Concepto de municipio en el Artículo 115 Constitucional	15
1.1.5. Municipio como nivel de gobierno.....	17
1.1.6. El municipio económico.....	20
1.1.7. <i>Ejes fundamentales</i> del desarrollo municipal	21
1.2. <i>Semblanza histórica</i> del municipio en México.....	22
1.3. El Desarrollo municipal.....	23
1.3.1. Polémica en torno al desarrollo	23
1.3.2. El papel del municipio en el desarrollo	25
1.3.3. Medición del desarrollo	28
CAP: 2. Nezahualcóyotl: Municipio 120 del Estado de México	34
2.1. Crecimiento demográfico	35
2.2. Antecedentes.....	37
2.3. Origen del municipio de Nezahualcóyotl	38
2.4. Necesidades básicas en Nezahualcóyotl.....	39
2.4.1. Necesidades humanas y responsabilidades municipales	42
2.4.2. Las necesidades económicas básicas.....	44
2.4.3. Las fuentes de trabajo	45
2.5. La economía municipal: características.....	46

CAP. 3. La problemática actual de Nezahualcóyotl	51
3.1. Los servicios municipales.....	51
3.2. Problemática de los servicios públicos municipales básicos.....	52
3.2.1. Agua potable y alcantarillado	52
3.2.2. Alumbrado público.....	54
3.2.3. Limpia.....	55
3.2.4. Mercados, tianguis y centrales de abasto.....	58
3.2.5. Seguridad pública y tránsito	59
3.2.6. Otros servicios públicos	61
3.3. Desarrollo urbano	62
3.3.1. Situación actual de la urbanización	63
3.3.2. Desarrollo urbano de segunda generación.....	66
3.4. Ecología municipal.....	68
3.4.1. El Río de los Remedios	68
3.4.2. Más problemas ecológicos	69
3.5. Los problemas de frontera municipal	69
CAP. 4. Las capacidades reales del Municipio para mejorar el desarrollo social.....	71
4.1. Los ingresos municipales.....	74
4.1.1. El marco jurídico de los ingresos y patrimonio municipales.....	76
4.1.2. Los impuestos y los derechos	79
4.1.3. Problemática de la recaudación de ingresos propios	80
4.2. Los recursos fiscales “ajenos” como instrumento de desarrollo	83
4.2.1. Las participaciones federales al municipio.....	83
4.2.2. Las aportaciones federales a los municipios.....	85
4.2.3. Los ingresos provenientes de la Coordinación Fiscal Estatal.....	91
4.3. Los ingresos extraordinarios: deuda municipal y subsidios	92
4.4. Análisis de la situación actual del presupuesto de ingresos	97
4.5. Autonomía o independencia económica municipal.....	100
4.5.1. Descentralización actual	102
4.5.2. La descentralización financiera	104

4.6. Propuestas para aumentar los ingresos municipales.....	107
4.6.1. Fomento económico fiscal.....	110
4.6.2. La federalización desde abajo.....	111
CAP. 5. Planeación, programación y control del gasto municipal....	115
5.1. La estructura del presupuesto de egresos	115
5.2. La Planeación del desarrollo.....	121
5.3. La formulación del presupuesto municipal	124
5.4. La programación municipal.....	127
5.5. Ejercicio y control presupuestal	131
5.6. Evaluación presupuestal	132
5.7. Planeación y programación presupuestal mpal con base en la población ..	134
5.8. El personal calificado en la planeación y programación	138
CAP. 6. Propuesta para mejorar el papel de Nezahualcóyotl en el desarrollo.....	139
6.1. Partir de un concepto de desarrollo propio de Nezahualcóyotl.....	140
6.2. Delimitar al municipio como unidad de desarrollo	142
6.3. Jerarquizar soluciones a problemas de múltiple impacto	143
6.4. Ampliar los recursos para financiar el desarrollo municipal cuantitativa como cualitativamente.....	145
6.5. Utilizar los mercados financieros para financiamiento del desarrollo municipal.....	146
6.6. Una planeación del desarrollo con base en la población y los problemas municipales.....	148
6.7. Propuestas concretas para el desarrollo de Nezahualcóyotl.	150
6.7.1. Desarrollo económico.....	150
6.7.2. Desarrollo urbano y obras públicas	151
6.7.3. Desarrollo educativo y cultural.....	151
6.7.4. Desarrollo deportivo y de recreación.....	152
CONCLUSIONES.....	153
BIBLIOGRAFÍA.....	156

PROLOGO

Más de la mitad de mi vida, la he dedicado a la lucha por mejorar las condiciones de vida del municipio donde habito y últimamente donde me gano la vida: Nezahualcóyotl, Estado de México. Esa lucha cotidiana me ha permitido observar con profunda preocupación, no exenta de tristeza, el dispendio de esfuerzos y recursos en la promoción del desarrollo municipal y en el aprovechamiento de las potencialidades del municipio en el desarrollo nacional.

Durante diversas épocas de la historia de nuestro país, el desarrollo de los municipios en México, célula política del sistema político mexicano, ha correspondido casi exclusivamente a la Federación, soslayando la dinámica del municipio como motor que detone y sustente el desarrollo nacional

En mi experiencia, la organización y administración de los recursos municipales debe planificarse. La planeación debe ser el eje en torno del cual se diseñen todos los esfuerzos de los ayuntamientos para superar sus problemas y satisfacer las necesidades de servicios públicos de sus habitantes. La programación del gasto público municipal es esencial para dar coherencia y racionalidad al ejercicio del presupuesto de egresos de los ayuntamientos, evitando el dispendio de recursos y esfuerzos.

No pretendo agotar en este trabajo la problemática del desarrollo municipal, sólo aportar algunos elementos para su comprensión; utilizando la planeación como una herramienta que permitirá identificar las necesidades municipales y las estrategias para enfrentarlas, aprovechando las capacidades y recursos del Ayuntamiento y de la población de Nezahualcóyotl, México; municipio que es el marco de estudio del presente trabajo.

INTRODUCCIÓN

En el actual contexto socioeconómico y político de México, las instancias de gobierno federal y estatal han demostrado ser incapaces para resolver los problemas específicos de su población en general y en particular de los municipios que conforman la República Mexicana.

El Municipio es la célula fundamental del sistema federal mexicano, del sistema político, económico y social, de tal forma que su desarrollo es un medio de desarrollo estatal y federal y republicano. Es decir, la base del desarrollo nacional es el Municipio.

Adquiere relevancia entonces el estudio del Municipio y su papel en el desarrollo nacional. Con la tesis “El Municipio, base fundamental para el desarrollo de México” se pretende hacer una aportación mínima al estudio del desarrollo nacional, tomando como marco de estudio el municipio 120 del Estado de México: Nezahualcóyotl

El **Objetivo general** que se plantea es el contribuir al estudio de la relación entre el Municipio mexicano, como unidad territorial elemental del sistema republicano federal y la satisfacción de las necesidades de servicios públicos de sus habitantes, con el desarrollo nacional, tomando como base al municipio de Nezahualcóyotl, México.

Se parte de la hipótesis siguiente: “La solución a las necesidades de los habitantes de los municipios es la base del desarrollo nacional”.

Además se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Conocer la problemática general que enfrenta el municipio de Nezahualcóyotl, México.
- Determinar si la solución de la problemática municipal contribuye a la solución de

la problemática nacional.

- Analizar el desarrollo económico de los municipios como camino para el desarrollo nacional.
- Observar el agotamiento del actual federalismo basado en las participaciones y aportaciones federales.
- Destacar la importancia de la administración integral del gasto público municipal.
- Proponer un federalismo real construido desde los municipios, y no desde la Federación, como se opera actualmente.
- Sugerir medidas para incrementar el desarrollo nacional a través del aumento de la atención y satisfacción de las necesidades municipales.

En el capítulo primero se analiza al Municipio como generador del desarrollo, mediante las diferentes definiciones del municipio y su importancia para el país, su génesis a lo largo de la historia de México hasta su concepción en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se tratará de demostrar que el municipio conforma una unidad capaz de generar desarrollo; la unidad municipal es la célula básica donde debería construirse la nación para estar mejor preparados para enfrentar la globalización. El municipio como fundamento de vida económica y social, permite organizarse mejor para elevar las capacidades de sus habitantes en cuanto a: niveles de calidad de vida y de capacidades emprendedoras.

En el capítulo segundo: “Nezahualcóyotl, municipio 120 del Estado de México” se ubica a dicho municipio de forma geográfica, demográfica y económica, haciendo una reseña de sus antecedentes históricos.

En el siguiente capítulo, tercero: “La problemática actual de Nezahualcóyotl” se expone la

importancia de la satisfacción de las necesidades de servicios públicos de los habitantes de los municipios de México en general, del Estado de México en particular y del municipio de Nezahualcóyotl en específico.

Se detalla la problemática de los servicios públicos municipales básicos como: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia y disposición de desechos sólidos; mercados, tianguis y centrales de abasto; seguridad pública y tránsito; la situación de la infraestructura y desarrollo urbano; resaltándose la necesidad de la promoción de un desarrollo urbano de segunda generación para el municipio de Nezahualcóyotl, el mejoramiento de la ecología y los problemas derivados de la frontera municipal.

El capítulo tercero aborda los problemas administrativos municipales y la importancia de la planeación para superarlos de una forma racional, optimizando recursos, para enfrentar la problemática municipal.

En el capítulo cuarto: “Las capacidades reales del Municipio para mejorar el desarrollo nacional” se expone detalladamente los ingresos públicos municipales, su marco jurídico, la problemática en la recaudación de impuestos, derechos, aportaciones, participaciones y mejoras como instrumentos de la promoción del desarrollo; los ingresos provenientes de la Coordinación Fiscal Estatal, los ingresos extraordinarios: deuda municipal y subsidios; y sobre todo, la importancia del Presupuesto de Ingresos;

Se culmina con una serie de propuestas para incrementar los ingresos públicos municipales y para establecer una “federalización desde abajo”, que consiste en que lo que cobra la Federación en un municipio debe quedar en el mismo municipio, sólo un porcentaje debe enviarse a la Federación, como paso para lograr un municipio autosuficiente.

En el capítulo quinto: “Planeación, programación y control del gasto municipal” se plantea la importancia del proceso de planeación (programación, presupuestación, control y evaluación) en el desarrollo municipal, particularizando en Nezahualcóyotl, México; partiendo del marco legal vigente y de las atribuciones específicas de cada una de las

diversas instancias municipales que integran el Ayuntamiento.

Explicaremos cómo se integra y aprueba en el municipio Nezahualcóyotl el Presupuesto de Egresos, cómo se ejerce, sus mecanismos de control y evaluación.

Finalmente, en el capítulo sexto se propone un conjunto de “Propuestas para mejorar el papel del municipio de Nezahualcóyotl en el desarrollo”. Son medidas para mejorar la optimización del gasto público en el municipio a través de la implantación de un presupuesto realmente derivado de las necesidades de la población; y se enumera sucintamente algunas propuestas concretas que deben contemplarse en este proceso.

CAPÍTULO 1

La Unidad municipal como generadora de desarrollo

En este capítulo se expondrán las ideas de varios autores acerca de las enormes ventajas que tiene un municipio en México, dado que está más cercano de las necesidades humanas y tiene perfectamente delimitado su ámbito de acción, para actuar en favor del mejoramiento económico y social de sus habitantes.

El desarrollo económico y social municipal es un medio de desarrollo federal y republicano. Es decir, el municipio debe ser la base del desarrollo de la nación mexicana.

En este apartado se intentará definir la función del municipio, siempre con la finalidad de medir su potencial de acción en favor del desarrollo; se delimitará el ámbito de estudio que es el municipio de Nezahualcóyotl y, por último, se definirá el desarrollo y las acciones que la *administración municipal tiene en sus manos* para mejorar dicho desarrollo económico y social.

1.1. Concepto de Municipio y niveles de gobierno: Estado y Federación

Todo Estado-Nación tiene los siguientes componentes: una población asentada en un territorio, que comparte idioma, historia, organización social y económica, al frente del cual se encuentra un gobierno que se define como el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines.

En México el Estado se organiza bajo el sistema federalista y se conforma de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, mismos que se ejercen en tres niveles: Federal (Federación = unión de entidades federativas), Estatal (entidad federativa conformada por municipios) y Municipal. El municipio es el nivel de Estado más definido en cuanto a su territorio y a su población, aunque comparte los niveles de poder y sistema de financiamiento, depende, en muchos casos, de los otros poderes estatal y federal.

El municipio se define desde diversos puntos de vista: como un grupo de seres humanos; como una comunidad [visión sociológica]; como una comunidad de fines completos que puede autosatisfacer todas sus necesidades [visión filosófica] y como una circunscripción territorial creada por el Estado, por Ley, que es la base de su división política y territorial [visión jurídica].¹

Los conceptos más utilizados de municipio son aquellos que lo consideran como un fenómeno sociológico o como un fenómeno jurídico y político, desde el punto de vista económico no se ha comprendido del todo al municipio como unidad económica, como trataremos de expresarlo en los apartados correspondientes.

"La **palabra** municipio es de origen romano, etimológicamente derivado del vocablo latino *municipum*, con raíces en *munis* = carga y *civitas* = ciudad, que en sentido figurado significa 'el trabajo de la ciudad' ...según las fuentes latinas la palabra *municipum* tiene un triple significado: 1) La población fortificada, 2) El cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; y, 3) Los habitantes de las mismas poblaciones".²

"En el concepto municipio se incluye varios grupos de elementos interactuantes:

- 1) El conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por el Ayuntamiento.
- 2) Una área geográfica de delimitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un Ayuntamiento, con su dinámica económica propia y sus relaciones políticas y sociales particulares.
- 3) El órgano administrativo y de gobierno, que generalmente se denomina Ayuntamiento".³

¹ UGARTE Cortés, Juan. *La Reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio*. México, Editorial Porrúa, 1985, p. 164.

² AÑORVE Baños, Manuel. *Servicios Públicos Municipales*. México, M. Porrúa, 1998, p. 1.

³ MEJÍA Lira, José. *Problemática y desarrollo municipal*. México, Plaza y Valdés, 1994, p. 11.

Como puede apreciarse, el municipio, nos sirve para dar nombre a un fenómeno de la vida real.⁴ Es el fenómeno que tiene que ver con población, territorio y poder, autoridad u organización formal, aunque el elemento Sistema de Financiamiento lo comparte con los Estados y la Federación, en detrimento del municipio.

Las interacciones entre estos elementos o atributos del municipio, existen en paralelo a una serie de conexiones a otros ámbitos, como son las vinculaciones existentes entre Municipio-Estado y Municipio-Federación. A partir de los conceptos de Municipio ubicaremos estas relaciones de los componentes al interior del municipio (territorio, población y gobierno) y al exterior, con el Estado y con la Federación.

1.1.1. El municipio comunitario

Imaginemos un grupo de personas, de familias, que se unen para enfrentar el aprovisionamiento de sus necesidades. La idea de agruparse, de ser individuos a ser una familia, una gens y un municipio. Esta asociación voluntaria de individuos, familias y varias gens, es el concepto denominado sociológico o jus-naturalista del municipio.

El municipio así conformado por decisión asociativa de personas, es una comunidad básica, porque se forma a partir del asociamiento primario y fundamental de los seres humanos; se forma por personas que buscan agruparse y convivir de manera social que permita su autorrealización personal, familiar y social. Este sería un concepto sociológico, pues la naturaleza sociable del individuo posibilita la existencia del municipio.⁵

Según Acosta "La teoría sociológica o jus-naturalista que explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; ...los vínculos que unen a los elementos de una comunidad, derivan fundamentalmente de la necesidad de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un

⁴ UGARTE Cortés, Juan. *La Reforma Municipal...*, p. 188.

⁵ Ver esta conceptualización sociológica ejemplificada con el surgimiento histórico del municipio griego, romano y español en UGARTE Cortés, Juan. *Op. Cit.*, pp. 132-139.

pueblo o en una ciudad, que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. Entonces nace espontáneamente el municipio, y no es creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia".⁶

Esta concepción del municipio comunitario o comunidad básica es de importancia central, ya que, destaca su capacidad de autoorganización, de autosatisfacción de sus necesidades y de su gobierno de cumplir su parte de apoyo al desarrollo de sus habitantes. Debido a su unidad para buscar el bien comunitario, los habitantes de un municipio tienen fines comunes y pueden unir esfuerzos.

1.1.2. El Municipio como unidad política

En términos políticos el municipio es una unidad organizada políticamente, representada por sus gobernantes; tiene sus propias autoridades electas directamente por sus habitantes.

No obstante, la **competencia política** por la dirigencia del gobierno municipal, genera en la realidad **diferencias políticas entre sus habitantes**; de ahí la gran importancia de los gobiernos para convertirse en "gobernantes para todos por igual", y no sólo para sus partidarios.

El municipio político también tiene otra acepción complementaria: "como criterio formal de división política y territorial del Estado. El Estado forma al municipio como unidad política y todo se reduce a un problema de libre ordenación de su espacio territorial soberano". Es decir, muchos municipios se forman por el simple criterio político de ordenación del espacio territorial y de los habitantes contenidos en él. La noción de municipio como unidad política permite destacar a la autoridad gubernamental como el máximo representante de esa unidad, ya que, a nivel de individuos y grupos las diferencias políticas saltan a la vista.

⁶ ACOSTA Romero, Miguel, "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las entidades federativas". En. JIMÉNEZ-Otalengo, Regina y Jorge Moreno Collado, *Los municipios de México*. México, UNAM, 1978, pp. 8-9.

1.1.3. El municipio desde el punto de vista jurídico

Distinta a la teoría del municipio que se origina de la agrupación histórica de la humanidad, surge una definición legal del municipio como: "...el municipio es una creación simple y llana, una creación formal de la ley, de igual modo como lo puedan ser las circunscripciones electorales. Es evidente que un municipio así concebido, tendrá la organización y las facultades que la ley designe en base a criterios políticos dependientes de la misma voluntad del Estado".⁷

Esta escuela afirma entonces que el municipio es una entidad creada por la ley; es decir, que debe a ésta su personalidad y sus características. De esta concepción surgen relaciones de sujeción y de falta de autonomía de los municipios frente a los poderes local (estatal) y federal. Pero también, recrea el proceso de gradual "liberación" del municipio.

Desde 1521 y hasta 1982: "La herencia colonial del municipio, lo mantuvo supeditado, primero al mandato de la metrópoli española con las mediaciones correspondientes y después a la fuerza centralizadora que emanó de la ciudad de México".⁸ En 1983 se reforma el Artículo 115 Constitucional, que por vez primera le da su lugar al municipio como base de actuación y desarrollo de sus habitantes.⁹

Tan solo pensemos que los municipios creados por Ley, han influenciado para ampliar sus libertades. No es lo mismo el municipio dependiente y sujeto al Artículo 115 Constitucional derivado de nuestra Carta Magna, con la apertura hacia su autonomía que, aún insuficiente, se le dio con la reforma a ese Artículo en 1983. En la medida en que la Ley se cambie para hacer del municipio una unidad con capacidades propias de satisfacer sus necesidades, es decir, logre su autonomía, la unidad municipal será la unidad activa del desarrollo de sus habitantes.

⁷ UGARTE Cortés, Juan, *op. cit.*, p. 187.

⁸ MARTÍNEZ Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. *Política y gestión municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

⁹ *Vid.* una resumida historia del municipio desde 1519 (con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, primer municipio en México, hasta la reforma al 115 de 1983, en: MARTÍNEZ Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. *Política y gestión municipal...*, pp. 2-9.

1.1.4. Concepto de municipio en el Artículo 115 Constitucional

Debemos diferenciar el Artículo 115 original de la Constitución de 1917, y el reformado y vigente actualmente, que data de 1983. En este último, "...el Artículo 115 de la Constitución Mexicana no define al municipio".¹⁰ Aquí se diría que, por el contrario, se encuentran diversos conceptos de municipio.

Al establecer la libertad municipal, el 115 Constitucional reconoce el municipio libre "...como baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de las necesidades básicas de convivencia..." Esta afirmación la basa en que el nuevo Artículo 115, el de 1983, establece: a) La autonomía política del municipio, b) La autonomía financiera y c) La autonomía administrativa. A casi 20 años de su vigencia, ante la coyuntura actual en 2004, dicha autonomía es ya insuficiente.¹¹

En su primer párrafo, el Artículo 115 Constitucional señala: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..." Para unos, en este párrafo se suscribe la doctrina que define al municipio como criterio formal de división territorial y de organización política y administrativa".¹²

En cambio en su fracción I, fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento titular de la administración municipal; también establece el principio de no reelección de las autoridades municipales;¹³ consolida el concepto político del municipio.

¹⁰ UGARTE Cortés, Juan. *Op. cit.*, p. 191.

¹¹ H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos*: con comentarios de Jorge Carpizo McGregor. México, UNAM, 1985, 279 pp.

¹² UGARTE Cortés, Juan, *op. cit.*, p. 154.

¹³ H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada*, p. 281.

Sin duda, el artículo 115 también define al municipio económico, es decir, a la unidad capaz de autofinanciarse en su esfera de competencias. La fracción IV destaca así la autonomía financiera del municipio: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".¹⁴

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edición 2001.

¿Qué pasaría si todos los municipios del país hacen uso total de estas facultades? Sin duda, el país volvería a tiempos en los que el paso de personas y mercancías tendrían que pagar impuestos por el simple paso de un territorio municipal a otro. Esto es lo contradictorio que subyace en el municipio como unidad económica: obtener ingresos para su autosuficiencia a cambio de desalentar la actividad económica de los particulares.

Podríamos decir también que el Artículo 115 Constitucional establece la autonomía administrativa del municipio en sus fracciones segunda, tercera, quinta y sexta; éstas catalogan al municipio como persona jurídica pública capaz de adquirir derechos y obligaciones públicas y privadas; les otorga facultades de expedir bandos, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general. La fracción tercera define los servicios públicos que administrará el municipio. Estos son algunos ejemplos de la **definición de municipio como un ente administrativo**, es decir, como unidad de funciones que un gobierno **desarrolla para atender las demandas** de la sociedad.

Coincidimos con Juan Ugarte Cortés que "...el municipio de que habla el 115 en su conjunto, no se está ante un criterio formal de división y organización, sino ante un fenómeno real, sociológico, capaz de auto organizarse y autogobernarse y presentar esa unidad política superior, que sólo corresponde a la sociedad civil..."¹⁵

1.1.5. Municipio como nivel de gobierno

Los tres niveles de gobierno en México tienen las siguientes diferencias:

1) La administración pública federal

- a) Representa al organizador que va a definir en qué renglones económicos, sociales y políticos se incide con recursos para armonizar el desarrollo nacional.
- b) Esta acción llega al plano regional mediante los sistemas de coordinación intergubernamental.

2) La administración pública estatal

¹⁵ UGARTE Cortés, Juan., *op. cit.* p. 154.

- a) Tiene el papel ejecutivo y de autogestión de los requerimientos locales;
- b) colabora en la instrumentación de las políticas nacionales que extiende el gobierno federal y su aparato administrativo;
- c) los estados reproducen la gestión que realiza el gobierno federal;
- d) le da salida a los requerimientos de la autogestión local y nacional en lo que a su jurisdicción corresponde;
- e) tiene la capacidad de rectoría económica al promover hacia su interior las políticas nacionales, que el gobierno federal determina;
- f) define y establece aquellas políticas para complementar y hacer efectiva la rectoría económica en su localidad; y
- g) gestiona aquellos renglones de la economía que no sean de exclusividad federal y es el momento en que hace uso del potencial de recursos de sus municipios.¹⁶

3) La administración pública municipal

¿El municipio es parte del Estado o de la Federación, o de ambos? ¿Es un poder paralelo al de los estados y el gobierno federal? La pregunta no es fácil de contestar si llevamos al extremo la hipótesis de que en realidad el Estado no tiene territorio porque es la suma de los municipios; varios municipios conforman el territorio del Estado, y éste no tiene un territorio en sí, sino sólo los municipios. Aunque en realidad el Estado crea los municipios y los hace dependientes de sus decisiones. Además, "el nivel de lo federal no tiene *stricto sensu* entre sus elementos esenciales el de la población".¹⁷

Las respuestas van desde concebir al municipio como un poder soberano derivado del Estado, pasando por la teoría de un poder delegado por los estados que crea a los municipios y por ende les delega y limita su poder, o bien la tesis de la autonomía municipal, derivada del proceso de origen de los estados a partir del municipio, hasta el

¹⁶ MARTINEZ Cabañas, Gustavo. "El Ayuntamiento como promotor de desarrollo", *Revista Estudios Municipales*, SEGOB. Centro Nacional de Estudios Municipales, N° 9 mayo-junio de 1986, pp. 15-16.

¹⁷ "En efecto, el nivel federal, el gobierno federal es producto de un pacto de unión, que tiene sede o domicilio, voluntad o poderes, pero no tiene ni población, ni territorio como algo esencial al mismo, por esta causa, al gobierno federal se le puede cambiar de sede y ello no afectaría ni a la naturaleza del mismo, ni a sus funciones... y esto no se podría hacer con el municipio: si se le quita la población, desaparece *ipsafacto* el mismo municipio". UGARTE Cortés, Juan., *op. cit.*, p. 194.

municipio libre mexicano que, en vez de buscar su independencia del Legislativo como en Estados Unidos, se somete a las legislaturas de los estados. La opinión que se tiene en esta tesis es que el municipio debe ser realmente autónomo a partir de su conceptualización como municipio económico.

Desde 1824 el municipio se concibió como un tercer nivel de gobierno, junto o al lado del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Y sí lo es por diversas razones.

“El municipio es el ámbito de recreación vital de la sociedad, porque del municipio emanan normas para regular las relaciones de la comunidad, a él se recurre cuando se necesita la solución de algún problema social o político; se le exigen obras, servicios públicos y se le identifica plenamente con el gobierno municipal”.¹⁸

El municipio es un tercer nivel de gobierno, un poder paralelo a los demás poderes estatal y federal. El poder municipal es original porque su soberanía depende de la autoridad que nace dentro de la propia comunidad, es ese poder que les pertenece por esencia u originalmente a los habitantes que se constituyen en una comunidad básica o municipio.

Como nivel de gobierno en paralelo al estatal y al federal, sus relaciones con los otros niveles hacen que el municipio mexicano no tenga soberanía definida como capacidad de autosuficiencia y auto constitución; además, el municipio es parte integrante del Estado, es una entidad dependiente del Estado, es una comunidad básica, pero parte de una comunidad política mayor, más amplia, como es la nacional.¹⁹ De esta definición del municipio como un tercer nivel de gobierno, se deduce que gran parte de las posibilidades para que un municipio logre mejorar a sus habitantes es su posición frente al estado y la Federación.

En cuanto al Artículo 115 Constitucional, el municipio es considerado como la base del federalismo, no como parte de un Estado o de la Federación a quien se le tienen que hacer

¹⁸ MARTINEZ Cabañas, Gustavo., *op. cit.*, p. 22.

¹⁹ UGARTE Cortés, Juan., *op. cit.*, p. 175. “En el Estado moderno, el municipio es una circunscripción geográfica y política del Estado. El municipio es dependiente necesariamente de una entidad superior. Esto es así, porque los fenómenos reales se comportan tal como corresponde a sus nombres: no existe un municipio aislado, o fuera del Estado, porque entonces ocurriría lo que dice Kelsen: ‘ese municipio habría coincidido en el Estado, es decir, el municipio habría sido Estado’. Hoy en día, hablar de municipio es hablar de dependencia, de sujeción al Estado. Así es la realidad”. pp. 179-180.

graciosas concesiones, como es tomado por quienes manejan el poder federal. Estos manejan sus propios intereses investidos en el poder federal y restringen al verdadero poder original que es el municipio.

1.1.6. El municipio económico

Si bien los aspectos comunitarios sociológicos, políticos, jurídicos, administrativos y constitucionales dan soporte y crean la unidad municipal, los aspectos económicos la impiden.

Sólo pensemos en el origen de las sociedades modernas, que provienen precisamente de la limitación de los poderes locales (municipales incluso), para dejar el libre tránsito de los bienes y servicios dentro de todo un territorio nacional. Incluso hoy en día, la globalización también está destruyendo las fronteras de las naciones.

Recordemos el aporte de los liberales a la formación de la nación mexicana. Luego de la Independencia Nacional, 33 años después, con la Constitución de 1857 se eliminan los impuestos locales para dar un tránsito más libre a bienes y personas, con lo cual se amplían los mercados. Antes de ello, los productores y comerciantes preferían los mercados locales para evitar ver gravadas sus acciones de transporte y comercio en cada municipio donde las realizaban. La unidad económica básica de consumo es la familia y la unidad económica de inversión es la empresa. Un municipio se forma de la cohabitación de unidades económicas simples: familias y empresas.

El municipio como unidad económica en el cobro de contribuciones tampoco existe. Es cierto que tiene sus propias fuentes de obtención de recursos: tributos, derechos, productos y aprovechamientos, pero no le son suficientes; además comparte con el Estado y la Federación los actos generadores de impuestos que se realizan en el territorio municipal.

El municipio como unidad económica, ya sea de consumo, inversión o autosuficiencia de ingresos públicos municipales, no existe en la realidad.

La libre circulación de mercancías, servicios y personas por todo el territorio nacional y, también a nivel internacional, impide la autosuficiencia económica del municipio.

El municipio económico puede entonces definirse como un grupo de diversas unidades económicas (familias y empresas) que toman decisiones de consumo e inversión, pero que les une la necesidad de elevar su desarrollo humano, unión que se refleja en su capacidad (mediante el pago de contribuciones) de elegir a sus representantes de gobierno que son los encargados de coadyuvar en ese desarrollo humano.

1.1.7. Ejes fundamentales del desarrollo municipal

Para ordenar la información y las ideas que nos hemos creado durante la vida práctica municipal, utilizamos la clasificación de tres ejes fundamentales:

- 1) Eje sustantivo.
- 2) Eje adjetivo.
- 3) Eje administrativo.

El *eje sustantivo* corresponde a las necesidades y demandas que se le presentan al gobierno municipal, derivadas de la situación general que vive la comunidad municipal, correspondiendo al quehacer esencial del mismo. Abarca las políticas específicas desarrolladas para atender a la sociedad que busca servir, como son: las políticas de bienestar, de desarrollo económico, de recreación, de gobierno y relación con la sociedad.

El *eje adjetivo* se refiere a las áreas funcionales en la gestión municipal. Corresponde a los diversos recursos requeridos para dar cabida a lo sustantivo: recursos financieros, recursos técnicos, recursos humanos y recursos tecnológicos; todos interrelacionados, con condicionalidad de uno sobre el otro.

Finalmente, el *eje administrativo* se refiere a los procesos del aparato administrativo. como son: planeación, programación, organización, control y evaluación. Además de existir una ubicación, tanto de lo sustantivo como de los recursos en algún espacio institucional.²⁰

1.2. Semblanza histórica del Municipio en México

Los municipios en México tienen su origen²¹, en general, en una doble tradición:

a) La romana, que pasa a España, donde Manuel Escude afirma: "el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrollaron el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder de Roma. Esta tradición a su vez, hizo a España conceder a los Ayuntamientos hispanos los máximos privilegios".²²

b) La segunda la conforman los pueblos colonizados del continente americano, porque tenían a la llegada de los españoles una organización estable y duradera. En múltiples lugares, como es el caso de las diversas culturas del México prehispánico, cuyas costumbres y tradiciones han sobrevivido manteniendo su propia organización. Así, los orígenes del Municipio como organización social provienen de una trasplatación de la organización municipal española, con las naturales modificaciones autóctonas.²³

"Nuestros municipios son efectivamente comunidades básicas, efectos y consecuencias de esa natural tendencia de los seres humanos al asociamiento; son comunidades perfectas, porque, salvo casos particulares, cada municipio mexicano responde a un llamado primario de organización: cada municipio tiene esos elementos, propios de las sociedades perfectas,

²⁰ MEJÍA Lira, José., *op. cit.*, pp. 11-12.

²¹ Aunque en general el municipio es de origen griego: "Es la cultura griega, a través de la *polis* o ciudad-Estado, donde encontramos la primera asociación humana de carácter político dotado de verdadera autonomía, entendida ésta, como la capacidad o facultad de dirigirse por sí misma con plena autarquía, manifestada por su autosuficiencia política y económica... Quizá sea de esta concepción de la *polis*, de donde haya surgido la primera idea de una municipalidad. Por sus características de comunidad urbana, con unidad política de regular tamaño geográfico y poblacional creada por una unidad mayor, o un Estado propiamente dicho, que le dotó de cierta autoridad por medio de un Ayuntamiento o cuerpo político a cuyo cargo quedó la administración de dicho ámbito espacial", ANORVE Baños, Manuel. *Servicios Públicos Municipales...*, pp. 1-2.

²² ESCUDE Barcoli, Manuel. "Los municipios de España", citado por OCHOA Campos, Moisés. *El municipio: su evolución insutucional*, publicaciones "Colección de Cultura Municipal", Impreso por Cuéllar & Cavallara, México, D.F., junio de 1981, edición a cargo de BANOBRAS, p. 65.

²³ ANORVE Baños, Manuel., *op. cit.*, pp. 2-3.

que hizo que el Estado les reconociera tales prerrogativas de autogobierno, auto administración, auto supervivencia.

Podemos convenir que estas comunidades básicas existen dentro del Estado mexicano, que no pueden subsistir por sí mismas, en virtud de la unidad nacional, de la determinación del espacio y del tiempo, que un día los propios municipios contribuyeron a darle a este país. El Estado mexicano, visto así, fue creado por los municipios. Y algo de esto fue lo que ocurrió históricamente entre 1823 y 1827, cuando algunos Estados se autodeterminaron sobre la base del voto favorable de sus respectivos Ayuntamientos, y los Estados luego firmaron el Pacto de Unión Federal, hecho éste que dio fines especiales al Estado mexicano".²⁴ Nezahualcóyotl, municipio objeto de estudio de esta tesis, es de reciente creación, no participó en este proceso histórico de formación de México.

1.3. El Desarrollo municipal

Los economistas estamos más interesados en el crecimiento económico, que se define como el crecimiento sostenido del nivel de ingreso por habitante. El principal indicador macroeconómico del crecimiento es el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante. Suponemos que a partir de un crecimiento económico superior al crecimiento de la población se logra el desarrollo. De esta manera el desarrollo queda reducido a alcanzar los mejores resultados posibles en las variables microeconómicas (niveles de ingreso, suficientes bienes en las tiendas comerciales) y macroeconómicas (equilibrio de las finanzas públicas, inflación de un dígito, tipo de cambio estable). El desarrollo social abarca además el aumento generalizado y de calidad de los bienes y servicios que elevan el nivel de bienestar de la población: salud, educación, derechos humanos, igualdad, justicia, empleo, seguridad económica.

1.3.1. Polémica en torno al Desarrollo

El crecimiento no es suficiente por lo que han surgido nuevos conceptos como el de "crecimiento de alta calidad". Este se define como un crecimiento que: 1) puede ser

²⁴ UGARTE Cortés, Juan. *La Reforma Municipal...* pp. 149-150.

sostenido en el largo plazo sin originar colapsos en las cuentas externas; 2) está acompañado de balances interno y externo, así como de una adecuada inversión física y en capital humano que sirva de fundamento para el futuro crecimiento; 3) acompañado de políticas que protejan el medio ambiente, y 4) esté acompañado de políticas que reduzcan la pobreza y mejoren la igualdad de oportunidades.²⁵

Sin embargo, la polémica se encuentra en si el crecimiento genera desarrollo o el desarrollo genera crecimiento. El desarrollo es primordial, genera condiciones sociales para el aumento del PIB. Personas con una vivienda digna, con alimentos mínimos regulares, con salud, es posible que rindan más en sus esfuerzos de auto sostenimiento y coadyuven más al crecimiento.

Desde 1955 la llamada hipótesis de Kuznets nos plantea la relación entre crecimiento y desarrollo; nos dice que si bien la inequidad se incrementa en las etapas iniciales del crecimiento, después de cierto punto, la relación entre la inequidad y el ingreso promedio trazará una **tendencia contraria, es decir se reducirá** la inequidad.²⁶

Hay quien señala que el ingreso de los pobres se eleve en paralelo al crecimiento en su conjunto. Y sobre todo, encuentran que no hay evidencia para sostener que las instituciones democráticas formales o el gasto público en salud y educación tienen efectos sobre los ingresos de los pobres. Todas estas conclusiones los orillan a afirmar tajantemente: conocemos muy poco acerca de las causas sistemáticas que deterioran o mejoran la distribución del ingreso.²⁷

Diversos analistas establecen que "el crecimiento tiene algún impacto de ampliación de la inequidad",²⁸ otros agregan que ello se debe a que el crecimiento económico es sinónimo de concentración de la riqueza, originado en la acumulación de capital.

²⁵ Concepto elaborado por el FMI en 1990. "The IMF and the Poor" Disponible en el sitio del FMI: URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam52/preface.htm#goto3>

²⁶ KUZNETS, Simon (1955) "Economic growth and income inequality," *American Economic Review* 45:1-28.

²⁷ DOLLAR, David and Aart Kraay Growth "Is Good for the Poor Development Research Group" *The World Bank* March 2000. Este documento se puede descargar del sitio Web www.worldbank.org/research

²⁸ MICHAEL Bruno, Martin Ravallion, and Lyn Squire (Enero 1996). "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." Texto en línea tomado del Sitio Web del Banco Mundial, disponible en la URL:

1.3.2. El papel del municipio en el desarrollo

El crecimiento si coadyuva al mejoramiento de la población, pero también tiene efectos en la inequidad, por ello se requiere de intervenciones directas de la administración pública y, sobre todo, del nivel municipal, para compensar o mitigar los efectos adversos del crecimiento en algunos estratos de la población, como también animar más los efectos favorables del crecimiento económico sobre el desarrollo social, a través de medidas de política social municipal.

¿Cuál será el papel del municipio en el desarrollo, en el mejoramiento del ingreso de sus habitantes y de su calidad de vida expresado en salud, vivienda, educación, recreación, esparcimiento, participación ciudadana, participación de la mujer, y demás elementos que constituyen el desarrollo humano?

La **intervención del municipio en el desarrollo** se asemeja al mandato constitucional que **permite al Estado ser rector del desarrollo nacional**.²⁹ Por ende, el papel del municipio en el desarrollo sería delimitar la facultad rectora de la economía municipal por parte de la administración pública municipal.

La promoción del desarrollo por la administración municipal, dentro de su ámbito de responsabilidades y competencias, consistiría en impulsarla a partir de dos elementos:

- a) **Velocidad.** Constituido por el ritmo de crecimiento, tasa de variación o razón de cambio en el tiempo, de variables como el Producto Interno Bruto (PIB), Producto *per cápita*, ingreso global, dotación de servicios a la comunidad, expansión del mercado de consumo, etc. En este rubro, el municipio tiene la responsabilidad de influir en el logro de los mayores ritmos de crecimiento posibles en aquellas variables que contribuyan a la satisfacción de las necesidades y demandas sociales a nivel local.

<http://monarch.worldbank.org/pub/decweb/WorkingPapers/WPS1500series/wps1563/wps1563-abstract.html>

²⁹ "Una de las características fundamentales del Estado Mexicano es su capacidad formal para regular los procesos e interacciones que se suscitan entre los diferentes renglones de la economía nacional. Esta disposición se denomina constitucionalmente facultad rectora de la economía para el desarrollo del país". MARTINEZ Cabañas, Gustavo., *op. cit.*, p. 13

- b) **Dirección.** Compuesto por la orientación de la velocidad del desarrollo, y se cristaliza en variables como la estructura productiva, tendencias a la diferenciación sectorial, distribución de los beneficios del crecimiento, ingreso real por grupos sociales, participación de la población en la toma de decisiones. Todo ello en una perspectiva dinámica. Al respecto, el municipio debe ser capaz de actuar como la esfera política de las controversias sociales y fungir como árbitro del conflicto en virtud de detentar el poder político, entendido éste como la intersección de la autoridad, que le otorga la capacidad de coacción, y el poder público, expresado en el consenso social".³⁰

También se puede plantear el papel del municipio en el desarrollo en base a las siguientes capacidades del municipio:

- 1) Al municipio le caracteriza el elemento participativo de la comunidad en el gobierno, al promover mediante el funcionamiento de su gobierno, dependencias y órganos auxiliares, la **colaboración y participación** activa de sus comunidades. En ninguno de los otros órdenes de gobierno se tienen mecanismos administrativos tan apegados al quehacer cotidiano de la sociedad como el municipio.
- 2) El Ayuntamiento tiene una gran capacidad de penetración normativa en los aspectos económicos de la sociedad. Esto es resultado de la convergencia en el municipio de diversas normas de carácter federal y estatal, por lo que la promoción de sus disposiciones reglamentarias puede definirse en términos prácticos y operativos.
- 3) El funcionamiento de una dependencia u órgano municipal puede palparse plenamente en su acción con la sociedad, consignándose una diferenciación más aproximada al conocimiento de su especialidad. La rectoría económica del Estado tiene un espacio de instrumentación en los órganos y dependencias municipales; por ejemplo en la Tesorería, a través de la promoción de estímulos fiscales; en la Secretaría del Ayuntamiento, cuando promueve campañas de participación ciudadana; o la Dirección

³⁰ GARCÍA del Castillo, Rodolfo y Misael Hernández Torres. *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*. División de Administración Pública. Colección de Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas. A.C., 1994., pp. 31-32.

Municipal de Obras y Servicios Públicos, en la creación de la infraestructura urbana que favorezca el desarrollo de las actividades productivas locales.

- 4) El municipio ha sido siempre el lugar donde se ejerce la soberanía del pueblo, tan es así que su autoridad máxima, el Ayuntamiento, es un órgano político colegiado. Esta capacidad organizativa y participativa del municipio en la vida cotidiana local abarca todos los renglones de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales de la comunidad. Bajo estos aspectos podemos considerar a las municipalidades como los agentes de promoción, por excelencia, de la rectoría económica.³¹

El papel del municipio en el desarrollo está en función de su capacidad de planeación del desarrollo municipal. Los requerimientos del municipio para promover la rectoría económica están en relación con la planeación económica del desarrollo local.

Uno de los instrumentos con los que el Estado conduce las relaciones económicas de la sociedad es la planeación. La administración pública federal y estatal crea dependencias especializadas que ejecutan funciones de planeación, programación y evaluación de los programas y actividades de sus gobiernos.

Los municipios desarrollan otros órganos que tienen estructura y atribuciones de un comité, pero no forman parte del aparato administrativo, sino que lo apoyan en calidad de auxiliares. Nos referimos a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), donde participan, tanto las autoridades del Ayuntamiento, como los representantes de los grupos organizados de la comunidad".

Es tan importante el papel del municipio en el desarrollo, que si se invirtiera el actual proceso de Planeación Nacional de arriba hacia abajo por una planeación horizontal y ascendente³², los problemas sociales serían resueltos realmente y con mayor prontitud.

³¹ MARTINEZ Cabañas, Gustavo. "El Ayuntamiento como promotor...", pp. 18-19.

³² "...donde los municipios sean los primeros en generar sus propios planes aún con la existencia de estructuras administrativas municipales precarias. Pueden ser instruidos sus funcionarios para que jerarquicen y presupuesten programáticamente sus actividades; en esta medida la planeación nacional será la sumatoria de las necesidades reales del desarrollo". *Idem.*, p. 21.

En Nezahualcóyotl este hecho comienza a ser reconocido: "Durante años los gobiernos municipales de Nezahualcóyotl han mostrado un nulo interés en el control de sus finanzas públicas municipales y específicamente en el uso de la Planeación y el Presupuesto como una herramienta útil para la evaluación de políticas públicas municipales, en esta ocasión el papel de las áreas que integran el H. Ayuntamiento es fundamental para integrar correctamente un presupuesto que represente las políticas del gobierno para contrarrestar la problemática social, cultural y económica que enfrenta la población del municipio".³³

1.3.3. Medición del Desarrollo

El concepto de desarrollo social hace alusión a los factores que no se toman en cuenta en el crecimiento económico, es decir, los elementos del cambio social que son los bienes y servicios que elevan el bienestar social. La medición del desarrollo social a través de indicadores es de vital importancia para conocer la situación actual y, sobre todo, para solucionar los problemas a lo largo del tiempo.

Existe un estudio³⁴ que utiliza 45 Indicadores de Bienestar Social agrupados en 10 grandes temas: educación; condiciones de salud; condiciones de la mujer; esfuerzos de seguridad social; nivel económico; situación demográfica; condiciones geográficas; participación política; diversidad cultural y esfuerzos para mejorar el bienestar. Todos ellos nos indican el nivel de desarrollo social de una región, grupo social, país, etc.

Por su parte el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas mide el logro medio de un país en cuanto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida. Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el PIB real per cápita (PPA en dólares). El ingreso se considera en el IDH en representación de un nivel decente de vida y en reemplazo de todas las opciones

³³ BAUTISTA, Héctor. *Primer Informe de Gobierno*, Presidencia Municipal de Nezahualcóyotl. México, 2001, p. 31.

³⁴ Richard J. Estes, Ph.D (The world social situation, 1970-1995: Professional Challenges For a New Century. Generado en el sitio PRAXIS: Resources For Social and Economic Development URL: <http://caster.ssw.upenn.edu/~restes/jak2.html>)

humanas que no se reflejan en las otras dos dimensiones. El iDH es un índice constituido mediante la combinación de tres dimensiones: 1) Longevidad (salud, saneamiento), 2) Logro educativo o conocimiento y 3) Ingreso.

El componente de longevidad se mide a través de la Esperanza de Vida al nacer; el componente de logro educativo se construye mediante la combinación de dos indicadores como son la Tasa de Alfabetismo y la Matrícula Combinada de Educación Básica, Media, Diversificada y Superior, esta última es un indicador que mide la incorporación de la población joven entre los 6 y los 24 años al sistema educativo formal. El componente de ingreso, expresa el Producto Interno Bruto per Cápita (PIB) en dólares (US\$) traducido en lo que se denomina la "Paridad de Poder Adquisitivo" (PPA), de modo de facilitar la comparación entre países. Mide el valor real de compra de la población comparado con un estándar internacional (el valor promedio de bienes y servicios en los Estados Unidos).³⁵ En suma la fórmula que utiliza Naciones Unidas para medir el desarrollo es:

$$IDH = \frac{CEV + CI + CLE}{33}$$

Donde: CEV Componente esperanza de vida
 CI Componente ingreso
 CLE Componente logro educativo

Como es de esperarse cada uno de estos componentes del indicador IDH a su vez se calcula con una fórmula general que es:

$$\text{Valor de la componente} = \frac{\text{Valor actual} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}}$$

El componente esperanza de vida se calcula de la siguiente forma:

$$CEV = \frac{EV_{AÑO} - VEV_m}{VEV_M - VEV_m}$$

De donde: EV Esperanza de vida del estado o entidad en el año de estudio
 VEV_M Valor máximo de la esperanza de vida
 VEV_m de la esperanza de vida

³⁵ Ver <http://www.pnud.org.ve/idh/metodologia.asp>

El componente Ingreso se mide con la siguiente fórmula:

$$CLE = \frac{MAT_{año} + 2 * CA_{año}}{3}$$

Donde: MAT es la tasa de matrícula combinada para el año en estudio
CA Componente alfabetismo para el año en estudio³⁶

Mientras que el componente ingreso CI del Índice de Desarrollo Humano se mide de la siguiente manera:

$$CI = \frac{I - VI_m}{VI_M - VI_M}$$

Donde: I Ingreso en dólares para el año en estudio
VI_M Valor máximo del ingreso
VI_m Valor mínimo del ingreso

Por su parte INEGI genera estadísticas de carácter social: como el número de asegurados eventuales y permanentes del seguros social, tasa de mortalidad infantil, alfabetismo, grado de escolaridad por grupos de edades, permanencia y deserción escolar, eficiencia terminal, distribución del ingreso, maltrato infantil, violencia social, número de bibliotecas, lugares de recreación, participación de la población en las votaciones, indicadores de bienestar de la población indígena (escolaridad, analfabetismo, mortalidad infantil, etc), discapacitados (accesos a servicios de salud, escolaridad, empleo, etc), indicadores de medio ambiente y sustentabilidad, entre otras estadísticas susceptibles de utilizarse para medir el desarrollo.³⁷

Pero además, es preciso medir el desarrollo municipal, desde el mismo municipio. Para ello se requiere contar con indicadores locales, generados directamente por el gobierno y por organizaciones no gubernamentales. Los indicadores los entendemos como aquellos datos o medidas que nos permiten estimar el desarrollo de acuerdo con variables y dimensiones que abarcan este fenómeno, datos o medidas que sirven para diagnosticar el estado actual, para

³⁶ A su vez la tasa de matrícula tiene esta fórmula: $TCM = \frac{Mat_{año} - VM_m}{VM_M - VM_m}$ es decir Tasa Bruta de la Matrícula (Mat)

menos valor mínimo de la matrícula VM_m entre la diferencia de los valores máximo y mínimo. La tasa de alfabetismo es lo mismo pero aquí es la tasa bruta de alfabetismo y los valores máximo y mínimo de Alfabetismo.

³⁷ Ver www.inegi.gob.mx en la sección de estadísticas por tema. subsección estadísticas sociodemográficas.

analizar éste comparativamente con el pasado, y realizar proyecciones hacia el futuro, de acuerdo con un modelo que fije objetivos y metas a alcanzar en el proceso de desarrollo.

Los indicadores son los relativos al crecimiento económico que es un componente del desarrollo social, pero también de los otros componentes igual o más importantes relacionados con los bienes y servicios que elevan el bienestar de las personas: nivel promedio de educación de la población, en salud número de médicos y camas de hospital por habitante, grado de participación política de la población, entre otros.

Además los indicadores pueden ser clasificados bajo un modelo "que sirva como marco de referencia teórico, mensurable a partir de ciertas dimensiones que fijamos como: a) explotación racional de los recursos; b) equitativa distribución de la riqueza, y c) mejores núcleos y expectativas de vida".³⁸

Para establecer programas regionales de desarrollo se requieren estadísticas confiables que permitan hacer comparaciones en el tiempo y conocer la magnitud de los problemas a los que se enfrenta. En 1978 y por extensión hoy en el año 2004, se pueden enumerar los siguientes problemas relacionados con la información estadística municipal:

- a) El servicio estadístico nacional es deficiente, entre otras causas, porque el artículo 1º del Reglamento de la Ley Federal de Estadística, establece que en cada municipio debe haber una sección de estadística y, en la práctica, observamos que solamente en los municipios-metrópolis se cumple con la disposición señalada;
- b) El servicio estadístico nacional recolecta, elabora, analiza y publica datos fundamentales sobre la realidad nacional, estatal y municipal, pero hace caso omiso de datos complementarios que para fines de programación o planeación del desarrollo regional son indispensables. Por ejemplo, carecemos de datos sobre los niveles de precios en las entidades federativas, ignoramos las erogaciones que hacen las pequeñas

³⁸ MORENO Collado, Jorge, Regina Jiménez-Ottalengo y Fernando del Villar. "Los indicadores y factores sociales, políticos y económicos del desarrollo y subdesarrollo municipal". En *Los municipios de México*. México, UNAM, 1978. p. 80.

empresas comerciales, industriales y agrícolas en materia de sueldos y salarios, así como el volumen de ganancias o los ingresos que por concepto de renta obtienen los propietarios de bienes inmuebles;

- c) El servicio estadístico nacional publica los datos estadísticos con notorio retraso.
- d) El servicio estadístico nacional no cuenta con suficiente personal capacitado para cumplir con sus funciones en las secciones de estadística estatales y municipales;
- e) Las dependencias federales que recolectan, elaboran y analizan estadísticas sectoriales no tienen ningún programa de coordinación; generalmente presentan resultados contradictorios, dan a conocer cifras diferentes de una misma magnitud económica;
- f) En ciertas esferas de decisión política-dependencias federales o gobiernos estatales aún no se toma conciencia de la importancia que para el desarrollo tiene el contar con información cuantitativa suficiente y oportuna para conocer el comportamiento de los fenómenos políticos, económicos y sociales;
- g) Un sector de la población compuesto por comerciantes, fabricantes y casatenientes niega su cooperación al servicio estadístico nacional, ocultando algunos datos o falseando otros por un excesivo individualismo y por temor; y,
- h) La preparación técnica de muchos de los encargados de recabar la información, es muy precaria y a veces mala. Por lo que uno se enfrenta a veces con la barrera infranqueable de la falta de datos y de datos falseados o equívocos".³⁹

En el 2004 se contaba ya con un sistema de información municipal en el INEGI, denominado SIMBAD, y en la Secretaría de Gobernación, mediante el Centro de Estudios Municipales, se procesa información municipal. Sin embargo, en el Municipio de Nezahualcóyotl –que es nuestro objeto de estudio--, aún no se cuenta con una oficina de

³⁹ MORENO Collado, Jorge. *et. al.*, *op. cit.*, pp. 80-81.

Estadísticas⁴⁰, factor que impide afrontar los problemas urgentes y, sobre todo, solucionarlas distribuyéndolos en el tiempo.

"Lograr que en cada municipio se cobre conciencia de una realidad llena de carencias y necesidades, que la participación en la vida comunitaria se incremente, será un factor de promoción que sumado a planes de desarrollo socioeconómico, lleve a esas entidades a una acción integral de desarrollo".⁴¹

⁴⁰ Cada municipio del país debe disponer de información exhaustiva de sí mismo; sin ella, estamos expuestos a caer en contradicciones graves que hacen peligrar el éxito de los programas que se llevan a cabo." MORENO Collado, Jorge., *op. cit.*, p. 83.

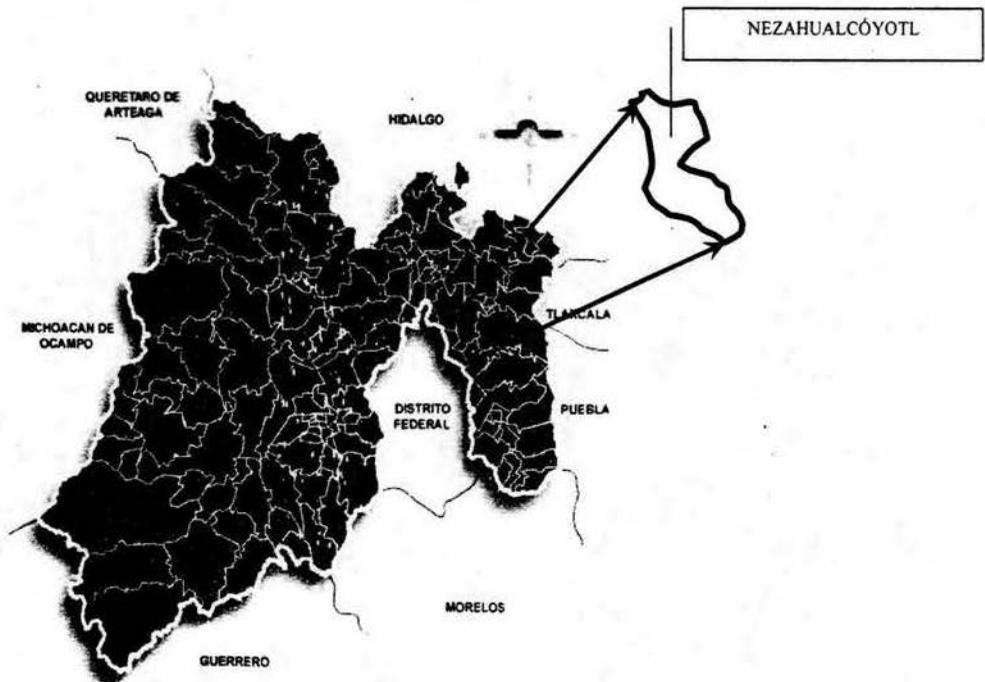
⁴¹ *Idibem.*

CAPÍTULO 2

Nezahualcóyotl: Municipio 120 del Estado de México

Este trabajo se limita a estudiar el Municipio de Nezahualcóyotl, perteneciente al Estado de México. Dicho municipio ocupa un poco más de 62 km², y se encuentra situado al noreste del Estado de México.

Sus límites geográficos son los siguientes: Al Norte tiene frontera de 5.6 kilómetros con el Municipio de Ecatepec; al Noroeste con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal en una franja de 3 kilómetros; al Oriente con los municipios de Los Reyes la Paz y Chimalhuacán, en una longitud de 7.4 kilómetros; y al Poniente en 3.6 kilómetros con las delegaciones de Iztacalco e Iztapalapa del D.F.



2.1. Crecimiento demográfico

El número de habitantes en el municipio de Nezahualcóyotl, según cifras oficiales ha venido decreciendo. Como se observa en el Cuadro N° 1, entre 1960 y 1970, el crecimiento de Nezahualcóyotl es explosivo (15.9%), casi 5 veces más al promedio nacional (3.5%), debido a que se constituyó en la zona natural de alojamiento del capital humano que demandaba la industria y los servicios en el Distrito Federal. No obstante en la última década 1990-2000, según cifras oficiales la población no sólo no creció, sino disminuyó en 0.2%.

Cuadro N° 1

POBLACION EN NEZAHUALCÓYOTL	
Década	Tasa media de aumento en %
1949-1954	82.05%
1960-1970	15.90%
1970-1980	7.48%
1980-1990	-0.67%
1990-2000	-0.20%
2000-2055	-0.50%
2005-2010	-0.51%
Fuente: INEGI y Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006	

Esta tendencia demográfica se ha estacionado en un total de 1'225,972 habitantes,⁴² constituyéndose en el cuarto municipio más poblado de la República Mexicana. Al relacionar la población con su territorio (Densidad de Población), tenemos que el Municipio de Nezahualcóyotl es el más densamente poblado de la República Mexicana, lo

⁴² Cifra se piensa muy baja en la realidad: "Con el Gobierno Federal mantenemos diferencias de fondo en cuestiones muy específicas como el conteo de población y vivienda realizado por el INEGI. Hemos impugnado esos resultados con argumentos contundentes para poner en duda su veracidad. Dicha cuestión cobra importancia porque tiene un efecto vital para determinar y distribuir las partidas del presupuesto federal a las entidades y municipios". BAUTISTA, Héctor. Primer Informe de Gobierno, Presidencia Municipal de Nezahualcóyotl, México, 2001, p. 32.

cual demanda una magnitud de servicios públicos y urbanos, y da una idea del enorme esfuerzo que año con año debe realizarse para satisfacer las necesidades de sus habitantes.

Cuadro N° 2		
MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DE MÉXICO (2000)		
Estado	Municipio	Población
Jalisco	Guadalajara	1,646,319
México	Ecatepec de Morelos	1,622,697
Puebla	Puebla	1,346,916
México	Nezahualcóyotl	1,225,972
Chihuahua	Juárez	1,218,817

Fuente: Datos publicados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en <http://www.cedemun.gob.mx/>

Cuadro N° 3		
LOS 20 MUNICIPIOS MÁS DENSOS DE MÉXICO (2000)		
Estado	Municipio	Densidad Habitacional hab/km ²
México	Nezahualcóyotl	19,773.7
México	Chimalhuacán	14,571.6
México	Ecatepec de Morelos	12,861.2
Jalisco	Guadalajara	8,761.2
México	Tlalnepantla de Baz	8,749.7
México	Tultitlán	7,718.2
México	Valle de Chalco Solidaridad	7,257.4
México	Atizapán de Zaragoza	6,242.6
México	La Paz	5,803.4
Oaxaca	Santa Lucía del Camino	5,799.2
Nuevo León	San Nicolás de Los Garza	5,724.4
México	Coacalco de Berriozábal	5,616.1
México	Naucalpan de Juárez	5,543.6
Nuevo León	Guadalupe	4,429.4
Tamaulipas	Tampico	4,338.4
Veracruz	Orizaba	4,240.0
México	Tultepec	4,147.5
México	Cuautitlán Izcalli	4,121.3
Veracruz	Xalapa	3,297.5
México	Metepéc	3,177.0

Fuente: Datos publicados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en <http://www.cedemun.gob.mx/>

La población en su mayoría concurre a trabajar en actividades fuera del municipio: a la zona de servicios e industrias del D. F., Texcoco y Ecatepec, considerados como sus mercados de trabajo naturales. No es de extrañar en consecuencia, que la población

residente en Nezahualcóyotl requiera de condiciones más favorables para arribar a su destino, mejorar los servicios de alimentación, educación, salud y esparcimiento. Es decir, un municipio donde su población no tiene sus fuentes de trabajo fundamentales, o un Municipio Metropolitano de Servicios, requiera infraestructura y servicios relacionados con el desarrollo humano.

2.2. Antecedentes

El actual territorio ocupado por el Municipio de Nezahualcóyotl era parte del Lago de Texcoco, desecado durante siglos, proceso acelerado con la terminación de las obras del Gran Canal y de un amplio sistema de desagüe general de la Cuenca de México inaugurado el 17 de marzo de 1900.⁴³

Este proceso liberó terrenos de propiedad federal, que desde 1917, el entonces presidente Venustiano Carranza, mediante acuerdo presidencial del 16 de agosto, mandó practicar deslinde y medir los terrenos desecados para precisar la propiedad que correspondía a la nación y poder utilizarlos o venderlos.

Un primer asentamiento ocurrió en 1933, y para evitar que las colonias se inundaran fue construido el Bordo de Xochiaca, con lo cual se estimuló la afluencia de habitantes que buscaban terrenos a bajo costo, pero que carecían de servicios. El poblamiento siguió, entre 1945-1946 se formaron las colonias del ex-Vaso de Texcoco.⁴⁴ Estas colonias fueron: Juárez Pantitlán, México y El Sol, colonias proletarias creadas por Decreto del presidente Manuel Ávila Camacho.

Hacia 1949 había 2,000 habitantes; en 1954 ascendían a 40,000, lo que representa una tasa media de crecimiento demográfico de 82%. En 1950 había ya 33 colonias, y continuaba la creación de fraccionamientos. Estos breves datos nos permiten afirmar que el municipio de

⁴³ Una concisa pero rica narración de este proceso de desecación del Lago de Texcoco, se encuentra en: GRACÍA Luna O., Margarita y Pedro Gutiérrez Arzaluz. *Nezahualcóyotl. Monografía Municipal*. México, Coedición AMECRON y el Instituto de Cultura Mexiquense del Gobierno del Estado de México, 1999, pp. 91-95.

⁴⁴ IGLESIAS, Maximiliano. *Nezahualcóyotl: Testimonios históricos 1944-1963*. H. Ayuntamiento Municipal de Nezahualcóyotl, México, 1999, p. 13.

Nezahualcōyotl no nace para dar origen al Estado mexicano, sino como creado por este mismo.

El origen del municipio de Nezahualcōyotl, su proceso de formación, no se deriva de la voluntad de algunas personas de asociarse; ni tampoco tuvo su origen en un pacto social o cuerpo político que les da el vínculo de sociedad. Conocer la génesis de Nezahualcōyotl es importante porque al no conformarse como muchos otros de México, su población está desarticulada, cada cual jala para donde quiere, y esto se refleja en su vida municipal o social: no les interesa el bien comunitario.

Nace de la venta comercial de terrenos baratos, albergando a la población que la actividad industrial urbana del D. F. demandaba para su funcionamiento.⁴⁵ y luego de los intereses particulares de políticos y dirigentes de colonos.

2.3. Origen del municipio de Nezahualcōyotl

Nezahualcōyotl nace el 23 de abril como el municipio número 120 del Estado de México. Los habitantes que en 1960 ascendían a 80,000, solicitaron su municipalización para separarse del Municipio de Chimalhuacán, aduciendo que la solución de los problemas estaba en manos de los propios colonos.

El Municipio de Nezahualcōyotl nace de una decisión el Gobierno del Estado de México, fundamentada en algunas organizaciones de colonos. La consecuencia de ello es que es evidente que el municipio pierde raíces históricas, sus características tradicionales o yusnaturalistas y dejan de tener valor sus prerrogativas de autodeterminación para agregarse todos los municipios a una noción más amplia de comunidad, la estatal. Y así es como lo municipal, no es sino una participación (a través de diversas vías, como la desconcentración, la descentralización, la autarquía, etc.) de lo estatal. Para esta doctrina, el

⁴⁵ Véase este proceso de "colonización" o de fraccionamiento a: GRACÍA Luna O., Margarita y Pedro Gutiérrez Arzaluz. *Nezahualcōyotl. Monografía Municipal*. México, Coedición AMECRON y el Instituto de Cultura Mexiquense del Gobierno del Estado de México, 1999, pp. 94-100.

nombre mismo de municipio deja de tener significación trascendente, pues éste bien podría sustituirse por el de partido, departamento, distrito o delegación."⁴⁶

Surge así Nezahualcáyotl, en el contexto de la planeación territorial y formado por gentes de muchas regiones, lo cual le hace perder cohesión a sus habitantes. El Valle de México, en otro tiempo región natural de importantes asentamientos de pueblos indígenas, sobre los que surgieron los municipios coloniales, es ahora una región confusa, o conurbada, como suele calificarse, para indicar la confusión de poblaciones estatales diferentes. Fenómeno que se percibe dentro de municipios como Nezahualcáyotl o Ecatepec conformados por una población en su gran mayoría proveniente de otros Estados.

Este origen no comunitario ni regionalizado de Nezahualcáyotl, tiene como consecuencia la falta de corresponsabilidad, de solidaridad entre las diversas zonas que lo conforman; es incluso un factor de carencia de pertinencia a un municipio, lo cual se refleja en los deseos de unos cuantos **remunicipalizarlo, con la creación de un Municipio denominado Aragón.**

2.4. Necesidades básicas en Nezahualcáyotl

Cuando se conformaba Nezahualcáyotl y aún apenas hace 30-25 años, las zonas habitacionales carecían de muchos servicios públicos y sus habitantes en proporción importante eran gente modesta, los problemas afloraban por todas partes. Hoy en día el municipio está saliendo de su postración y camina hacia estadios de desarrollo más altos.

Desde 1994, el INEGI ha realizado un cuadro de indicadores sobre el Bienestar en los diferentes municipios de México (ver Cuadro N° 5). Debido a ello, resalta que para el año 2000, de acuerdo con esos indicadores, Nezahualcáyotl se encuentra en el estrato más alto el número 7, junto a municipios como Toluca, la capital del Estado.

Esto nos lleva a afirmar que al analizar la problemática actual del municipio no podría realizarse bajo la óptica de la presencia de problemas de insuficiencias absolutas: calles sin

⁴⁶ UGARTE Cortés, Juan. *La Reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio*. México, Editorial Porrúa S.A., 1985. pp. 153-154.

pavimentar, viviendas deplorables, etc.; sino bajo la lente de un municipio en franco mejoramiento, lo cual por cierto implica retos mayores: mantenimiento, conservación, obras de mejoramiento ambiental y de imagen urbana, seguridad pública, esparcimiento y recreación, deportivos, bibliotecas, más universidades, almacenamiento de basura, fuentes de trabajo de alto valor agregado y de tecnología limpia. Es decir, servicios y una economía de mayor calidad.

Cuadro N° 4				
MUNICIPIOS EN EL ESTRATO 7				
Clave	15002	15009	15013	15019
Nombre	Acolman	Amecameca	Atizapán de Zaragoza	Capulhuac
Clave	15025	15029	15030	15031
Nombre	Chalco	Chicoloapan	Chiconcuac	Chimalhuacán
Clave	15053	15054	15057	15058
Nombre	Melchor Ocampo	Metepec	Naucalpan de Juárez	Nezahualcóyotl
Clave	15081	15091	15095	15096
Nombre	Tecámac	Teoloyucán	Tepotztlán	Tequixquiac
Clave	15108	15109	15122	15120
Nombre	Tultepec	Tultitlán	Valle de Chalco Solidaridad	Zumpango
Clave	15020	15023	15024	15121
Nombre	Coacalco de Berriozábal	Coyotepec	Cuautillán	Cuautillán Izcalli
Clave	15033	15037	15039	15044
Nombre	Ecatepec de Morelos	Huixquilucan	Ixtapaluca	Jaltenco
Clave	15060	15068	15070	15076
Nombre	Nicolás Romero	Ozumba	Paz, La	San Mateo Atenco
Clave	15099	15103	15104	15106
Nombre	Texcoco	Tlalmanalco	Tlalnepantla de Baz	Toluca

Fuente: CONAPO. Índice Nacional de Desarrollo por Municipios

Cuadro N° 5

INDICADORES DE ESTRATOS DE BIENESTAR MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO AÑO 2000

Variables	Estatal	Nacional	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Estrato 7
% de población menor de 15 años	45.9	42.4	40.8	41.3	36.6	34	31.8	33.4	34
% de población residente nacida en otro estado	1.5	3.6	4.3	4.5	8.4	19.2	50.1	40.7	18.5
% de población de 5 años y más que en 1995 residía en otro estado	0.7	1.6	1.5	1.8	2.1	4.4	7.5	6.4	4.6
% de población de 6 a 14 años alfabeta	82.7	86.7	87.2	88.9	91.3	93.9	93.9	92.6	87.3
% de población de 15 años y más alfabeta	73.5	78.3	83.7	80.9	89.3	93.8	95.6	93.5	90.5
% de población de 6 a 11 años que asiste a la escuela	88.7	93.9	93.8	94.1	95.4	96.8	96.5	95.8	94.2
% de población de 12 a 14 años que asiste a la escuela	77.9	81	77.6	83.2	86.9	91.6	91.3	89.3	85.3
% de población de 15 a 19 años que asiste a la escuela	25.5	32.6	26.9	35.7	40.6	49	54.6	50.5	46.5
Escolaridad promedio	4.2	5	5.3	5.5	6.7	7.7	8.5	8	7.5
Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 años y más	3.5	3.5	3.1	3.2	2.7	2.5	2.2	2.4	2.5
Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 a 19 años	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
% de población económicamente activa	36.9	34	43.6	36.8	46.6	49.3	51.7	49.9	49.3
% de población ocupada que son trabajadores en servicios públicos	2.1	2.5	3	3.9	4.6	4.9	6.8	6.3	5.8
% de población ocupada que son comerciantes o dependientes	6.1	6.6	9.3	12	11.4	13	15.8	14.9	12.5
% de población ocupada que trabaja menos de 24 horas a la semana	13.6	19.2	11.9	15.7	11.3	10.8	9.6	10.1	11.2
% de viviendas con piso de tierra	34.5	26.4	24.4	23	13.3	5.9	3.4	6.4	13.2
Cuartos por vivienda	2.9	3.1	3.2	3.3	3.4	3.7	3.9	3.8	3.6
% de viviendas con drenaje	15.5	33	43.2	39.9	69.9	86.3	94.1	86.3	78.1
% de viviendas con agua entubada	54.2	67.8	82.9	79.9	90.8	94.3	96.2	93.4	88.8
% de viviendas con electricidad	79.9	89.8	91.2	93.3	95.9	98.3	99.1	97.9	95
Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 a 29 años	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7
Factor de dependencia	3.3	3.4	2.4	3	2	1.8	1.6	1.7	1.8
% de población rural	25.3	45	86	74.1	59.6	51.4	4.9	19.9	31.2
% de población urbana	74.7	55	0	5.4	18.4	16.2	90.9	72.9	60.7
% de población con postprimaria	20.1	28.5	30.2	34.1	46.7	58	64.1	59.3	51.8
% de población ocupada en el sector primario	35	46.8	35.9	24.2	19.2	7.8	1.2	5.2	15.9
% de población ocupada en el sector terciario	29.5	31.7	34.9	42.8	44.7	48.5	63.5	59.5	53.4
% de población ocupada que trabaja menos de 33 horas a la semana	23.9	31.8	19.1	25.2	18.6	17.3	15.4	16.3	18.3
% de viviendas con un cuarto	8.7	6.7	8.2	6.7	8.9	8.5	9.1	8.9	9.5
% de viviendas que usan leña o carbón para cocinar	77.4	66.3	44.9	44.9	19.8	5.3	1.3	8.1	17.2
Relación de hijos fallecidos de mujeres de 20 a 29 años	7.1	5.4	5.8	4.9	4.8	3.6	3.5	3.9	3.8
% de población no derechohabiente	93.7	90.2	86.8	84.4	72.5	61.8	51.4	57.4	58
% de población ocupada que son trabajadores familiares sin pago	14.5	17.1	7.7	7.6	4.7	3.4	1.8	2.7	4.1
% viviendas sin baño exclusivo	64.9	54	47.1	45.8	24.1	11.6	9.7	14.9	13.5
% viviendas sin refrigerador	88.9	69.8	73	67.3	56.9	41.8	24.3	32.1	30.6
% viviendas sin televisión	49	39.5	28.7	29.3	15.2	7.5	3.9	7.9	13.3

FUENTE: Elaborado por INEGI con base en los datos del Censo General de Población 2000, www.inegi.gob.mx

2.4.1. Necesidades humanas y responsabilidades municipales

En este apartado detallaremos las necesidades de los habitantes del municipio y, dentro de ellas, la parte que le corresponde solucionar al Ayuntamiento (la máxima autoridad del mismo), en un marco de restricción financiera muy alto.

Las necesidades se definen como la diferencia entre requerimientos y satisfactores. Esta brecha de necesidades de los habitantes va desde alimentación hasta descanso y esparcimiento de calidad.

Para la satisfacción de necesidades, los habitantes practican su propia economía, son empleados, empresarios o comerciantes. En este nivel, corresponde al Ayuntamiento crear un entorno favorable para que sus habitantes tengan mayores oportunidades de mejorar su propia economía, como el fomento de actividades económicas de mayor valor agregado.

También sus necesidades las satisfacen mediante obras y servicios públicos municipales, que pueden correr a cargo directamente del Ayuntamiento como también a través de empresas municipales, de organismos públicos municipales.

Entre las principales formas de prestación mediante las cuales los Ayuntamientos han de cubrir dichos servicios, destacan las siguientes:

- ◆ **Directa.**- El Ayuntamiento se responsabiliza por entero de todo el proceso de prestación del servicio. Por lo común se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin.
- ◆ **Concesión.**- El Ayuntamiento cede a una persona física o moral la prestación o el manejo, total o parcial, de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato.
- ◆ **Convenio.**- Realizado entre el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.

- ◆ Organismo descentralizado.- Por medio de la creación de un órgano administrativo por la administración pública municipal se transfiere la prestación de un servicio a dicha dependencia, aunque los organismos descentralizados carecen de autonomía jurídica y financiera respecto del Ayuntamiento.
- ◆ Empresa paramunicipal.- La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme.
- ◆ Fideicomiso.- Consiste en colocar recursos financieros en una institución financiera encargada de administrarlos para generar excedentes, los cuales se destinan al suministro de un determinado servicio.
- ◆ Asociación.- Representa un acuerdo de coordinación entre dos o más Ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular.⁴⁷

Si bien estas formas de prestación son las usualmente consideradas en las leyes orgánicas municipales, en el inciso "i" del Artículo 115 Constitucional se permite la inclusión de otros y/o la omisión de algunos de ellos, dependiendo de la particularidad municipal. En esta era de retiro gradual del poder público y de mayor participación de la ciudadanía, ahora también pueden concurrir a la prestación de bienes y servicios públicos los sectores social y privado mediante empresas particulares, cooperativas dirigidas por organizaciones civiles y por asociaciones del municipio con la sociedad.

Los gobiernos municipales son decisorios e instrumentadores de respuestas y/o soluciones a los requerimientos básicos de la comunidad a través de las políticas municipales. Las responsabilidades municipales se convierten en políticas de acción lo que constituye el Eje Sustantivo, donde se ubican por grandes grupos las políticas que surgen como respuesta a esta dinámica y que son la sustancia misma del quehacer municipal. Para una mejor comprensión hemos considerado en este eje cuatro grandes rubros:

- a) Políticas de Bienestar Social.
- b) Políticas de Desarrollo Económico.
- c) Políticas de Gobierno y relación con la Sociedad.
- d) Políticas de Recreación.⁴⁸

⁴⁷ GARCÍA del Castillo, Rodolfo y Misael Hernández Torres. *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*. División de Administración. Pública. Colección de Documentos de Trabajo del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1994, p. 2.

⁴⁸ MEJÍA Lira, José. *Problemática y desarrollo municipal*. México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 1994, p. 13.

También "... los Ayuntamientos como órganos del gobierno municipal, son gestores..."⁴⁹ premisa que proviene del Artículo 115 Constitucional donde se señala que "Los municipios, con el concurso de los Estados [entendidos como Entidades Federativas integrantes de la República] tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos..." Al concurrir el concurso del Estado y el municipio, se requiere la gestoría de éste ante el Estado para lograr los recursos para proveer dichos servicios.

Las responsabilidades municipales del bienestar de sus habitantes no lo son en 100%, debido a que el individuo en sí mismo gana cada vez mayor libertad de labrar su propio destino. Además, la parte que sí le correspondería, o la magnitud que han alcanzado las necesidades de los habitantes del municipio son tales que se ha rebasado la capacidad del gobierno municipal para enfrentarlas. Ante ello, se tienen dos salidas: 1) Que las responsabilidades del municipio se distribuyan en el tiempo y 2) "gran parte de las posibilidades de mejorar los servicios públicos se derivan de la incorporación de agentes sociales en su prestación, no sólo bajo procesos de privatización, sino de concientización y generación espontánea de la sociedad en su conjunto para dar respuesta a necesidades importantes de la sociedad".⁵⁰

2.4.2. Las necesidades económicas básicas

La economía del municipio de Nezahualcóyotl presenta características más cargada hacia la prestación de servicios, que a la industria y carece de sector primario (agropecuario). Es decir, las necesidades de sus habitantes no las obtiene dentro del propio municipio.

La principal fuente de satisfacción de las necesidades de los habitantes se logra mediante actividades de auto sostenimiento, participando en los mercados industrial y de servicios.

⁴⁹ GARCÍA del Castillo, Rodolfo y Misael Hernández Torres. *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*. División de Administración. Publica. Colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1994, p. 2.

⁵⁰ MEJÍA Lira, José., *Op. cit.*, p. 14.

2.4.3. Las Fuentes de Trabajo

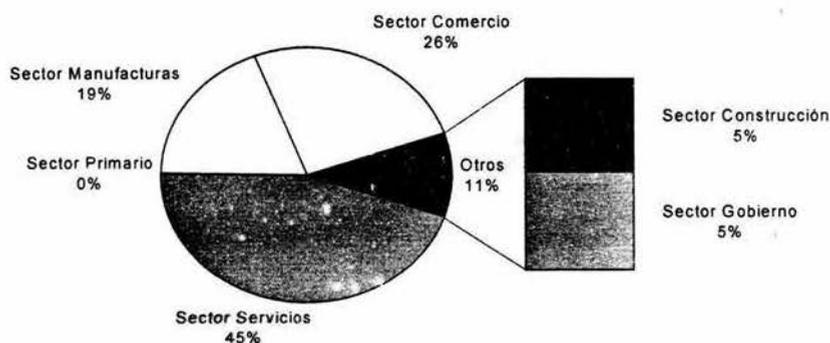
En el año 2000, según datos censales, la población mayor de 12 años, en edad de trabajar ascendió a 904,665 personas. De éstas, de acuerdo con cifras del censo económico de 1998, dentro del Municipio estaban ocupadas 86,681 en 41,266 establecimientos. Del total de personas en edad de trabajar, sólo entre un 9 y 12%, estimamos, están empleadas en la economía interior de Nezahualcóyotl en establecimientos industriales y de servicios.

Cuadro N° 6						
UNIDADES ECONÓMICAS Y PERSONAL OCUPADO SEGÚN MUNICIPIO, 1993 Y 1998						
Municipio	UNIDADES ECONOMICAS			PERSONAL OCUPADO		
	1993	1998		1993	1998	
	Número	Número	T.C.M. %	Número	Número	T.C.M. %
Estado de México	227,605	320,558	7.1%	991,592	1,222,569	4.3%
Naucalpan de Juárez	18,112	21,340	3.3%	159,785	168,624	1.1%
Tlalnepantla de Baz	16,600	20,143	3.9%	148,744	154,973	0.8%
Ecatepec de Morelos	33,445	45,151	6.2%	116,630	145,289	4.5%
Toluca	16,330	23,754	7.8%	84,361	107,685	5.0%
Nezahualcóyotl	36,142	41,266	2.7%	75,059	86,681	2.9%
Cuautitlán Izcalli	5,231	9,355	12.3%	53,928	74,337	6.6%
Atizapán de Zaragoza	5,582	8,353	8.4%	27,304	35,990	5.7%
Tultitlán	4,199	8,115	14.1%	21,474	33,564	9.3%

T.C.M. es la tasa de crecimiento promedio anual para el periodo 1993-1998
 FUENTE: Datos del Censo Económico, INEGI.

De acuerdo con el Cuadro N° 6, Nezahualcóyotl ocupa el quinto lugar en número de personas ocupadas al interior de su economía, y no se observa un mejoramiento sustancial. El número de establecimientos crece apenas al 2.7% entre 1993-1998, tasa muy baja comparada con crecimientos de 14, 12 y 6% de otros municipios como Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, respectivamente. Para el año 2000, de los habitantes de Nezahualcóyotl que se encontraban ocupados, alrededor de 470,588 personas, el 45% estaba ocupado en el sector servicios; en el comercio, 26%; el 19% de los ocupados trabajan en industrias manufactureras; y en otras actividades el restante 10% (Ver gráfica 1).

GRAFICO 1
Sector de empleo de los habitantes de
Nezahualcóyotl, México (2000)



Fuente: Datos del Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI

También para el 2000 se observa una desocupación de 7,891 personas, es decir, una tasa del 1.6% menor al promedio nacional que ronda el 3%. Sin embargo, existe una gran población inactiva del orden de 470,000 personas, sumadas la población económicamente inactiva y la desocupada. La economía de Nezahualcóyotl no es del todo atractiva para emplearse por sus habitantes y desplegar más sus potencialidades de desarrollo. Esto representa un problema para nuestro municipio de estudio. El fomento de instalación de empresas de alta tecnología y limpia podría ser una buena solución. Terrenos los hay para construir hasta un corredor industrial.⁵¹

2.5. La economía municipal: características

La actividad industrial manufacturera se encuentra muy poco desarrollada en el municipio en estudio. Como se observa en el Cuadro N° 8, el Valor Agregado de las manufacturas es

⁵¹ "La creación de una Universidad, una zona de tolerancia, una clínica y hasta de una zona industrial en Nezahualcóyotl, se podrá palpar si el Gobierno del Estado de México dona al Municipio parte de las 240 hectáreas del bordo de Xochiaca, afirmó Héctor Bautista". HERNÁNDEZ, Erika (Reportera). "Demanda Neza", *Reforma*, 5 de septiembre del 2001.

de apenas 838 millones de pesos, comparado con Tlanepantla que asciende a 98,772 millones de pesos, es decir, Nezahualcóyotl apenas representa el 0.8% (ni siquiera el 1%)

Cuadro Nº 8				
CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD MANUFACTURERA 1998				
LUGAR QUE OCUPA NEZAHUALCOYOTL EN EL ESTADO				
Municipio	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones totales	Valor agregado censal bruto
			(miles de pesos)	
Entidad	35,318	489,469	28,057,461	98,772,184
Tlanepantla de Baz	2,183	73,606	5,801,201	22,603,021
Toluca	2,127	41,439	2,962,719	14,108,260
Naucalpan de Juárez	2,126	78,697	4,802,486	11,504,641
Ecatepec de Morelos	4,698	59,732	3,481,951	11,098,353
Cuatitlán Izcalli	910	40,474	2,763,617	8,951,710
Lerma	297	14,511	876,062	3,798,644
Cuatitlán	268	7,874	922,759	3,456,621
Tultitlán	832	16,755	882,090	3,080,331
Jocotitlán	85	620	35,844	2,211,518
Tiangüistenco	388	8,232	558,510	1,855,551
Paz, La	703	10,309	481,623	1,508,048
Tepotzotlán	162	6,117	304,828	1,380,922
Atizapán de Zaragoza	979	13,008	518,512	1,337,086
Ixtapaluca	776	7,797	235,259	1,230,199
San Mateo Atenco	485	6,902	325,173	1,060,771
Ocoyoacac	179	3,420	241,567	1,018,979
Apaxco	59	742	75,927	1,001,757
Nezahualcóyotl	4,231	16,892	225,154	838,216

Fuente: INEGI Censo Económico 1998.

del municipio industrial por excelencia del Estado de México.

Por lo que respecta al comercio, Nezahualcóyotl ocupa el 6° lugar en Valor Agregado por los establecimientos comerciales (Véase Cuadro Nº 9), comparado con el 19° lugar en materia manufacturera.

Cuadro N° 9				
CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, 1998				
LUGAR QUE OCUPA NEZAHUALCÓYOTL EN EL ESTADO				
Municipio	Unidades económicas	Personal ocupado a/	Remuneraciones totales b/	Valor agregado censal bruto
			(miles de pesos)	
Entidad	182,670	409,063	7,739,233	36,708,882
Tlalnepantla de Baz	10,465	42,793	1,969,566	9,954,354
Naucalpan de Juárez	11,358	45,673	1,577,927	6,133,637
Ecatepec de Morelos	25,668	52,804	787,230	3,680,635
Toluca	13,111	35,606	703,312	3,339,875
Cuautitlán Izcalli	5,042	15,092	549,503	2,190,450
Nezahualcóyotl	22,410	38,950	238,676	2,076,252
Tultitlán	4,769	10,286	141,631	802,261
Atizapán de Zaragoza	4,742	11,562	190,398	757,740
Paz, La	3,539	8,121	176,481	734,163
Ixtapaluca	3,598	6,887	80,971	307,282
Cuautitlán	1,386	3,767	77,443	258,956
Lerma	1,081	2,208	43,529	245,663
Tepotzotlán	780	3,369	104,238	241,574
San Mateo Atenco	2,338	3,706	28,792	138,177
Tianguistenco	932	1,725	17,406	132,602
Jocotitlán	460	634	2,081	111,043
Ocoyoacac	817	1,173	2,090	23,257
Apaxco	325	558	4,419	23,000

FUENTE: INEGI, Censos Económicos 1998

El valor agregado comercial del municipio en estudio alcanzó en 1998 la cantidad de 2,076 millones de pesos, que equivale al 21% del municipio más productivo, Tlanepantla. Entonces, la economía de Nezahualcóyotl equivale en términos comerciales a una quinta parte, y en menos de una centésima porción en producción manufacturera, respecto de la economía de Tlanepantla.

Por su parte, los establecimientos de servicios, después del comercio, son los más importantes en Nezahualcóyotl. Producen un valor agregado para 1998 de 684 millones de pesos, comparados con el municipio mexiquense más importante en este rubro, Naucalpan, representan 18.5%. (Ver cuadro 10).

Cuadro Nº 10				
CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD DE SERVICIOS, 1998				
POSICIÓN DE NEZAHUALCOYOTL EN EL ESTADO				
Municipio	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones totales	Valor agregado censal bruto
			(Miles de pesos)	
Entidad	102,570	324,037	7,443,976	16,526,988
Naucalpan de Juárez	7,856	44,254	1,623,563	3,703,912
Tlalnepantla de Baz	7,495	38,574	1,483,067	2,989,391
Toluca	8,516	30,640	710,408	1,697,627
Cuautitlán Izcalli	3,403	18,771	406,173	1,228,597
Ecatepec de Morelos	14,785	32,753	388,049	941,006
Capulhuac	762	2,053	14,796	895,873
Tepotztlán	406	2,404	103,581	855,059
Atizapán de Zaragoza	2,632	11,420	374,102	695,045
Nezahualcóyotl	14,625	30,839	229,951	684,457
Jocotitlán	131	9,968	368,096	540,677
Huixquilucan	960	4,778	220,590	512,025
Chalco	1,812	4,581	54,573	426,509
Metepc	1,550	6,418	132,692	289,791
Tultitlán	2,514	6,523	110,149	229,520
Coacalco de Berniczábal	1,895	5,794	123,126	216,440
Lerma	463	3,295	110,437	151,549
Paz, La	2,017	4,618	42,753	126,179
Ixtapaluca	1,664	3,610	33,012	106,989

FUENTE: Censos Económicos 1998, INEGI.

En 1998, las personas ocupadas en establecimientos radicados en Nezahualcóyotl ascendieron a 86 mil, por lo que más de 400 mil personas se ocupan en otras actividades, la mayor parte fuera del municipio. Una idea de las actividades a las que se dedican nos la proporciona el Cuadro Nº 11. Los sectores comercio e industrias manufactureras son las actividades que absorben más personal de Nezahualcóyotl; le siguen los transportes, servicios de hoteles y restaurantes, gobierno y la construcción.

La unidad económica municipal es entonces un problema en el Municipio de Nezahualcóyotl. Aquella autarquía necesaria para convertir al municipio en la base del desarrollo económico y social. El problema es que el municipio sólo es autárquico en términos de dar empleo a sus habitantes ocupados en un 20%. Esta insuficiencia de 80% tendrá que ser subsanada en los siguientes años. Hay que promover las actividades

económicas de servicios, comerciales y manufactureras de alta tecnología, para lo cual sin duda aún falta mucho por hacer en-materia de servicios públicos municipales y en imagen urbana.

Cuadro N° 11		
POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD,		
NEZAHUALCOYOTL 2000		
SECTOR DE ACTIVIDAD	POBLACIÓN OCUPADA	Proporción %
TOTAL NEZAHUALCÓYOTL	470588	100.00
COMERCIO	120566	25.62
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	88130	18.73
OTROS SERVICIOS, EXCEPTO GOBIERNO	42237	8.98
TRANSPORTES, CORREOS Y ALMAC.	32709	6.95
SERVICIOS DE HOTELES Y RESTAURANTES	26126	5.55
ACTIVIDADES DEL GOBIERNO	25212	5.36
CONSTRUCCIÓN	24302	5.16
SERVICIOS EDUCATIVOS	23535	5.00
NO ESPECIFICADO	20012	4.25
SERVICIOS DE SALUD Y ASIST. SOCIAL	18874	4.01
SERVICIOS DE APOYO A LOS NEGOCIOS	16126	3.43
SERVICIOS PROFESIONALES	12097	2.57
INFORMACIÓN EN MEDIOS MASIVOS	5890	1.25
SERVICIOS FINANCIEROS Y DE SEGUROS	5440	1.16
SERVICIOS DE ESPARCIMIENTO Y CULTURALES	4567	0.97
SERVICIOS INMOBILIARIOS Y DE ALQUILER	2006	0.43
ELECTRICIDAD Y AGUA	1894	0.40
AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL...	694	0.15
MINERÍA	171	0.04

FUENTE: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000

CAPÍTULO 3

La problemática actual de Nezahualcóyotl

La actual administración municipal fundamenta sus acciones en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006. En él, se señala que ante el crecimiento poblacional que observará el municipio, que será estable e incluso con una ligera tendencia a disminuir (-0.5% promedio anual), lo cual se estima "no existirá una fuerte presión para el aumento de la infraestructura o equipamiento urbano y que el elemento a considerar será entonces la elevación de la calidad de los mismos."⁵²

Esto no significa por ningún motivo relajar los esfuerzos por el mejoramiento continuo del nivel de vida de los habitantes, sino por el contrario, es un momento para considerar en una mejor dimensión como es ahora la problemática del municipio.

3.1. Los servicios municipales

"Los servicios municipales son por excelencia la concretización de la gestión pública del Ayuntamiento... la prestación de los servicios públicos son la 'cara administrativa' de la labor gubernamental".⁵³

Los Servicios Públicos se pueden definir como el "conjunto de prestaciones ofrecidas a los habitantes de una determinada zona, cuyo disfrute no implica apropiación ni exclusión. La no apropiación significa que ningún individuo tiene la capacidad de reducir el ámbito de disfrute del servicio a sí mismo; la no exclusión significa que en principio cada individuo está capacitado para hacer uso de la totalidad del servicio, sin posibilidad de ser nominalmente excluido".⁵⁴ Para señalar la problemática de los servicios públicos en el municipio de Nezahualcóyotl, es preciso ver si la prestación o no de servicios públicos municipales cumple con los siguientes criterios o principios básicos:

⁵² H. Ayuntamiento Municipal 2003-2006. *Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006*.

⁵³ GARCÍA del Castillo, Rodolfo y Alejandro Herrera Macías. "Problemática de los servicios municipales: el caso de Oaxaca. Oaxaca". En José Mejía Lira, *Problemática y desarrollo municipal*, México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 1994, p. 33.

⁵⁴ *Economía Planeta. Diccionario Enciclopédico*. Barcelona, Editorial Planeta, 1982, Tomo 8, pp. 277-278.

- a) **Eficiencia.** Búsqueda de la optimización en el uso de los recursos disponibles.
- b) **Previsión.** Dar cuenta de las condiciones existentes y su pasado, a fin de visualizar la ocurrencia de la trayectoria natural y sus tendencias.
- c) **Orden.** Asegurar el proceso deductivo de la acción. Partir de lo general a lo particular; de lo estratégico a lo operativo; de lo global a lo específico.
- d) **Continuidad.** Garantizar la ininterrupción del proceso, su constante actualización y flexibilidad.
- e) **Unidad.** La interacción e interrelación de los sectores económicos, sociales y administrativos debe guiarse por normas generales que integren de manera coherente sus distintas actividades en torno a un proyecto coordinado de municipio."⁵⁵

3.2. Problemática de los servicios públicos municipales básicos

En cuanto a necesidades básicas la economía de Nezahualcóyotl sólo atiende a 20% de los ocupados en unidades económicas radicadas dentro del municipio, es decir, tenemos un déficit del 80%, al cual se agregaría el desempleo (1.6%) y el crecimiento natural de las personas en edad de trabajar y de la demanda de empleo. Ahora, veremos en cuanto a servicios públicos cuál es el déficit posible.

Para tener un punto referencial de comparación, seguiremos un método sencillo. Tomaremos el nivel más alto de cobertura de cada servicio en el Estado de México y lo compararemos con el existente en el municipio en estudio.

3.2.1. Agua potable y alcantarillado

"El agua es el componente principal de la materia viva, y un elemento indispensable para el bienestar social y el desarrollo económico del país. El agua es vida. Sin ella no puede haber desarrollo".⁵⁶ Sin duda los servicios de agua potable y saneamiento tratan de los procesos de *uso del agua* que inician con la extracción del vital líquido (o producción de

⁵⁵ GARCÍA del Castillo, Rodolfo y Misael Hernández Torres. *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*, "Colección de Documentos de Trabajo del CIDE", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1994, p. 33.

⁵⁶ Edwin B. Lake and Momar Souaré. "Water and Development in Africa". Publicado en *Development Express*, No. 09 1997. Editado por International Development Information Centre.
<http://www.acdi-cida.gc.ca/xpress/dex/dex9709.htm>

agua) y terminan con su devolución a la naturaleza. Este proceso lo podemos descomponer en los siguientes elementos:

En Nezahualcóyotl, estas actividades están a cargo del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS), cuyas características se plasman en el Cuadro N° 12.

Cuadro N° 12			
CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL ORGANISMO OPERADOR QUE PROPORCIONA EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA,			
Datos referentes a 1998 (Miles de Pesos)			
Concepto	ESTADO MEXICO	NEZAHUALCOYOTL	Proporción
Personal ocupado (Personas)	8,588	600	7.0%
Remuneraciones	310,944	18,505	6.0%
Variación de existencias	5,909	338	5.7%
Activos fijos netos	1,356,653	19,779	1.5%
Formación bruta de capital fijo	97,364	10,667	11.0%
Producción bruta total	2,522,460	279,605	11.1%
Insumos totales	862,509	87,134	10.1%
Valor agregado censal bruto	1,659,951	192,471	11.6%

Fuente: Primer Censo de Agua 1998, INEGI. Censos Económicos y de Servicios 1998.

Los servicios otorgados a las viviendas particulares por este Organismo no han sido suficientes. De acuerdo con el Censo, en el año 2000 sólo el 63% de dichas viviendas cuenta con servicio de conexión de agua y drenaje, un 30% adquiere agua de manera manual y el restante, 7%, no cuenta con el servicio. (Ver Cuadro 1 del Anexo Estadístico). El 63% de las viviendas tienen drenaje. Los demás servicios del proceso de suministro de agua y saneamiento, como serían tratamiento de aguas residuales son inexistentes. De hecho existen adeudos por 600 millones de pesos por concepto de descarga y manejo de aguas residuales en favor de la Comisión Nacional del Agua. En cuanto a la producción de agua, por extracción o compra de agua en bloque, asciende a un costo de 11 pesos por metro cúbico; sin embargo, las tarifas actuales sólo permiten recuperar 1.60 pesos, ¡se está subsidiando el agua en más de 85% de su costo!

Cuadro N° 13				
VIVIENDAS PARTICULARES Y DIFONIBILIDAD DE AGUA 2000				
MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL				
	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS'			
	Todo el Estado		Nezahualcóyotl	
	2,743,144	100.0%	274,984	100.0%
DISPONEN DE AGUA ENTUBADA				
EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA	2,465,287	89.9%	269,957	98.2%
-DENTRO DE LA VIVIENDA	1,468,818	53.5%	173,734	63.2%
-FUERA DE LA VIVIENDA PERO EN EL TERRENO	996,469	36.3%	96,223	35.0%
DISPONEN DE AGUA ENTUBADA				
POR ACARREO	96,997	3.5%	1,751	0.6%
-DE LLAVE PÚBLICA E HIDRANTE	56,145	2.0%	1,349	0.5%
-DE OTRA VIVIENDA	40,852	1.5%	402	0.1%
NO DISPONEN DE AGUA ENTUBADA	154,303	5.6%	759	0.3%
-USAN AGUA DE PIPA	54,175	2.0%	255	0.1%
-USAN AGUA DE POZO, RÍO, LAGO, ETC.	100,128	3.7%	504	0.2%
NO ESPECIFICADO	26,557	1.0%	2,517	0.9%

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Los últimos datos censales indican una cobertura de agua entubada disponible en las calles para los habitantes del 98.2%, quedando sólo un rezago de casi 2%. Esto no significa que el problema del abasto de agua está resuelto. Surgen nuevos problemas como el mantenimiento de las tuberías, la renovación en lugares donde se está haciendo vieja la tubería y, sobre todo, racionalizar realmente el agua hacia adentro de los hogares.

En el caso de la Zona Norte el agua que provee la Comisión Nacional del Agua contiene elevados niveles de hierro y manganeso, lo que da un color amarillento al agua que sale de la tubería. Problema que por cierto se ha solucionado en el 2003.

Sin la seguridad de un suministro de agua de alta calidad y racionalidad difícilmente podrían fomentarse las inversiones en empresas para Nezahualcóyotl, por ello, esta responsabilidad constitucional municipal debe priorizarse por sobre otras urgencias.

3.2.2. Alumbrado público

En Nezahualcóyotl, el servicio de alumbrado público está contratado con la Comisión Federal de Electricidad. Este organismo público coloca la infraestructura y suministra el

servicio, y el gobierno municipal paga directamente por el consumo público de alumbrado."El mantenimiento del alumbrado público en la ciudad es permanente. A la fecha se han reparado 9 mil luminarias y se han instalado 3 mil 917 más, con recursos del ramo 33, lo que se traduce en mayor seguridad y tranquilidad para los habitantes de las colonias".⁵⁷

Se estima que la cobertura de alumbrado público es de un 95%; el 35% de las luminarias debe recibir mantenimiento o cambio debido a que se funden. Esta estimación se basa en la cobertura casi total de energía eléctrica en las viviendas de Nezahualcóyotl.

Cuadro N° 14				
VIVIENDAS PARTICULARES CON ENERGÍA ELÉCTRICA 2000				
MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL				
	Viviendas Particulares			
	Todo el Estado	%	Nezahualcóyotl	%
DISPONEN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	2,743,144	100.0%	274,984	100.0%
NO DISPONEN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	2,685,595	97.9%	273,319	99.4%
	46,682	1.7%	277	0.1%

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

En Alumbrado Público la problemática pasa a ser de otra generación, no de cobertura sino de mantenimiento, de calidad. Para ello, la participación ciudadana ocupa un lugar preponderante en la prestación de este servicio, donde el Ayuntamiento aporta exclusivamente el 30% del capital en el mantenimiento del Alumbrado dejando a la ciudadanía el aporte del restante 70% y se fomente la participación de comités de colonias para planear la modernización del alumbrado, con luminarias más intensas y de menor consumo de energía.

3.2.3. Limpia

Este servicio se instrumenta bajo el régimen de prestación directa por parte del Ayuntamiento. La regulación del servicio de Limpia se basa en el Reglamento Municipal de Limpia, cuyo objeto es "regular el servicio de Limpia, atribuciones y responsabilidades

⁵⁷ BAUTISTA, Héctor. "Primer Informe de Gobierno, 2001". H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 2000-2003, Nezahualcóyotl, México, p. 24.

de la autoridad municipal prohibiciones y obligaciones para los habitantes y servicios del municipio de Nezahualcóyotl, así como establecer los preceptos para:

Un acercamiento a la magnitud del servicio de recolección de basura es que "de agosto del 2000 a junio del 2001 recolectó 360 mil toneladas de basura" mensualmente.⁵⁸ Si consideramos que diariamente en Nezahualcóyotl se generan en promedio 12 mil toneladas diarias,⁵⁹ casi un kilogramo de basura diaria por persona, en efecto la recolección al mes asciende a de 360 mil toneladas. Sin embargo, la recolección privada en algunas lugares llega a ser del 50% de la basura generada en las viviendas. Podemos estimar que entre 25% y 50% de recolección de basura la hacen particulares y el restante 75-50% el gobierno municipal.

La recolección pública se hace con 107 camiones recolectores y 11 de volteo; beneficia diariamente en promedio a 185 mil predios,⁶⁰ 257 escuelas, 47 mercados, 49 tianguis, 10 centros de salud, 2 centros deportivos, 22 áreas de gobierno municipal y 17 camellones."⁶¹

Mediante los *Consejos de Participación Ciudadana* se han realizado diversas Jornadas Comunitarias, como la del "Programa Integral de Limpia y Pinta de Guarniciones de Calles y Avenidas". Las cuales funcionan a ese nivel pero no resuelven el problema de limpia, debido a que estas actividades no tienen continuidad, porque no hay motivación más que de tipo político.

El municipio cuenta con tres tiraderos, Neza I (Sitio de Disposición Final), Neza II y Neza III; sólo el primero es administrado por el Ayuntamiento. Dentro de los trabajos realizados está el arrastre y conformación de la basura en una superficie de 10 mil metros cuadrados, a una altura de 7 metros; también se cubrió una plataforma de aproximadamente 5 mil metros cuadrados con material de escombros y tierra; se ha construido 120 metros de camino perimetral. Asimismo, hemos apoyado a la Zona Industrial (IZCALLI) en la limpieza de un área de 2 mil metros cuadrados². En nuestra agenda está pendiente la regularización de los tiraderos Neza II y Neza III. Destacamos que para el saneamiento de estos espacios

⁵⁸ BAUTISTA, Héctor. "Primer Informe de Gobierno", p. 23.

⁵⁹ Martha Hilda González, Secretaria de Ecología. "Exigen respeto a soberanía estatal" nota de Érika Hernández. *Reforma* 27, septiembre 2001.

⁶⁰ Aclarando que en Nezahualcóyotl, según el Censo, hay 274,984 viviendas.

⁶¹ "El 74.5% de la basura generada por día proviene de casas habitación, el 17% de los mercados, el 4.5% de los tianguis, el resto proviene de las escuelas, centros de salud, jornadas comunitarias y servicios especiales a empresas." BAUTISTA, Héctor. "Primer Informe de Gobierno", p. 23.

actualmente se tiene un avance del 65 por ciento, con una inversión de un millón 520 mil pesos para la compra de 32 mil metros cúbicos de tepetate utilizado para este fin. Con ello evitamos la propagación de malos olores y contribuimos a la reducción de los índices de contaminación. La recuperación de una parte importante de terrenos, permitirá al Ayuntamiento utilizarlos para los proyectos de nueva zona industrial, de tolerancia, de tianguis de autos y otros que ha proyectado el Cabildo Municipal.

Existe otro problema:⁶² la posibilidad de crear un nuevo basurero para el D.F. Según una "...funcionaria indicó que pedirán a la Agencia Internacional de Cooperación Internacional Japonesa, entregar el estudio que realizó sobre la factibilidad de crear en el ex lago de Texcoco el quinto módulo del Bordo de Xochiaca, que serviría para depositar basura de los 9 millones de habitantes del DF. "Están (el DF) haciendo promoción a ese proyecto y atentan contra nuestra soberanía; no puede ser que sustituyan un proyecto de inversión, como el del aeropuerto, por un relleno sanitario que impactaría en la salud de los habitantes de la zona oriente. Martha Hilda González, Secretaria de Ecología. "Exigen respeto a soberanía estatal!"⁶³

Si analizáramos cada una de estas actividades de limpieza pública a cargo del Ayuntamiento, difícilmente diríamos que cumplen con las características: Previsión, Orden, Continuidad y Unidad. Baste con sólo mencionar que el carro de recolección pública de basura pasa una o dos veces por semana en algunos lugares y en otros ni siquiera pasa en varias semanas. Los camiones, 118 en total, recolectan 6 toneladas por viaje, lo cual, nos arroja un total de 708 toneladas, para las 12 mil toneladas de basura diarias que se generan se requeriría que cada camión hiciera 16 viajes diarios, hecho imposible, que incrementaría los costos de operación y mantenimiento. Las razones pueden ser múltiples, pero la solución es que se privatice el servicio, por empresas de separación y reciclaje de los desechos, para crear subproductos de donde se obtengan beneficios. En los hechos la privatización está ocurriendo: pero se usan los recursos públicos (camiones de recolección, recursos humanos pagados por el municipio) para hacer jugosas ganancias con la venta de

⁶² LAZARO, Juan, Corresponsal, "Impedirán tirar basura en el Río de los Remedios Anuncian autoridades municipales de Nezahualcóyotl y Ecatepec redada de "burreros." *El Universal*. domingo 24 de junio de 2001 Estados, p.16.

⁶³ Nota de Erika Hernández. *Reforma* 27 septiembre 2001.

productos recolectados. Además, existen "...tan sólo en la zona norte de Nezahualcóyotl 18 organizaciones, que manejan a recolectores de basura que se mueven a través de carretas, triciclos o en camionetas destartaladas".

3.2.4. Mercados, tianguis y centrales de abasto

En Nezahualcóyotl existen 47 mercados y se instalan durante la semana y 49 tianguis. Se estima entre 10 mil y 15 mil los locatarios y tianguistas⁶⁴ que ofrecen sus servicios en esos mercados. Y cerca de 6 mil vendedores ambulantes. Todo ello, al lado de más de 22 mil comercios establecidos, muchos de ellos en las avenidas México, Cuauhtémoc, Gustavo Baz, Pantitlán, Chimalhuacán y López Mateos, "en las que el movimiento comercial es tan alto que en nada envidia a otras zonas comerciales de ciudades capitales"⁶⁵

Mediante el Reglamento Municipal de Mercados, se establece la concesión de uso de los locales comerciales en los mercados públicos, la administración de los mercados establece las obligaciones de los locatarios, regula la traslación de derechos, ampliaciones y cambios de giro, sienta las bases para resolver controversias entre los locatarios, señala las prohibiciones y establece las infracciones y sanciones.

No obstante, los problemas van desde falta de papelería para realizar trámites⁶⁶ hasta problemas de seguridad y de manejo sanitario de los productos, pasando por problemas de organizaciones políticas que se disputan el control de locatarios, de puestos en los mercados y mesas directivas.

Debido a su función social tan importante, pues las amas de casa concurren a abastecerse a un precio más cómodo respecto a las grandes tiendas comerciales, se requiere desregular su

⁶⁴ Los tianguis, definidos como el conjunto de puestos, para realizar la actividad comercial o de servicios en la vía pública, está regulado por el Reglamento Municipal de Tianguis.

⁶⁵ ARENAS Ruiz, Lorenzo. "Nezahualcóyotl: Monografía de la Ciudad." H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, 1996. p. 141.

⁶⁶ "...inconformes, pertenecientes a la Federación de Organizaciones, Colonos y Comerciantes del Estado de México (FOCCEM), dijeron que los comerciantes han tratado de realizar diversos trámites como actualización de permisos, cambios de giro y propietario; sin embargo, la respuesta siempre es la misma: "No hay papelería". " Piden locatarios el cese de funcionarios Acusan de negligencia a responsables del área de Mercados, Tianguis y Vía Pública en Nezahualcóyotl." Almendra Vázquez Bravo/Corresponsal *El Universal*. Jueves 19 de abril de 200, sección Estados, página 11.

funcionamiento y ampliar la competencia en los mercados para que eleven la calidad de sus servicios.

Asimismo, dada la magnitud de la población en Nezahualcóyotl y su frontera con otros municipios, es posible pensar en la creación de una Central de Abasto Regional, que reciba los productos de manera más cercana a la que existe en la Ciudad de México.

3.2.5. Seguridad pública y tránsito

La seguridad pública es un servicio público municipal central para el progreso de sus habitantes. La integridad física y el patrimonio de las personas es el fundamento del desarrollo económico, social y político; es condición central para que las inversiones fluyan al municipio y es la tranquilidad necesaria para a creatividad individual. Podríamos afirmar que sin agua y sin seguridad, una población emigraría a donde sí las hubiera.

El personal de seguridad pública municipal es insuficiente. En el último año, el servicio de vigilancia aumentó sus integrantes de 375 a 674 elementos; es decir, por cada 1,818 personas existe un elemento de vigilancia. Es indudable que la solución a la inseguridad no es que haya un vigilante por cada 2 habitantes, por lo que se requiere actuar desde los hogares, con la educación de nuestros hijos y desde las escuelas, así como mejorar las oportunidades de empleo.

Actuar simultáneamente contra el problema actual, que ya existe. Por ejemplo, la actual Administración, para frenar la delincuencia organizada, en sus diferentes modalidades, tales como el secuestro, robo a cuenta-habientes, robo de vehículos y narcotráfico, han realizado acciones como las siguientes:

- ◆ Declaró el año 2001, mediante Acuerdo de Cabildo No. 47, como el “**Año de la Seguridad Pública**”.
- ◆ Busca la colaboración de las instancias correspondientes para que sean sancionadas este tipo de conductas ilícitas, ya que no se contemplan dentro de las facultades del Ayuntamiento; por ello se solicitó la intervención y colaboración de la Procuraduría General de la República y de la Policía Federal Preventiva.

- ◆ Contratar más policías para ofrecer un mejor servicio de vigilancia en el territorio municipal, incrementando el número de elementos, de 375 a 674, y mayor capacitación.
- ◆ Adquirió equipo más moderno, como de 50 pistolas calibre 9 mm y 50 fusiles semiautomáticos modelo AR15, para añadirlas al parque de armas de fuego con que cuenta la Dirección de Seguridad Pública Municipal, que asciende a 133. Actualmente cuenta con 583 chalecos antibalas. La adquisición de 180 unidades tipo Malibú y vehículos Chevy, así como la compra de 50 motocicletas, que refuerzan al parque vehicular para fortalecer la seguridad ciudadana.
- ◆ Establece el Programa de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito con el objetivo de establecer un vínculo social con los habitantes del municipio, la Dirección de Seguridad Pública Municipal ha realizado reuniones con diferentes organizaciones políticas, religiosas y sociales, mismas que permitieron conocer sus experiencias sobre este flagelo y de esta forma diseñar programas y políticas de seguridad pública acordes con la realidad que se vive en el Municipio.⁶⁷

Planear y distribuir en el tiempo la solución al problema de la inseguridad pública a nivel municipal, es la solución para su erradicación en todo el país, atacando el problema desde la raíz.

La inseguridad provocada por personas violentas y dedicadas al robo como forma fácil de adquirir su sustento, tiene como base la educación dentro de la familia desde la niñez. Vivimos un problema creado en la anterior generación, la cual buscaba libertades y un trato de padres a hijos menos riguroso. Generaciones pasadas no planearon las insuficiencias educativas y de oportunidades de trabajo que iban a requerir el gran número de pobladores que se generados durante la explosión demográfica de los sesenta y setenta.

⁶⁷ BAUTISTA López, Héctor., *op. cit.*

3.2.6. Otros Servicios Públicos

El Panteón Municipal de Nezahualcoyotl es insuficiente para las necesidades de inhumación de los habitantes que fallecen. No obstante existe un Reglamento Municipal de Panteones cuyo objeto es regular la prestación del servicio de inhumación, exhumación y traslación de cadáveres o restos humanos áridos. Se cuenta con un total de cinco panteones municipales, pero sólo dos de ellos prestan actualmente sus servicios directamente bajo la responsabilidad del Ayuntamiento; se tiene un reglamento actualizado.⁶⁸

El servicio de rastro municipal igualmente se encuentra regulado por el Reglamento Municipal de Rastro, donde se establece que éste es la única sede para la matanza de animales y su inspección sanitaria.

Calles, parques y jardines, es un servicio de mantenimiento y forestación para mejorar la imagen del municipio. Se han hechos esfuerzos aislados y no se cuenta con una solución integral al problema de la imagen del Municipio.

Por ejemplo, en el **Informe presidencial del 2001** se señala: "...el inicio del programa de forestación en el camellón de Valle de Las Zapatas, en la Zona Norte, donde fueron colocados 670 árboles de un promedio de 5 metros de altura, cuyos proveedores garantizan su desarrollo en dichas áreas verdes. Además se realizan trabajos similares de plantación de árboles de esta altura en avenida Pantitlán y las jardineras de la avenida Sor Juana".⁶⁹

También con la participación de los 77 Consejos de Participación Ciudadana, se inició el "Programa Integral de Limpia y Pinta de Guarniciones de Calles".

Se repavimentaron un total de 34 calles y se realizaron 110 evaluaciones técnicas en calles y avenidas de más de 40 colonias del municipio. Se atendieron mil 359 peticiones de un total de mil 575, lo que significa el 86%; entre las que destacan: 500 de bacheo, 21 de limpieza y conservación de camellones, 17 de retiro de topes y 107 de retiro de escombros;

⁶⁸ Ver Primer Informe de Gobierno. Héctor Bautista. Presidente Municipal de Nezahualcoyotl 2001-2003.

⁶⁹ BAUTISTA López, Héctor., *op. cit.*

se construyeron 27 topes, se habilitaron y colocaron mallas ciclónicas, una en la Ciudad Deportiva y se atendieron 5 peticiones para construir aceras, guarniciones y retornos.

Las vialidades del 45 por ciento de las colonias, más de 41 mil metros², han sido recuperadas con el programa de bacheo, utilizando más de 6 mil toneladas de asfalto.

3.3. Desarrollo urbano

El desarrollo urbano es una de las principales actividades de los gobiernos municipales, consiste en ejecutar acciones de ordenamiento y regulación de viviendas y, en general, construcciones para el bienestar de sus habitantes.

Nezahualcóyotl ha tenido un crecimiento urbano espontáneo y desordenado; sobre todo de 1960 a 1980, expresado en el desorden en los elementos físicos como: vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos; en el 2002 ya no tiene lugar un aumento significativo de los asentamientos humanos y de las construcciones.

El desarrollo urbano, **entendido como** las acciones de ordenamiento y regulación del proceso de urbanización (generación de nuevos asentamientos), ya es mínimo. Si consideramos el aumento de los asentamientos humanos a través del surgimiento de nuevas colonias, prácticamente no lo hay.

Del espacio total del Municipio, 65km², queda alrededor del 15% libre para posibles nuevos asentamientos, aunque la tendencia es aprovecharlos para equipamiento urbano: escuelas, recreación, y hasta un corredor industrial.

3.3.1. Situación actual de la urbanización

En el primer informe de gobierno de la administración municipal 2000-2003, se contempla una serie de acciones en materia de desarrollo urbano, que sin duda incluyen las soluciones más urgentes. Se señalan, por ejemplo, las siguientes acciones:

- ◆ Se repavimentaron un total de 34 calles y se realizaron 110 evaluaciones técnicas en calles y avenidas de más de 40 colonias del municipio;
- ◆ Se atendieron mil 359 peticiones de un total de mil 575, lo que significa el 86%. entre las que destacan: 500 de bacheo, 21 de limpieza y conservación de camellones, 17 de retiro de topes y 107 de retiro de escombros;
- ◆ Se construyeron 27 topes, se habilitaron y colocaron mallas ciclónicas, una de las cuales fue colocada en Ciudad Deportiva;
- ◆ Se atendieron 5 peticiones para construir aceras, guarniciones y retornos;
- ◆ Las vialidades del 45 por ciento de las colonias, más de 41 mil metros cuadrados, han sido recuperadas con el programa de bacheo, utilizando más de 6 mil toneladas de asfalto;
- ◆ Recibimos las obras de rehabilitación del Parque del Pueblo con un avance del 60 por ciento de la primera y segunda etapas, las cuales se han concluido ya;
- ◆ En esta administración, estaremos en los próximos meses concluyendo la tercera y cuarta etapas, que serán definitivas para un parque zoológico digno de nuestras familias y para los visitantes del municipio;
- ◆ La rehabilitación de camellones, como el de Valle de Las Zapatas ya concluido, y el inicio de los trabajos en la avenida Pantitlán, entre Sor Juana Inés de la Cruz y Carmelo Pérez, y boulevard de los Continentes.
- ◆ Entre las 24 obras de construcción, remodelación y rehabilitación se encuentran las instalaciones del Palacio Municipal, el edificio de la escuela de Bellas Artes, un auditorio de la Secundaria Oficial No. 120, un módulo de seguridad pública, el Parque del Pueblo en sus distintas etapas, instalación de barandales para escalera en el panteón municipal, el albergue temporal del DIF donde se brinda protección a los niños abandonados y maltratos, con una inversión de un millón de pesos, y la construcción de una bodega almacén para seguridad pública;
- ◆ Se apoyó con mantenimiento, rehabilitación y apoyo logístico a 62 escuelas, principalmente de educación primaria, beneficiando a 23 mil alumnos;

- ◆ Durante este primer año de gobierno se expidieron un total de 3 mil 324 licencias de construcción, mil 112 licencias estatales de uso de suelo, 675 factibilidades de uso específico de suelo, 62 constancias de aportación de mejoras;
- ◆ Se llevaron a cabo un total de 380 procedimientos administrativos y se extendieron un total de 400 permisos gratuitos. Se ha dado servicio a la comunidad mediante inspecciones técnicas, verificaciones y asesoría en procedimientos de construcción.⁷⁰

Cuadro N° 15					
POBLACIÓN DE NEZAHUALCOYOTOL QUE ASISTE A LA ESCUELA 2000					
Edad Años	Total	Asiste		No asiste	
		Número	%	Número	%
	1,073,678	335,722	31.3%	732,180	68.2%
5	25,199	20,776	82.4%	2,810	11.2%
6	25,111	23,792	94.7%	1,046	4.2%
7	24,741	23,922	96.7%	657	2.7%
8	23,928	23,268	97.2%	567	2.4%
9	24,037	23,405	97.4%	545	2.3%
10	23,786	23,148	97.3%	587	2.5%
11	22,211	21,591	97.2%	532	2.4%
12	22,706	21,732	95.7%	948	4.2%
13	21,682	20,207	93.2%	1,452	6.7%
14	21,827	19,079	87.4%	2,713	12.4%
15	22,913	17,992	76.8%	5,292	23.1%
16	21,858	14,570	66.7%	7,266	33.2%
17	23,287	13,622	58.5%	9,622	41.3%
18	24,347	11,476	47.1%	12,827	52.7%
19	21,623	8,608	39.8%	12,971	60.0%
20 - 24	123,372	28,023	22.7%	94,961	77.0%
25 - 29	126,102	10,272	8.1%	115,410	91.5%
30 Y MÁS	474,948	10,639	2.2%	461,974	97.3%

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000

Pero el municipio tiene un reto mayor hacia el futuro. Veamos algunos problemas relacionados con el equipamiento educativo y de salud.

En el Municipio la educación es pública, aunque también existen escuelas privadas; sin embargo, como se observa en el Cuadro N° 15, la población que no asiste en su totalidad a la escuela asciende al 68.2% del total. Niños de entre 5 y 12 años, casi asisten en su totalidad, con cifras cercanas al 96% en promedio. En la secundaria, los niños que no

⁷⁰ BAUTISTA López, Héctor., *op. cit.*

asisten son del orden del 7%, con tendencias mayores hacia los de edad de tercero de secundaria (12%). Agudizándose el problema hacia niveles de preparatoria y profesional.

El equipamiento educativo es crítico en los niveles de preparatoria y de transición de la escuela (secundaria) al trabajo. Se requieren planteles para nivel preparatoria y, sobre todo, para capacitación para el trabajo. Muchos jóvenes en la transición de la secundaria a nivel de preparatoria dejan la escuela para incorporarse al mercado de trabajo, ante ello resulta pertinente crear centros de capacitación laboral.

Cuadro N° 16			
POBLACIÓN SIN DERECHO A SERVICIOS DE SALUD			
	Total	NO DERECHOHABIENTE	%
Edad	1,225,972	658,029	53.7%
0 - 4	119,965	69,529	58.0%
5 - 9	123,016	72,080	58.6%
10 - 14	112,212	66,250	59.0%
15 - 19	114,028	71,065	62.3%
20 - 24	123,372	76,331	61.9%
25 - 29	126,102	71,490	56.7%
30 - 34	104,418	57,050	54.6%
35 - 39	85,610	45,765	53.5%
40 - 44	67,227	34,935	52.0%
45 - 49	52,445	25,811	49.2%
50 - 54	45,963	20,954	45.6%
55 - 59	35,148	14,578	41.5%
60 - 64	30,269	10,861	35.9%
65 - 69	21,985	7,365	33.5%
70 Y MÁS	31,893	11,944	37.5%
NO ESF	32,329	2,021	6.3%

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Si pensamos en las nuevas tendencias de la educación para toda la vida. El conocimiento está cambiando vertiginosamente por ello las personas deben estar actualizar sus conocimientos permanente- mente; para conocer los nuevos avances en el conocimiento y estar mejor preparados. Esto es, infraestructura urbana de segunda generación: escuelas para el trabajo, escuelas para la actualización de por vida en todos los niveles de conocimiento.

En cuanto a salud, apenas 48% de los habitantes tienen servicios públicos de salud. El

equipamiento en salud es necesario, tal vez no con la visión de más infraestructura pública, sino infraestructura básica (un corredor de salud por ejemplo) para que hospitales privados y de organizaciones civiles se instalen para proporcionar servicios de salud.

3.3.2. Desarrollo urbano de segunda generación

Quizá el desarrollo urbano presente mejor la idea de que en Nezahualcóyotl debe el desarrollo urbano debe encaminarse hacia medidas de segunda generación. No se trata de la carencia absoluta de urbanización que se daba al iniciarse y desarrollarse los asentamientos humanos, sino de acciones más trascendentes como:

- ◆ Dotar de obras de mayor calidad;
- ◆ Dar mantenimiento a lo existente,
- ◆ Modernizar lo obsoleto y derruido;
- ◆ Decidir sobre los espacios libres para una mejor calidad de vida.
- ◆ Realizar gestiones intermunicipales, dado el carácter conurbado de Nezahualcóyotl.⁷¹

La regulación del proceso de desarrollo urbano, aún tiene lugar en términos de: trazo y nomenclatura de calles, alineamiento de vivienda y predios en general, jardines, autorización de construcciones, modificación de obras públicas, ampliación y ornamento de calles, paseos y caminos vecinos.

Además, el desarrollo urbano comprende la creación y la regulación urbana. En materia de construcciones urbanas los principales elementos son: infraestructura urbana, equipamiento de servicios, reserva territorial; ecología urbana; emergencias urbanas.

El otro aspecto del desarrollo urbano es el equipamiento urbano: "Para los municipios urbanos la legislación contempla prácticamente todos los elementos que integran una política urbana local. A estas atribuciones se agrega a administración de los equipamientos urbanos que hasta ahora controlan organismos de nivel federal y que el reciente Programa de Desconcentración de la Administración Pública transfiere a los estados y municipios.

⁷¹ Nezahualcóyotl es un municipio conurbado, puesto que sus zonas habitacionales y de servicios están integradas con otras zonas colindantes con la metrópoli de la Ciudad de México y otros municipios del Estado de México, y por ende los intereses y necesidades deben ser atendidas por dos o más instancias de gobierno.

La educación y la salud encabezan el conjunto de funciones gubernamentales asignadas en adelante a los gobiernos estatales. Pero las competencias constitucionalmente asignadas al municipio le otorgan amplias facultades para participar en el aprovisionamiento de medios de consumo colectivo indispensables a la vida comunitaria. Prácticamente, el conjunto de servicios y equipamiento, cuya concentración caracteriza a un centro urbano, forman parte de las funciones que pueden cumplir los gobiernos municipales".⁷²

En cuanto a Infraestructura Urbana comprende los elementos sobre los cuales es posible el crecimiento y, hoy en día, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Nezahualcóyotl: calles, banquetas, redes eléctricas, plazas públicas, elementos de ornato, espacios de recreación, alumbrado público, redes de distribución de agua y alcantarillado.

No es difícil encontrar que la labor es mayúscula en este elemento de infraestructura urbana; no obstante, el municipio ha alcanzado un alto grado de cobertura de infraestructura urbana. Justo es remarcar que ahora se debe avanzar hacia la calidad, y en menor medida hacia la solución de rezagos que ya son mínimos. Ya señalamos los ejemplos en educación y salud, donde se requieren infraestructura para capacitación para el trabajo y para actualizar conocimientos, dado que la población juvenil tiende a dejar de asistir al sistema escolarizado vigente y los adultos ya no regresan a la escuela, tendencia que en el mundo cambiante y ante la competitividad global del futuro, nos ubica ante un cuello de botella.

En salud, también dejamos la idea de la cobertura total por parte de instituciones públicas por aquella donde las actividades privadas de salud están ganando terreno, ante lo cual se requiere de infraestructura y equipamiento urbano⁷³ básico, para la promoción de servicios privados y otros que otorguen las universidades.

⁷² MARTÍNEZ Assad, Carlos y Alicia Ziccardi., *Op. cit.* p. 18.

⁷³ En el equipamiento urbano se incluyen Escuelas, Mercados, Panteones, Correos, Bibliotecas, semáforos, Rastros y Hospitales. El equipamiento urbano básico sería infraestructura para instalación de servicios privados, de universidades y públicos.

3.4. Ecología Municipal

Las reservas territoriales para el futuro desarrollo del Municipio de Nezahualcóyotl son escasas. Estimamos que sólo el 15%, unos 10 kilómetros cuadrados. Gran parte las ocupa el Basurero del Bordo de Xochiaca. Es preciso pensar desde ahora en áreas para mejorar la Ecología del Municipio.

La ecología municipal es la integración armónica de población, entorno geográfico y necesidades de los habitantes. El crecimiento urbano se ha venido dando en detrimento del medio ambiente, por lo cual, es preciso revertir el proceso. Uno de los principales focos contaminantes es el Río de los Remedios, el tiradero de Basura de Xochiaca, así como la falta de tratamiento de las aguas residuales de los habitantes de Nezahualcóyotl.

3.4.1. El Río de los Remedios

Sin duda el breve paso del Río de los Remedios por el Municipio de Nezahualcóyotl es un foco de gran contaminación y de probables inundaciones. El problema se agrava porque crea conflictos con algunos sectores de la población:

"La policía estatal iniciará 'una razzia' contra recolectores de basura o 'burreros' de la zona norte de esta ciudad, ya que son los principales responsables de que cada año el Río de Los Remedios esté saturado de miles de toneladas de desperdicios, que obstruyen el paso del agua negra y pluvial, y por lo tanto, origina inundaciones en las partes más bajas de los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl.

"Tan sólo en un mes, trabajadores de la Comisión Nacional del Agua (CNA), la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y los ayuntamientos de ambos municipios han sacado del Río más de 3 mil toneladas de basura, para evitar posibles desbordamientos, en las márgenes del canal".⁷⁴

⁷⁴ LAZARO, Juan/Corresponsal. "Impedirán tirar basura en el río Los Remedios", *El Universal*. Domingo 24 de junio de 2001 Estados, página 16

Aproximadamente en un tramo de 3.7 kilómetros el Río de los Remedios atraviesa el municipio, con toda la contaminación que ello implica. La solución es entubarlo y mandar el problema a otro lado. Reiteramos se requieren soluciones urbanas de segunda generación, como el establecimiento de una propuesta para una especialidad para atender esta problemática en los centros de estudios superiores del Estado o del país.

3.4.2. Más problemas ecológicos

Los tiraderos de basura en la zona del Bordo del Xochiaca son el principal foco de contaminación para los habitantes de Nezahualcóyotl. Actualmente se avanza en su mejor administración para evitar olores y proliferación de fauna nociva, así como en su recuperación como reservas territoriales.

Los habitantes de Nezahualcóyotl consumen 13 metros cúbicos de agua por segundo, lo cual implica que al convertirse en residuales, sin previo tratamiento, generan un costo, por derechos de descarga de aguas residuales.

No hay plantas tratadoras de agua en Nezahualcóyotl, lo cual sin duda vislumbra un problema futuro de gran envergadura.

3.5. Los problemas de frontera municipal

Nezahualcóyotl cuenta con al menos tres fronteras, que generan problemas de todo tipo. Esta "intermunicipalización" implica la posibilidad de solucionar grandes problemas mediante la gestión intermunicipal, para lograr la realización de proyectos de mayor impacto en favor de los habitantes de Nezahualcóyotl.

Dos casos, el Río de los Remedios y el tiradero de basura de Xochiaca, son problemas intermunicipales, que Nezahualcóyotl podría aprovechar para solucionarlos en su territorio con aportaciones de otros municipios y del Distrito Federal. Existen, además, otros problemas de vecindad. Se señala en una nota periodística: "La falta de autoridad

competente entre una delegación y un municipio para atender rezagos sociales ha generado enfrentamientos y discrepancias entre jefes delegacionales y alcaldes";⁷⁵ destacan los siguientes problemas:

- ◆ Iztapalapa-Nezahualcóyotl-Venustiano Carranza.- Sobre Anillo Periférico Oriente, división Venustiano Carranza-Nezahualcóyotl, existe un área verde descuidada, no se sabe a quién corresponde su cuidado, pues la línea divisoria está exactamente en medio del camellón.
- ◆ Ecatepec-Nezahualcóyotl-Gustavo A. Madero.- Vigilancia para que el Río de los Remedios no sea utilizado como basurero; esto Entre Valle de Santiago y Gran Canal donde se acumula basura en el colector que converge en el Gran Canal y el Sistema de Drenaje Profundo.
- ◆ Iztapalapa-La Paz-Nezahualcóyotl.- Vigilancia en la colindancias de Nezahualcóyotl, Iztapalapa y La Paz; sobre todo en Avenida Texcoco, Calle Josefa Ortiz de Domínguez, Colonia Loma Bonita, Ciudad Nezahualcóyotl. Se trata del punto de colindancia de las tres demarcaciones."
- ◆ Nezahualcóyotl-Gustavo A Madero.- Contaminación proveniente de la Planta Tratadora de Desechos Sólidos situada a unos 150 metros de donde inicia Límites con Nezahualcóyotl en la Zona Norte.

La gestión intermunicipal se convierte hoy en día en una necesidad impostergable para mejorar el medio ambiente del municipio.

⁷⁵ Manuel Durán y Alejandra Bordon, "Son tierra de nadie limites DF-Edomex", *Reforma*, Ciudad de México, 16 octubre 2001.

CAPÍTULO 4

Las capacidades reales del Municipio para mejorar el desarrollo social

El municipio de Nezahualcóyotl debe avanzar en generar su propia economía local, para allegarse los recursos necesarios para financiar su desarrollo económico político y social. La base del municipio como fuente de desarrollo sólo es posible si descansa en una economía local capaz de otorgar un nivel de vida mínimamente adecuado para su población, y a la vez generar recursos para su administración.

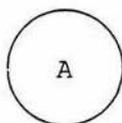
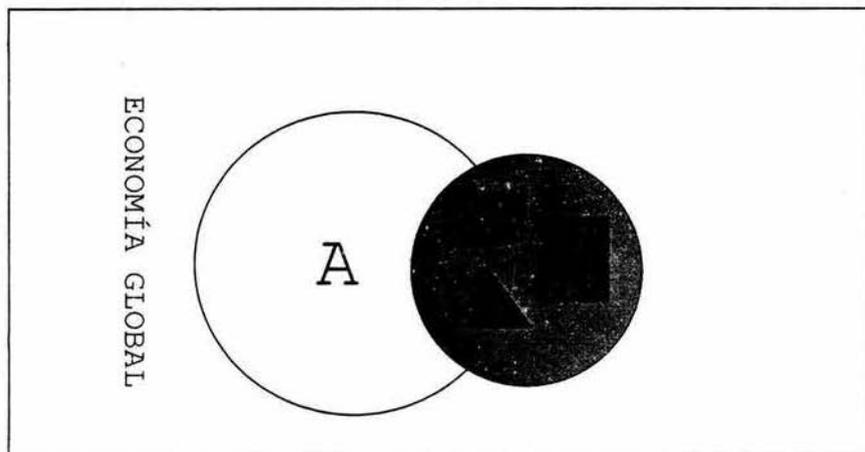
No se trata sólo de autonomía, ni de transferirle funciones federales o estatales para otorgar servicios públicos y equipamientos urbanos. Oaxaca y Zacatecas están "devolviendo" a la Federación las facultades de educación y salud porque no cuentan con los recursos financieros para cumplir esa obligación.

Ya debemos pasar de la descentralización de las obligaciones federales y estatales a los municipios, hacia **reconocer** a la economía municipal autogeneradora de sus propios recursos y **posibilidades reales** de ofrecer servicios a sus habitantes. Esto es que el municipio sea la base del desarrollo económico, político y social de la República. ¿Cuenta Nezahualcóyotl con una economía local autosuficiente? ¿la autoridad local está capacitada para coadyuvar a generar autónomamente actividades productivas y recursos propios que permitan garantizar un nivel de vida adecuado a la comunidad que representa?

Esta economía local municipal puede ser dividida en dos partes: 1) la economía local privada, y 2) la administración pública municipal compuesta de la Administración interior, las empresas y organismos municipales productores y la hacienda municipal.

Toda esta estructura municipal interactúa con su población que conforma el sector privado, al cual debe servir con la mayor prestancia, eficiencia y eficacia. Y de esa manera dicho sector privado, sin duda, responde cumpliendo con sus obligaciones colectivas: pagos de impuestos, cuidado del patrimonio municipal.

Gráfico 2
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA
MUNICIPAL



Economía privada, compuesta de los habitantes y sus actividades para obtener un ingreso



Administración Municipal,



a) Administración interior



b) Empresas y organismos municipales productores y prestadores de bienes y servicios



c) Hacienda Pública Municipal



Interacción economía privada municipal y la administración pública municipal en pago de impuestos, servicios públicos, etc.

Fuente: Elaborado por el autor de este trabajo

La economía local privada la constituyen sus habitantes con sus actividades de autosostenimiento como empleados, asalariados, empresarios, prestadores de servicios, y toda aquella actividad legítima que se realiza en los mercados de bienes y servicios para obtener un ingreso.⁷⁶

Por su parte, "...la administración pública municipal, podría definirse en base a las actividades que un ayuntamiento realiza y que están en función de las atribuciones que las legislaturas locales les asignan... orientadas al ejercicio del gobierno directo sobre la comunidad que se circunscribe, al mantenimiento del orden público, a la satisfacción de necesidades básicas de la población, y a la conducción del desarrollo económico y social de la comunidad".⁷⁷

Dentro de la administración pública encontramos tres niveles: la administración interna, la administración de producción de bienes y servicios municipales,⁷⁸ y la administración de su hacienda. Esta última contempla "todas aquellas funciones que tienen incumbencia con la obtención de recursos, con la administración de su patrimonio y con el ejercicio del gasto", incluyendo en las actividades de gasto el sistema integral de administración del gasto que se compone de las fases de planeación, programación, ejecución, control y evaluación del gasto público municipal.

Nezahualcóyotl sí tiene una capacidad real para logra su autodesarrollo. Su economía local es suficiente para lograr un proceso sostenido de inversiones que eleve la calidad de vida de sus habitantes. Pero su capacidad financiera actual es precaria debido al sistema federal centralizado clásico en México. Su penuria financiera "reduce sus posibilidades de

⁷⁶ Una aproximación de esta economía local de Nezahualcóyotl se realiza en el Capítulo II, inciso 2 de éste trabajo de tesis profesional: "Las necesidades económicas básicas".

⁷⁷ RAMÍREZ Gómez, Sergio. "Modelo de Administración Hacendaria Municipal", Revista *Estudios Municipales*. México, Secretaría de Gobernación, Año IV, N° 23, Septiembre-Octubre de 1988, p.191.

⁷⁸ La administración interna, contempla aspectos como: control de personal, la comunicación interna entre sus órganos, la estructura de los mismos, procedimientos y sistemas administrativos, nóminas, relación de personal y condiciones de trabajo, entre otros. En la producción de bienes, las funciones de administración pueden realizarse a través de las empresas municipales. Por otra parte, en la prestación de servicios, sus funciones y actividades los orienta a la dotación de una estructura básica para la prestación de los servicios públicos, así como a la infraestructura propia para su funcionamiento. RAMÍREZ Gómez, Sergio. Modelo de Administración... pp.191-192.

respuesta a la llamada de los ciudadanos".⁷⁹ El desarrollo municipal queda reducido solamente al aumento y mejoría de los servicios públicos año con año.

Esta situación de capacidad real de Nezahualcóyotl para lograr un mejor desarrollo tiene lugar en el siguiente entorno intermunicipal: "Los municipios del Estado de México son los que perciben el más elevado monto de ingresos provenientes principalmente de las participaciones federales. Este Estado está constituido por 122 municipios; sin embargo, son los 17 municipios conurbados al D.F. [Nezahualcóyotl entre ellos] los que reciben los más altos ingresos y presentan los más elevados gastos. En ellos se concentra una intensa actividad industrial y un gran contingente de trabajadores y constituyen una continuidad territorial con las delegaciones del Distrito Federal".⁸⁰

La hacienda municipal se estudia en los capítulos IV y V de esta tesis. El problema económico municipal consiste en el estudio profundizado de las verdaderas necesidades locales, y de inversión inteligente y ordenada de los créditos necesarios, (es decir de un buen manejo del gasto); es una cuestión de ingresos y de equitativa distribución de cargas (de presupuesto de ingresos). Ambas economías, la municipal (ingreso-gasto municipal) y la privada (ingreso-gasto familiar y empresarial), conforman la economía local autosuficiente, la unidad económica municipal que existe de raíz en cualquier jurisdicción municipal, unidad que se destruye con el sistema federal-estatal vigente en la actualidad.

4.1. Los ingresos municipales

Los ingresos municipales son aquellos que recibe el Ayuntamiento municipal y sobre los cuales tiene capacidad "soberana" de ejercerlos como gasto público municipal. No son los que se recaudan en su territorio, ni mucho menos los derivados de contribuciones pagadas por sus habitantes, montos estos dos últimos superiores a los primeros, como se ilustra en el dibujo adjunto. Esta diferenciación es importante, nos permitirá conocer el origen de la insuficiencia de recursos municipales para el desarrollo.

⁷⁹ Palabras de Jan de Savigny en *¿El Estado contra los municipios?* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Administración y Ciudadano, Nº 3, 1986.

⁸⁰ MARTÍNEZ Assad, Carlos y Alicia Ziccardi. *Política y gestión municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. p. 35.

En México se acepta la división de los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios municipales, para desarrollar actividades que le compete cumplir en su territorio, son los obtenidos de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales de mejoras y participaciones federales. Los ingresos extraordinarios, o que se reciben excepcionalmente accidentales o extraordinarios, o cuando

Gráfico 3
DEFINIENDO LOS INGRESOS MUNICIPALES



los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio, los cuales provienen de los préstamos y financiamientos contraídos por el municipio, así como las aportaciones o subvenciones (subsidios) especiales del gobierno Federal y/o estatal.

La principal fuente de ingresos propios municipales es el impuesto predial, y después de los impuestos locales, los derechos representan el segundo rubro de los ingresos propios del municipio. Por su parte, las participaciones de impuestos federales a los municipios es una fuente primordial de ingresos ordinarios municipales. Hay que destacar los rubros de subvenciones y participaciones de ingresos estatales y federales a los municipios. Las subvenciones son otorgadas a discreción y dependen en mucho de la posición estratégica política del municipio y de la capacidad negociadora del alcalde.⁸¹

4.1.1. El marco jurídico de los ingresos y patrimonio municipales

El Artículo 115 Constitucional fracción IV señala las fuentes de ingresos municipales⁸², que a continuación se ordenan de forma distinta a como lo presenta el texto constitucional, con fin de analizarlos más claramente:

- a. "Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan...
- b. "Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor", dentro de las cuales se encuentran:
 - b.1.1. Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
 - b.1.2. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- c. Ingresos proveniente de participaciones de otros niveles de gobierno.
 - c.1.1. Ingresos derivados de "celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
 - c.1.2. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

⁸¹ "Las subvenciones o transferencias condicionales que se otorguen a los municipios van a depender en gran medida de la fuerza política de los componentes del ayuntamiento, del contacto personal que tenga el presidente municipal o de la fuerza política que ejerzan los grupos organizados de cada municipio. Un problema que presentan las subvenciones o transferencias condicionales, es que pueden llegar a constituir una real amenaza para la autonomía de los gobiernos municipales, puesto que con tal de contar con recursos adicionales pueden verse orillados a otorgar concesiones indeseables." SANCHEZ Silva, Mario. "Recaudación tributaria y empresas municipales". *Estudios Municipales*. Revista Bimestral Centro de Estudios Municipales, año II, mayo-junio de 1986, N° 9, p. 49.

⁸² Véase un análisis jurídico del alcance de los ingresos municipales según el artículo 115 Constitucional en: CORTINA Gutiérrez, Alfonso. "Los ingresos municipales previstos en el artículo 115 Constitucional". *Estudios Municipales*. Revista Bimestral Centro de Estudios Municipales, año III, mayo-junio de 1987, N° 15, pp. 155-127.

El inciso a) se refiere a los únicos ingresos municipales propios que son los derivados de rendimientos de los bienes municipales o patrimonio. Nezahualcóyotl cuenta con el Reglamento del Patrimonio Municipal, éste señala que el patrimonio está compuesto de bienes muebles e inmuebles tres tipos: de uso común como plazas, jardines públicos, calles, camellones, puentes, monumentos, pinturas, esculturas, canales, zanjas, acueductos, entre otros.

Los impuestos de obstáculos y anuncios en la vía pública y el impuesto sobre espectáculos y diversiones públicas, son renglones que pueden ejemplificar este tipo de rendimientos del patrimonio municipal. más importantes del erario municipal.

El uso y/o arrendamiento de este patrimonio municipal es cotizado por el propio municipio, hay plena libertad de establecer "el costo" por su uso, arrendamiento o venta. Por ello llamamos a estos ingresos municipales propios.

El inciso b) de esta clasificación, son ingresos propios, porque el municipio los recibe al 100%, pero el monto del impuesto y derechos (tasas y tarifas) son establecidas por la legislatura local. En el inciso b.1) nos referimos a los impuestos a la propiedad (predial) y a la traslación de dominio. El ingreso predial deriva de múltiples bases como la propiedad de un predio, su ampliación, su división, mejora, etc., que se analizan en el apartado IV.1.2.

Por lo que respecta al inciso b.2) a los derechos⁸³ o los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, establecidos por la Constitución, son la más típica institución financiera municipal, y como ejemplos tenemos: derechos de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpieza y aseo, mercados, panteones, rastros, expedición de licencias mercantiles e industriales, certificaciones y expediciones de copias de documentos

⁸³ Los derechos están definidos por el artículo 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación como sigue: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera.

FRACCIÓN IV.-Derechos son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación". Respecto a la estructura impositiva municipal esos derechos o precios públicos son los que se pagan por los siguientes servicios, enumerados como sigue en la fracción III del Artículo 115:

a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpieza; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito; i) Los demás que las Legislaturas locales determinen.

oficiales, constancias y legalizaciones, registro civil, licencias de construcción, alineamientos y números oficiales, ruptura de pavimento, estacionamientos, vigilancia, etc.

Por último, en el inciso c) recibe ingresos no de la Federación y del Estado, establecidos por la Legislatura Local, denominados Participaciones, Aportaciones y los derivados de Convenios celebrados entre el municipio y el Estado.

En cuanto a ingresos municipales, según el Artículo 115 Constitucional, un autor concluye en términos jurídicos:

- A. Por mandato constitucional las autoridades municipales tienen una competencia descentralizada de las autoridades administrativas del estado miembro de la Federación. [Otros lo llaman dependencia financiera del municipio].
- B. Esa descentralización es aplicable respecto a los ingresos municipales que la Legislatura debe decretar.
- C. No existe relación jerárquica de subordinación administrativa de las autoridades municipales a las de los estados.
- D. No es exclusiva la competencia municipal financiera. Las Legislaturas pueden decretar ingresos de los estados sobre los mismos renglones financieros que enumera la fracción IV del *artículo 115 Constitucional*.⁸⁴

Otra conclusión sobre los ingresos municipales según el 115 Constitucional es: "En las dos situaciones [b y c], el municipio queda financieramente bajo la dependencia de la Federación y del Estado y un tanto al margen de lo que se considera una verdadera libertad municipal. La estructura de los ingresos y la forma de administrarlos, han determinado la pobreza del municipio en relación con sus responsabilidades en el marco del desarrollo".⁸⁵ El Código Financiero del Estado de México y la Ley de Ingresos⁸⁶ de Los Municipios del Estado de México establece las distintas fuentes de ingresos municipales.

⁸⁴ CORTINA Gutiérrez, Alfonso., *op. cit.*, pp. 155-127.

⁸⁵ ALARCÓN Robledo, Sabás. "Alternativas de financiamiento municipal con recursos propios." *Estudios Municipales*. Revista Bimestral Centro de Estudios Municipales, año II, mayo-junio de 1986, N° 9, p. 63.

⁸⁶ La Ley de Ingresos Municipales se define como el conjunto de disposiciones jurídicas que permiten y regulan las fuentes, conceptos y monto de ingresos que tiene derecho a recaudar el gobierno municipal durante un año determinado.

4.1.2. Los impuestos y los Derechos

El principal impuesto en manos de los municipios es el Predial, éste se estableció el 4 de febrero de 1985 (y renovado el 3 de noviembre de 1986) mediante el Convenio de Administración de Contribuciones en Materia de Impuesto Predial que celebran el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl.

Después de los impuestos predial, por obstáculos y anuncios en la vía pública y sobre espectáculos y diversiones públicas, el renglón de derechos es la siguiente fuente más importantes del erario municipal. Los derechos son pagos por contraprestación de los servicios públicos, lo cual es una fuente de ingresos propios para los gobiernos.

Son la más típica institución financiera municipal y en se considera que aún hace falta hacer una utilización amplia y eficiente de ellos en el municipio de Nezahualcóyotl.

En la Sección VI del Código Financiero del Estado de México y Municipios se establece lo relativo al cobro de Derechos. Estos incluyen:

- ◆ Agua potable y drenaje.
- ◆ Registro civil.
- ◆ Desarrollo urbano y obras públicas.
- ◆ Servicios prestados por autoridades fiscales.
- ◆ Servicios de rastros.
- ◆ Corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.
- ◆ Uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades y de servicios.
- ◆ Servicios de panteones.
- ◆ Estacionamiento en la vía pública y de servicio
- ◆ Expedición de licencias para venta de bebidas al público.
- ◆ Servicios prestados a autoridades de seguridad pública.
- ◆ Servicios de alumbrado público.
- ◆ Servicios de limpieza en lotes baldíos, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.
- ◆ Servicios prestados a autoridades de catastro.

La dotación de agua potable es uno de los servicios que mayores recursos deja a los ayuntamientos del país. La tarifa establecida es de \$1.68 por m³ en enero del 2001. Una persona consume en promedio 250 litros al día; si una familia se integra por 5 personas, consumirán 1,250 litros, que equivale a 1.25 m³ al día. Esa tarifa aumentara 2.2%% de

febrero a diciembre del 2001. Es decir, el precio al mes de diciembre es de \$2.14 por m³. cifra aún por debajo del costo de 11 pesos por metro cúbico de producción y distribución de agua potable. El cobro es insuficiente y por ello se requiere actuar en el frente de aumentar tarifas y si los habitantes no desean pagar tanto deberán cuidarla y hacer un consumo más racional del líquido

Los derechos deberían alcanzar montos significativos de recaudación en el municipio conurbando de Nezahualcóyotl debido a que se otorgan licencias y permisos, según el Bando de Policía y Buen Gobierno del año 2004 y los reglamentos locales. La aplicación estricta y honesta de la norma, sin duda podrían convertirse en instrumentos de mejoramiento de los ingresos propios municipales.

4.1.3. Problemática de la recaudación de ingresos propios

Los impuestos, aportaciones por mejoras, derechos, productos y aprovechamientos son realmente los ingresos propios del municipio. Se insiste que las participaciones debilitan las haciendas municipales, es decir, debilitan la recaudación de aquellos ingresos propios. El razonamiento es el siguiente:

Entre más participaciones se entregan a los municipios menos impuestos cobran. "Desde el punto de vista financiero, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados ha resultado favorable para los municipios, en la medida en que ahora tienen más ingresos con los cuales resuelven las ingentes necesidades administrativas, pero el municipio descuida los mecanismos de captación de sus contribuciones".⁸⁷

También se afirma que entre más participaciones reciben los municipios menos inversiones realizan y más los gastan en contratación de burócratas.⁸⁸ Es decir, las participaciones desmotivan la capacidad recaudatoria de los municipios.

⁸⁷ ALARCÓN Robledo, Sabás. "Alternativas de financiamiento municipal con recursos propios." *Estudios Municipales*. Centro de Estudios Municipales, año II, mayo-junio de 1986, N° 9, p. 64.

⁸⁸ GIL Díaz, Francisco. "El federalismo", Programa de TV "Zona Abierta", Canal 2, 13 de diciembre del 2001.

Un problema más que se cierne sobre la insuficiencia de ingresos fiscales municipales propios son los problemas asociados al proceso de recaudación, el uso discrecional del cobro de impuestos hasta problemas asociados con las siguientes condiciones para recudar asociadas a otros tantos problemas que existen en la Tesorería Municipal: "...seis condiciones necesarias para que la tesorería mejore sustancialmente su capacidad recaudadora y administrativa de sus ingresos propios fiscales (sobre todo los dos principales impuestos, el predial y el traslado de dominio):

1. Un fuerte incentivo de mejorar las fuentes propias de financiamiento, o necesidad de mejorar para sobrevivir. Con dos condiciones: que las participaciones federales no estén garantizadas y se tengan fuertes demandas sociales, lo cual condiciona incentivos para recaudar más y mejor.
2. La estructura local del poder o que exista un contexto de pluralismo y competencia política. La presencia de estructuras corporatistas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en prestación tradicional de los servicios, traban eficazmente los intentos de reforma: son los casos de Nezahualcoyotl y de Ecatepec, en el Estado de México, para la recaudación del predial. En algunas ocasiones, el poder de esos grupos inclusive rebasa al poder municipal. En condiciones de pluralismo social, con la existencia de varios grupos locales relativamente autónomos y diferenciados, con lógicas sociales específicas y con competencia política, se facilita grandemente la tarea recaudatoria.
3. Presencia de un equipo sólido y capacitado en la Tesorería Municipal.
4. Un elemento innovador. En este equipo sólido y bien formado se observa invariablemente la presencia de por lo menos un elemento innovador que cambia las formas operativas, reorganiza las formas de trabajo y resuelve eficientemente los problemas. Este elemento innovador debe contar, desde luego, con el apoyo del responsable de la Tesorería.
5. Decisión y voluntad política por parte del Presidente Municipal o que las áreas técnicas de la Tesorería estén al margen de compromisos políticos del Alcalde. Es necesario, por otro lado, que la oficina recaudadora no sea usada como arma política o como fuente de enriquecimiento personal. Es importante que el Presidente Municipal se abstenga de intervenir en el cobro del predial y que esté dispuesto a pagar el costo de cobrarlo.
6. Cooperación y asistencia por parte del gobierno estatal o adecuada relación estado/municipio. Finalmente, las posibilidades de mejorar el desempeño en Tesorería se incrementan cuando existe, por parte del gobierno del estado, la decisión de apoyar,

capacitar y asesorar en materias técnicas a los municipios. Por ejemplo, el papel del estado es clave para la modernización del catastro".⁸⁹

Un factor más de debilidad en la recaudación de ingresos propios es la relación que hay entre cobro de impuestos y popularidad política. El uso de la hacienda municipal para ganar adeptos políticos puede ser otro factor que afecta los niveles de recaudación. Véase inciso 2 de la página anterior.

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

El costo político de cobrar impuestos es alto, cada presidente municipal tiene frente a sí un universo de móviles, estímulos, incentivos, compromisos y ataduras. Se trata de un individuo político cargado de intereses y planes hacia el futuro que lo limitan, y que depende de las relaciones con su entorno político, las relaciones con el partido estatal y federal, las relaciones con el gobernador, entre otras muchas cuestiones.

Los funcionarios de la Administración como el mismo Ayuntamiento deben actuar conforme a lo expuesto. Es deseable, al mismo tiempo, que el Tesorero no tenga pretensiones políticas (de suceder al Presidente por ejemplo) pues ello dificulta sustancialmente la tarea de tocar, a través de la fiscalización, intereses arraigados en el municipio, muy poco acostumbrados a pagar su predial.

En la menor recaudación de impuestos propios también interviene el factor "rebelión contra los impuestos", debido a que la resistencia colectiva al aumento de impuestos, e incluso a su recaudación "completa", es amplia y nunca es vista por los causantes habitantes del municipio como un sacrificio para el interés común.

⁸⁹ GUERRERO Amparán, Juan Pablo. "De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal", Memoria del Coloquio: *Hacia una Reforma Municipal genuina*. (Primera parte) Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez" y Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente - ITESO- Octubre, 25 de 1996 Guadalajara, Jalisco. <http://web.iteso.mx/ijglom/jpguer-1.html>

4.2. Los recursos fiscales “ajenos” como instrumento de desarrollo

Estrictamente hablando los ingresos que señala el Código Financiero clasificados en el artículo 9 numerales 6 y 7, son fuentes municipales de ingresos no propios, o ajenos. Estos son los ingresos municipales derivados de los sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria, por un lado, y a los ingresos derivados de financiamientos, por el otro.

En los casos de ingresos derivados del Sistema de Coordinación Fiscal son recursos que si bien establece la ley como obligación de entregarlos, el monto que recibe el municipio no está directamente en función de sus capacidades recaudatorias, sino de otros factores, como veremos más adelante. Sólo de manera indirecta el Ayuntamiento municipal incide sobre su monto, que es fijado por la Ley o Convenio respectivos. Los financiamientos en cambio es una fuente a la que hoy se recurre de manera muy limitada e insuficiente.

4.2.1. Las participaciones federales al municipio

En primer término tenemos las denominadas participaciones de impuestos federales que reciben los municipios y las aportaciones federales. Estas se encuentran reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

Las Participaciones de Ingresos Federales se definen como las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.⁹⁰ Estas se distribuyen mediante el Fondo General de Participaciones

Fondo General de Participaciones está constituido por el 20% de los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de impuestos, los cuales son distribuidos a las entidades federativas del país. Este fondo se adiciona "con un 1% de la recaudación

⁹⁰ Diccionario Hacendario Financiero. Disponible en www.shcp.gob.mx

federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos", y con impuestos locales y municipales que se suspendan.⁹¹

En el 2001, el Presupuesto estableció Participaciones por un total de 194 mil millones de pesos, que comparado con el monto total de la recaudación de la Ley de Ingresos de la Federación, por concepto de Impuestos y Productos (673 mil millones de pesos), representa el 28%, concentrado en el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. Este porcentaje incluye el 20% del Fondo General y el 8% seguramente representa el porcentaje de adiciones al Fondo General .

La Ley de Coordinación Fiscal señala como la Federación hace el cálculo para su distribución.⁹² Por su parte cada Estado calcula las participaciones para cada municipio que lo conforma. "Artículo 6°. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general".

Es decir, se asegura que del total de participaciones que recibe el Estado, el 20% como mínimo sea para los municipios.⁹³ Como se señaló, el 28% de los impuestos federales se entregan a todos los estados ¿por qué entonces a los municipios sólo 20%?

Queda mucho por hacer para aprovechar todas las posibilidades de que el Municipio de Nezahualcóyotl amplíe su porción en la participación de impuestos federales aprovechando las acciones para lograr adiciones al Fondo General.

⁹¹ "El Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso." Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 2°.

⁹² Ver artículos 3°, 3°A, 3°B y 4°, de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁹³ "Legalmente, poco más del 3.5 por ciento de los ingresos que recauda la federación por concepto de impuestos, deben parar en las arcas municipales." SÁNCHEZ Silva, Mario. "Recaudación tributaria y empresas municipales." *Estudios Municipales*. Revista Bimestral Centro de Estudios Municipales, año II, mayo-junio de 1986, N° 9.p. 48. Hoy en día el porcentaje es mayor.

4.2.2. Las aportaciones federales a los municipios

Además de las Participaciones (Ramo 28), los municipios también reciben ingresos derivados de las Aportaciones Federales agrupadas en el denominado, a partir de 1998, Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ramo 33 Aportaciones Federales para Estados y Municipios, del Presupuesto de Egresos de la Federación se creó en 1998 como una tercera vertiente del Federalismo, las otras dos son las participaciones federales y los convenios de descentralización. Dichas aportaciones se distribuyen mediante siete fondos:

- i) Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB,
- ii) Aportaciones para los Servicios de Salud, FASSA,
- iii) Aportaciones para Infraestructura Social, FAIS,
- iv) Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios Fortamun.
- v) Aportaciones Múltiples, FAM.
- vi) Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, FAETA, y
- vii) Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, FASP.

El criterio de distribución de estos fondos los realiza el Gobierno Federal a través de diversos mecanismos y fórmulas que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 26 a 46. De los siete fondos, solamente dos de ellos son para los municipios. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se destina para obras de la población en extrema pobreza, como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. La fórmula para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se denomina Índice Global de Pobreza de un hogar, IGP_j y es la siguiente:

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

En donde:

P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

$\beta_{1, \dots, 5}$ = Ponderador asociado a la necesidad básica w ; y

j = Hogar en estudio.

Los Estados distribuyen entre los municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, dicha fórmula enfatiza el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social, expuestas en el artículo anterior, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas, con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos, respecto de la población del Estado en similar condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir, respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Este Fondo se entregará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de esta Ley.

El destino de las aportaciones federales del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios es: exclusivamente la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

La distribución de recursos de este Fondo se realiza en proporción directa al número de habitantes, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Tabla N° 1**La Lógica de la Distribución y Administración Integral del Ramo 33**

	Nivel Federal	Nivel Estatal	NIVEL MUNICIPAL
Elabora y propone fórmula de distribución de los recursos	SEDESOL		
Aprueba las Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal	Congreso de la Unión		
Ministra los recursos a Estados	SHCP mediante 10 entregas anuales equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable	Recibe los recursos y, a su vez, ministra aplicando la misma fórmula que la Federación o en su defecto una alternativa contenida en la LCF para distribuir los recursos en 10 entregas a los Municipios	Recibe los recursos de participación federal
Ejercicio del Ramo 33			Los incorporan a su hacienda y deben destinarlos exclusivamente a las obras autorizadas en el Fondo
Control del Ramo 33	SECODAM desde su presupuestación hasta su entrega a cada entidad federativa.	La Contraloría Estatal controla su ejercicio	La Contraloría Municipal controla su ejercicio
Fiscalización	Órgano Superior de Fiscalización de la H. Cámara de Diputados.	Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local	Cabildo Municipal
Evaluación	Sedesol sintetiza información sobre operación de los fondos y la reducción de los rezagos sociales	Entrega informes sobre aplicación de los recursos.	Cuenta Pública Municipal, Informe Presidencial.
Fuente: Elaborado por el autor de esta tesis con información de diferentes preceptos legales			

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS FONDOS QUE INTEGRAN EL RAMO 33	
Nombre del Fondo	Criterios y formas de distribución
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal FAEB	La Secretaría de Educación Pública distribuye el presupuesto de este fondo entre los estados con base en elementos como el Registro Común de Escuelas, la plantilla de personal y los gastos de operación y mantenimiento de la infraestructura.
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud FASSA	Lo distribuye la Secretaría de Salud a los Estados, en función de factores como el inventario de infraestructura médica, las plantillas de personal, los gastos de operación e inversión y otros recursos destinados expresamente por el Presupuesto de Egresos de la Federación a promover la equidad en los servicios de salud. Este último componente se distribuye mediante una fórmula de asignación construida expresamente con ese fin.
Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social FAIS	La Secretaría de Desarrollo Social se encarga de hacer la distribución por estado de los recursos de FAIS, considerando la proporción que corresponda a cada estado, de la pobreza extrema total del país. Para esto se toma en cuenta el Índice Global de Pobreza, IGP, que se integra por el ingreso <i>per cápita</i> del hogar; el nivel educativo promedio por hogar; y la disponibilidad tanto de espacio de vivienda y drenaje como de electricidad-combustible para cocinar. Al relacionar el IGP con el factor poblacional, se conforman las llamadas "masas carenciales" a nivel hogar, estatal y nacional. Los estados deben distribuir entre los municipios los recursos del FISM con esa misma fórmula o, en caso de no contar con información, con los elementos estipulados en la LCF buscando siempre el carácter redistributivo del fondo. Los recursos del FAIS deben transferirse en partes iguales a los estados y municipios durante los primeros 10 meses del año. También los autorizan a que destinen hasta el 3.0 por ciento de los recursos a gastos indirectos. Las reformas de 1999 indican que la totalidad de los recursos del FAISM para el 2000 se distribuirá entre los estados a partir de la fórmula que comprende criterios de pobreza. En 1999 la proporción fue de 84.5 por ciento.
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal FAFMyDF o Fortamun.	Este fondo se distribuye entre las entidades federativas en proporción directa al número de habitantes de acuerdo con la información estadística reportada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Su asignación presupuestal se determina como porcentaje, sólo para efectos de referencia, de la Recaudación Federal Participable, el cual ascendió de 1.5 por ciento registrado en 1998, a 2.35 por ciento a partir de 1999.
el Fondo de Aportaciones Múltiples FAM.	Este fondo se determina en el PEF por un monto equivalente 0.814 por ciento de la RFE. Consta de dos vertientes: la asistencia social y la infraestructura educativa. Los recursos para asistencia social se canalizan a desayunos escolares y apoyos alimentarios y de asistencia social; y los de infraestructura educativa, a construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones de los niveles de educación básica y superior. Se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que establezcan en el PEF tanto el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF como la SEP, respectivamente.
el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos FAETA	La Secretaría de Gobernación realiza la distribución de los recursos de este fondo entre los estados con criterios que consideran el número de habitantes, los índices delictivos y de ocupación penitenciaria, la profesionalización de los ministerios públicos, la modernización y el equipamiento, el avance de la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública y las inversiones en proyectos convenidos.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F	Este fondo se determina en el PEF a partir de elementos como los registros de planteles escolares, plantillas de personal y gastos de operación. Para el caso del componente de educación para adultos, incluye indicadores de rezago en alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Fuente: Investigación propia.

La descentralización de la política social se realiza, entonces, mediante el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las debilidades de las participaciones a municipios son:

- ◆ Parcial, no considera responsabilidades de gobierno, ni gasto y crédito público.
- ◆ Prácticamente es nula la posibilidad de acción de las entidades para mejorar sus coeficientes de participación.
- ◆ No permite certidumbre sobre montos y formas de recibir los recursos.
- ◆ Falta transparencia en la determinación de los montos.
- ◆ Existen frecuentemente retrasos en la entrega de recursos.
- ◆ Considera equívocos indicadores del potencial económico o fiscal de cada entidad, constituidos, por ejemplo, por la recaudación de impuestos especiales a tabacos, cerveza y bebidas alcohólicas.
- ◆ Provoca descompensaciones periódicas a distintas entidades por cambios que se introducen en la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones.
- ◆ Da lugar a presiones a las entidades por medio del mecanismo ingreso coordinado con gasto público discrecionalmente aplicado".⁹⁴

Una parte fundamental del nuevo federalismo es la descentralización; la transferencia de funciones y recursos de las dependencias federales hacia los estados y municipios. Es así que a los procesos de federalización de los servicios educativos y de salud, por lo cual se considerará que las demás políticas, no sólo la de desarrollo social, pudieran descentralizarse: comunicaciones y transportes, política ambiental, entre otras.

Los recursos por participaciones y aportaciones a municipios se han convertido a la parte central del presupuesto de ingresos de los municipios. Aunque Juan Pablo Guerrero anota que las participaciones desincentivan los esfuerzos municipales de recaudación y además no son sujetos a control fomentando el uso ineficiente de los recursos:

⁹⁴ SALES Gutiérrez, Carlos. "Federalismo Económico." *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. INAP, México, 1995, p. 48.

"Hoy los municipios piden más recursos vía participaciones estatales y federales. Nuestra propuesta es que a esa urgencia en la demanda de más recursos debe corresponder un debate paralelo sobre las modificaciones institucionales necesarias que favorezcan la mayor responsabilidad de la tesorería y del presidente municipal, así como la posibilidad del rendimiento de cuentas y la imputabilidad de los miembros del ayuntamiento. Para la devolución de recursos y facultades de la federación hacia las localidades territoriales, pensamos que debe plantearse una secuencia clara, una agenda nacional rigurosa que ayude a generar responsabilidad en el gasto municipal. De no ser así, los costos pueden ser muy altos; déficit endémicos en las finanzas públicas municipales, quiebras locales, falta de responsabilidad y, luego, el forzoso rescate por parte de la federación. Una descentralización fallida puede tener como consecuencia el efecto inverso del que se busca; el riesgo es una mayor dependencia financiera de los municipios en el mediano plazo, si los recursos son simplemente descentralizados sin condicionamientos o supervisión alguna".⁹⁵

4.2.3. Los ingresos provenientes de la Coordinación Fiscal Estatal

Además de los ingresos por participaciones y aportaciones federales, los municipios reciben ingresos de la coordinación fiscal con el Estado al que pertenecen. En el caso de Nezahualcóyotl, el Código Financiero del Estado de México señala los siguientes ingresos en ese ámbito: En el artículo 221 sección II, señala que los ingresos municipales derivados del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria serán equivalentes a:

- A). El 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- B). El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- C). El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.

⁹⁵ GUERRERO Amparán, Juan Pablo. "De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal", Memoria del Coloquio: *Hacia una Reforma Municipal genuina*. (Primera parte) Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sanchez" y Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente - ITESO- Octubre, 25 de 1996, Guadalajara, Jalisco. <http://web.iteso.mx/iglom/jpguer-1.html>

Otros ingresos de la Coordinación Estatal se establecen en el Artículo 255 del Código Financiero Estatal, señalando: Las participaciones derivadas de las cantidades recaudadas por concepto del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas, que correspondan a los municipios, se distribuirán de la siguiente manera:

I.- Se constituirá un fondo con el 50% de las cantidades recaudadas mensualmente por concepto de ese impuesto.

II.- Dicho fondo se distribuirá mensualmente en proporción a la recaudación efectuada en el territorio de cada municipio donde se lleven a cabo los actos que dan origen a la causación de este impuesto.

III. Los montos percibidos por los municipios que deriven de las participaciones recaudadas por concepto de este impuesto, se asignarán totalmente al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, respectivo".

Para aprovechar todos estos recursos participables federales y estatales y de aportaciones federales, sin duda se requiere que el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl calcule estos recursos con base en sus propios indicadores, para poder negociar mejor los montos que le corresponden. Además, "Es fundamental contar con un mecanismo legal que permita a los ayuntamientos del país conocer el monto y destino de las participaciones que les corresponda recibir. Con esta medida los gobiernos federal y estatal no podrán utilizar las participaciones como forma de presión hacia los ayuntamientos; además, permite a la población de cada municipio apreciar en qué medida está contribuyendo su propio municipio al financiamiento del gasto público federal y estatal".⁹⁶

4.3. Los ingresos extraordinarios: deuda municipal y subsidios

Los ingresos derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria, los denominamos recursos no propios o ajenos, aunque son ordinarios, es decir, se reciben con regularidad año con año. Otro tipo de ingresos no propios, que son extraordinarios son los ingresos derivados de financiamientos, es decir,

⁹⁶ SÁNCHEZ Silva, Mario. "Recaudación tributaria y empresas municipales", *Estudios Municipales*, Revista Bimestral Centro de Estudios Municipales, año II, mayo-junio de 1986, N° 9, p. 48.

obtenidos mediante operaciones de crédito en los términos que establece el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y Municipios y otras leyes aplicables.

En dicho título se señala: " II. La deuda pública de los municipios:

A). Directa, la que contraten los ayuntamientos.

B). Indirecta, la que contraten los organismos públicos descentralizados municipales, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el propio ayuntamiento.

C). Contingente, la contraída por los ayuntamientos como avales o deudores solidarios de las entidades públicas señaladas en el inciso anterior.

Artículo 260.- Las obligaciones de deuda pública estarán destinadas a obras o acciones, que en forma directa o indirecta produzcan una rentabilidad social cuantificable, que se traduzca en beneficios para la población.

Estas obligaciones podrán incrementar el saldo de la deuda pública, cuando los costos del financiamiento se incrementen por efecto de la inflación o cuando por circunstancias especiales el costo financiero sea mayor a lo presupuestado, debiendo informar de esta circunstancia a la Legislatura.

Se entiende por Deuda Pública la que contraiga el Gobierno del Estado como responsable directo y como avalista o deudor solidario de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y sus respectivos fideicomisos o municipios, siempre que no estén dentro de las prohibiciones previstas por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República".

Es decir, el municipio sí puede obtener deuda, pero la Legislatura Local es la que puede autorizar el endeudamiento neto y el gobernador el que puede asesorar al municipio en la realización de operaciones de deuda (artículos 262 y 263). El municipio sí puede recurrir al endeudamiento de acuerdo con el siguiente precepto del Código Financiero en su Artículo 264.

"Los ayuntamientos de acuerdo a sus atribuciones podrán:

I. Celebrar contratos y convenios para la obtención de empréstitos y créditos de

deuda pública, así como suscribir los títulos de crédito correspondientes.

II. Reestructurar los créditos adquiridos como deudor directo o responsable solidario.

III. Autorizar en garantía de las obligaciones que contraigan, la afectación de sus participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.

IV. En los casos señalados en las fracciones I y II cuyos plazos de amortización excedan el periodo constitucional para el que fue electo el Ayuntamiento, éste deberá contar con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, y justificar plenamente la necesidad que se tiene para excederse del periodo constitucional.

En raras ocasiones los ayuntamientos podrán realizar obras materiales de importancia si no cuentan con ingresos provenientes de empréstitos. Lo más difícil de conseguir para cualquier ayuntamiento es prestigio y crédito, para colocar títulos de deuda pública municipal. El municipio debe buscar conservar más que agotar el crédito, lo cual implica pedir prestado tan raramente y pagar tan rápidamente como sea posible.

Existen obras que se pueden financiar con seguridad por medio de empréstitos, como plantas tratadoras de agua potable y de desechos sólidos, y obras de infraestructura industrial como corredores industriales que tanta falta hacen en Nezahualcóyotl.

En la búsqueda de recursos del mercado de capitales debe recurrirse a la deuda pública municipal para financiar la construcción de bienes duraderos de gran costo y que se autofinancien para cumplir con el mandato que en el Artículo 117 Constitucional establece: "Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinan a inversiones públicas productivas".

Es importante afirmar que existen opiniones como la del Dr. José Castillo de la Peña, que plantean como método para obtener fondos municipales la emisión de títulos de deuda pública en la misma Bolsa de Valores. Además, los municipios agrupados en el "Programa de Fortalecimiento Municipal" plantean entre sus postulados: conseguir que sean ellos quienes tramiten en forma directa los financiamientos públicos y privados.

Podemos afirmar que para el financiamiento del desarrollo urbano municipal, se pueden usar dos tipos de bonos o documentos de crédito: 1) Los bonos de ingreso y, 2) los de

contribución especial de mejoras.

Se conoce como bono de ingreso a la obligación emitida para financiar una empresa (en nuestro caso municipal) productiva y autofinanciable, que cubrirá con sus ingresos el capital y los intereses de su deuda. Tales bonos podrían avalarse con una hipoteca sobre la propiedad, con apoyo y respaldo del gobierno federal, (nosotros proponemos concretamente a algún departamento, dirección u organismo de la SHCP) o del gobierno estatal. Entre los servicios públicos que se pueden financiar con bonos de ingreso encontramos: sistemas de tratamiento de agua.⁹⁷

Para otro autor la libertad en el manejo de la hacienda municipal es una base para obtener créditos: "La fracción II del artículo 115, que precisa los servicios públicos mínimos que tendrá a su cargo el municipio y que autoriza a su prestación coordinada y asociada, es, asimismo, motivo de reflexión dentro de los esquemas de financiamiento de los bancos. Por su parte, la fracción IV, que propugna la autosuficiencia económica del municipio y la libertad para administrar su hacienda al través de la redistribución de competencias fiscales es un principio que pudiéramos llamar de previo y especial pronunciamiento, en lo que se refiere a la asignación de créditos

La fracción V, que consigna la facultad para planear el desarrollo urbano, modifica también las formas y requisitos para el financiamiento destinado a este apartado del crecimiento racional del territorio municipal. Obligación existe, pues, de confundirse en el diseño y planeación del desarrollo urbano con los ayuntamientos, para que de ellos, con la asistencia de la Federación y de los estados, surja la necesaria aprobación y la consecuente petición del crédito.

Derivado de lo anterior, como una primera consideración habida cuenta de la reiterada deficiencia económica de los municipios, podríamos asegurar que para un mejor aprovechamiento de los créditos públicos, es imprescindible que el ayuntamiento corresponsabilice en su ejercicio a las comunidades organizadas en su territorio. Propiciar

⁹⁷ SÁNCHEZ Silva, Mario. *Op. cit.*, pp. 51-53.

la integración de formas sencillas de organización social hará posible, aun entre varios municipios, una mejor utilización de los recursos financieros, un eficiente control y prestación del servicio público financiado deben encontrarse fórmulas comunitarias de organización, de gestión y de manejo de sus servicios. De esta manera, abatirán costos en la producción de bienes y se harán más fácilmente acreedores al crédito público".⁹⁸

Un campo sin duda poco explorado en el Municipio de Nezahualcóyotl es la obtención de ingresos en los mercados de capitales con prenda en la futura recaudación de impuestos municipales, sobre todo de su principal fuente que es el predial o a la propiedad y también en los ingresos generados por los proyectos a financiar.

El Banco Mundial cuenta con proyectos de desarrollo municipal que tienen como finalidad preparar a los gobiernos locales para obtener préstamos en los mercados de capital.

"La vinculación de la personalidad jurídica de los municipios, con el manejo de su patrimonio y, con el ejercicio de sus atribuciones implica una revisión de las estructuras y requisitos jurídicos, procedimentales y operacionales para el discernimiento de créditos y asignación de recursos de inversión. En este orden de ideas y sin el menoscabo de asegurar el adecuado uso y garantía de los financiamientos o créditos que apoyen al municipio, deberá respetarse su categoría política y personalidad jurídica. Ningún crédito inútil y repudiado. Ninguna inversión que comprometa su hacienda sin la expresa conformidad del municipio".⁹⁹

Aunque no se marcan en el Código Financiero otros ingresos extraordinarios pueden provenir de subvenciones y subsidios federales y/o estatales que en un momento dado pueda conseguir el municipio.

Nezahualcóyotl obtuvo ingresos de los otros niveles de gobierno debido a su carácter estratégico: "la 'necesidad' de tesorerías fuertes es menor cuando, por alguna razón, los

⁹⁸ SALES Gutiérrez, Carlos. "Políticas de Financiamiento Municipal", *Estudios Municipales*. Revista Bimestral Centro de Estudios Municipales, año III, mayo-junio de 1987, N° 15, pp. 50-51.

⁹⁹ *Ibidem*.

municipios ("¿estratégicos?") cuentan con el apoyo del gobierno del Estado o de la Federación para llevar a cabo obras, crear infraestructura y responder a demandas sociales, independientemente del esfuerzo municipal. Los presidentes de esos municipios saben que tarde o temprano, cuando la crisis aprieta, el apoyo llegará (estamos hablando de municipios del partido que gobierna el Estado). En muchas ocasiones, ya es una tradición que el Estado y la Federación inviertan montos considerables en esos municipios estratégicos. En el Estado de México, son los casos por ejemplo de Ecatepec, Nezahualcóyotl y, en cierta medida, Naucalpan. En los dos primeros, el PRI tiene asegurado un voto duro esencial para obtener el triunfo de la gubernatura del Estado: con más de un 1'600 mil electores, representan más de una cuarta parte del electorado del Estado. Han sido históricamente municipios con índices de inversión (estatal y federal) en infraestructura a la media regional".¹⁰⁰

Es decir, cuando Nezahualcóyotl deja de ser ese municipio estratégico para el partido político ganador de la gubernatura, no habrá recursos adicionales por subvenciones o subsidios, lo **cual debe superarse con la demostración fehaciente de la necesidad de recibir esos recursos de subsidios.**

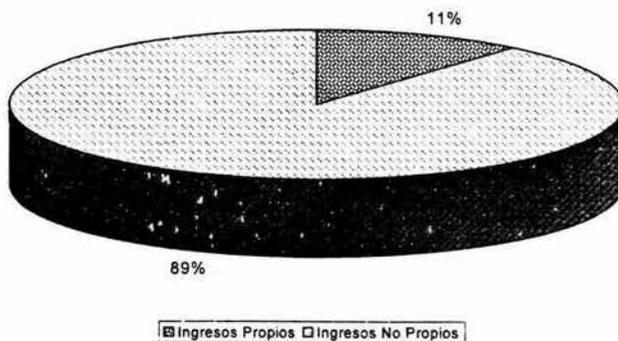
4.4. Análisis de la situación actual del Presupuesto de Ingresos

"Durante el periodo que hoy se informa, el Ayuntamiento obtuvo ingresos de diversas fuentes de financiamiento que ascienden a más de 696 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: de los ingresos propios derivados del cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos considerados en el Código Financiero del Estado de México hasta por un 11.04 % del importe total; de los recursos provenientes de las aportaciones de la Federación a los estados y municipios a través del ramo general 33 hasta por un 23.57% del total; de los remanentes por aplicar de estos mismos recursos provenientes de ejercicios anteriores un porcentaje del 27.42% del total; sumando estos dos conceptos obtenemos el 50.99%; de las participaciones que de los impuestos federales se destinan a los municipios hasta por un 37.96% y de las participaciones de la recaudación de impuestos estatales hasta por un

¹⁰⁰ GUERRERO Amparán, Juan Pablo, *Op. cit.*

0.01%". ¹⁰¹De estos datos podemos deducir la siguiente estructura de las fuentes de ingresos del municipio de Nezahualcóyotl. En primer lugar, sólo 11% son ingresos propios, sobre los que ejerce una capacidad directa para manejarlos, son los que provienen de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos; y, en cambio, depende de la Federación y el Estado, a través de la Coordinación Fiscal, participaciones, aportaciones e incentivos federales y/o estatales, en un 89%. De cada 10 pesos, 1 lo recauda directamente, y casi 9 depende de que se los entreguen otros niveles de gobierno. Su grado de autonomía es del 11% y su dependencia del 89%.

Gráfico 4
ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE
NEZAHUALCOYOTL 2001



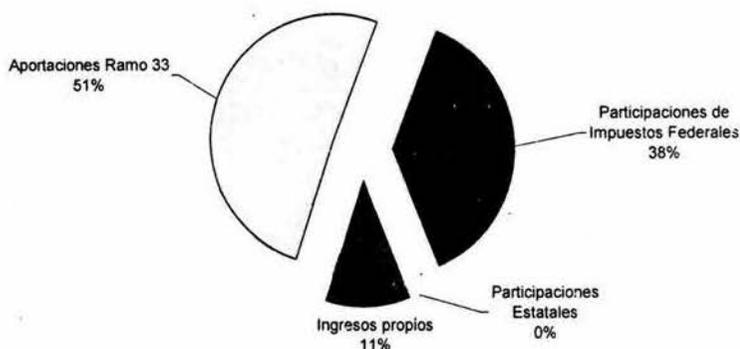
Fuente: Primer Informe de Gobierno Municipal 2001

Un acercamiento a la estructura fiscal del peso nos indica que la mayor proporción de ingresos municipales son 51 centavos de cada peso que provienen del Ramo 33 y que están designados específicamente para el desarrollo social, son recursos etiquetados.

¹⁰¹ BAUTISTA López, Héctor, Primer Informe de Gobierno 2001, H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, México 2000-2003.

Le siguen las participaciones del municipio en ingresos federales, que alcanzan 38 centavos de cada peso recibido, lo cual aumenta el grado de dependencia de recursos ordinarios no propios, sumados participaciones y Ramo 33 hasta en 89 centavos de cada peso. Continúan,

Gráfico 5
ESTRUCTURA DEL PESO FISCAL MUNICIPIO DE
NEZAHUALCOYOTL 2001



Fuente: Primer Informe de Gobierno Municipal 2001

en orden de importancia los recursos propios como impuestos, contribuciones por mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, por 11 centavos de cada peso que ingresa al municipio. Y por último, apenas un escasísimo 0.01%, de cada mil pesos, sólo un peso se recibe de la Coordinación Fiscal con el Estado.

Esta situación al compararse con todos los municipios del Estado de México permite determinar que en ocho municipios reside la mayor parte de la población de la entidad, siendo que sólo dos de ellos superan en su ingreso por participaciones a la media estatal.

Nos referimos a Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcali, Atiapán de Zaragoza, Chalco y Toluca. Esto quiere decir, a manera de ejemplo, que la intensificación del proceso de descentralización podría favorecer menos a Nezahualcóyotl y a esos municipios, supuesto que no todos los municipios del Estado poseen la misma capacidad de recepción y administración de recursos y facultades, y se favorecerá a otros en el futuro inmediato.

Estimamos que el promedio por persona ocupada que vive en el municipio de Nezahualcóyotl genera 6,000 pesos anuales de contribuciones, la parte que recibe el municipio por todas sus fuentes propias y no propias, equivalen apenas a 1,485 pesos por persona ocupada en el municipio. Es decir, del total de la capacidad efectiva de contribución por persona (6,000), apenas el 25% recibe el municipio. En consecuencia, por lo menos de 2 a 3 veces (4,500 pesos por persona ocupada) se quedan en los otros niveles de gobierno.

En otras palabras, del 100% de la capacidad de contribución de los habitantes ocupados en Nezahualcóyotl, estimada en 6,000 pesos *per cápita*, el 25% se queda en el municipio vía contribuciones propias, participaciones y aportaciones federales-estatales; 45% al Gobierno estatal y 40% al Federal.

4.5. Autonomía o Independencia Económica Municipal

En 1986 se hacía el siguiente diagnóstico del municipio en general: "El municipio ha perdido presencia en la vida institucional del país. Ha sido delegado a un plano secundario, cuando es la representación primaria de la sociedad. A consecuencia de los efectos de la centralización, es considerado agente estatal, no comunal.

"La centralización ha creado un sistema de símbolos, lealtades, patrones, valores y decisiones que la han acrecentado como forma de gobierno. Al dirigirse desde un solo punto los movimientos políticos del país y ante el deterioro de la economía centralizada, los municipios pierden relevancia, identidad e iniciativa. Por tanto, las relaciones de la

sociedad y el Estado incrementan su asimetría y desigualdad... Como consecuencia de la centralización, el Estado se encuentra distante de la sociedad. Y la sociedad, al tener limitada la vida municipal, pierde cada vez más espacio ante el Estado".¹⁰²

Este centralismo no ha existido siempre; por ejemplo, en 1824 todos los impuestos los cobraban los estados, y la Ley de Clasificación de Rentas sólo encargaba a la Federación el cobro de los impuestos al comercio exterior. Sólo después se ha forjado el centralismo: en 1925 se amplía su potestad tributaria al cobro de impuestos al timbre (estampillas). En 1975 el Impuesto sobre el consumo también se federaliza, y con ello la Federación ha ganado en detrimento de los poderes locales, sobre todo del municipio.

Para Artola la plena capacidad de cobrar impuestos es sinónimo de independencia del municipio: "no existe en sistema moderno alguno, ni siquiera en Inglaterra, que en materia de libertades locales suele sucitarse como ejemplo... sería muy peligroso juzgar que la solución al problema de las haciendas locales esté en conceder a los Municipios carta blanca en materia de impuestos que muchos creen que esto ha de ser la autonomía municipal. [Propone en cambio] se señale el marco de la imposición municipal, con toda la amplitud que se quiera, pero con límites al fin, para coordinar esa esfera... con objeto de alejar los conflictos que inevitablemente habrían de producirse al acudir todos a las mismas fuentes de riqueza para cubrir sus necesidades".¹⁰³

Ante la centralización surgen como alternativas para el municipio la autonomía financiera; la independencia sería la creación de un Estado dentro de otro Estado. El federalismo hacendario, la descentralización y desconcentración de funciones, facultades y recursos de la Federación y los estados hacia los municipios es la forma que actualmente adquiere el proceso de formación del municipio como base del desarrollo económico, político y social de México. Sin embargo, ésto no es suficiente, como tampoco lo es darle plena libertad al municipio de establecer y cobrar impuestos.

¹⁰² UVALLE Berrones, Ricardo. "La creatividad del municipio en la vida económica, política y social de México", *Estudios Municipales*. Revista Bimestral del Centro de Estudios Municipales, año II, enero-febrero de 1986, N° 7, p. 133.

¹⁰³ ARTOLA, D. Victor. *Cuestiones de Hacienda Municipal*. Archivo de Internet *, p. 109.

4.5.1. Descentralización actual

Si bien la centralización fue necesaria para superar el antiguo régimen señorial,¹⁰⁴ centralización que en México prácticamente se prolongó hasta 1982, para después hacer algunos intentos de descentralización a partir de entonces. La descentralización se refiere, genéricamente, a la acción de "transferir a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del estado". Al lado del régimen de la centralización siempre existirá una forma de organización conocida como descentralización, que consiste en: "confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía".¹⁰⁵

Por su parte, la desconcentración se define como un sistema de organización administrativa en el cual: "el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona pública, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autoridad central y suprema del Estado".¹⁰⁶

No obstante cabe hacer la pregunta ¿En qué ha terminado esta descentralización? Refiriéndose a la descentralización señalada en el artículo 115 Constitucional, un autor señala: "En la realidad, la gran mayoría de estas modificaciones constitucionales no operan, no obstante de que el municipio, por ser la instancia de gobierno más cercana a la población, bien pudiera convertirse en un instrumento del desarrollo político y social, en la gran mayoría de las ocasiones carece de la posibilidad real para instrumentar políticas gubernamentales propias que atiendan las necesidades regionales y locales".¹⁰⁷

¹⁰⁴ Véase un breve estudio del proceso histórico y los efectos benéficos iniciales de la centralización en UVALLE Berrones, Ricardo. "La creatividad del municipio en la vida económica, política y social de México", *Estudios Municipales*. Revista Bimestral del Centro de Estudios Municipales, año II, enero-febrero de 1986, N° 7, p. 133.

¹⁰⁵ FRAGA, Gabino., Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano., México, Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 1084-1085. Citado por CUEVAS Martínez; Ramón. "Aspectos conceptuales y avances de la descentralización de facultades de las entidades federativas hacia sus municipios. La experiencia del Estado de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, N° 60, agosto de 1998, p. 29.

¹⁰⁶ SERRA Rojas, Andrés. "Los Propósitos de la Desconcentración Administrativa", En *Desconcentración Administrativa*. Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 303. Citado por CUEVAS Martínez; Ramón. *Op. cit.*, p.30.

¹⁰⁷ CUEVAS Martínez; Ramón. *Op. cit.*, pp. 38-39.

No se ha aplicado en toda su magnitud. La palabra descentralización es mucho menos explícita en español que en otros idiomas; por (ejemplo, en alemán el término exacto es "selbsverwaltung" que sílaba por sílaba se traduce como poder (*tung*), de administrarse (*verwal*) a sí mismo (*selbs*); o en inglés en el que se dice "local government", gobierno local. No se ha logrado que el municipio sea autosuficiente. Además, tendrán que cambiarse las distintas obligaciones de federación, estados y municipios: lo que diferencia la descentralización de los estados respecto a la Federación, y de los municipios respecto a los estados, es el reconocimiento de la existencia de asuntos locales distintos de los federales y de asuntos municipales diversos de los estatales.¹⁰⁸

La actual descentralización es insuficiente para concebir el papel real del municipio. Como señala la CEPAL "nuevas demandas han ido determinando el que al hablar de fortalecimiento institucional de las administraciones locales se implique no sólo el mejoramiento de sus capacidades de administración de sus atribuciones tradicionales... sino que una dimensión mucho mas ambiciosa se está buscando preparar y adecuar la institucionalidad local a las demandas de la descentralización... La traducción conceptual de ello está en el concepto de gestión, que siendo complementario al de administración local, amplía los horizontes del trabajo del Municipio hasta alcanzar la propuesta de estrategias de Desarrollo Local, la articulación de políticas locales con las centrales y la investigación sobre la realidad local como insumo de las propuestas de gran especificidad".¹⁰⁹

También el proceso de descentralización se obstaculiza "por la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales, la escasa movilización de recursos en ese nivel y el limitado acceso a financiamiento a largo plazo para los programas de inversión".¹¹⁰

Ante las insuficiencias de la descentralización que se aplica desde 1983 a la fecha del 2002, la centralización ya no es opción, a pesar de que varios estados (Zacatecas y Oaxaca) lo

¹⁰⁸ Estos asuntos diferentes en materia económica son: El Nivel Federal tiene las funciones de estabilizar la economía a nivel macroeconómica y mejorar la distribución del ingreso; y los gobiernos locales y municipales la provisión de bienes y servicios públicos. Véase PÉREZ González, Hugo Nicolás. "Descentralización y federalismo fiscal: el reto de la armonía en las relaciones intergubernamentales." INAP. *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, 1999, pp. 71-74.

¹⁰⁹ CEPAL/CNUAH. "La Microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria, pp. 3-4, 1992 CEPAL. Citado por ROZAS, Germán. "Pobreza y Desarrollo Local." Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Documento De Trabajo N° 2. Tomado de <http://rehue.csociales.uchile.cl/rehuehome/facultad/publicaciones/Excerpta/excerpta7/pobrebi.htm#17>

¹¹⁰ Banco Mundial, Boletín *Précis*, Departamento de Operación, Primavera de 1999, N° 178, p. 1.

están reviviendo al intentar devolver los servicios educativos y de salud a la Federación: "Los partidarios de la descentralización han señalado que las naciones son organizaciones que deben tener una escala óptima para funcionar con eficiencia, de manera que si se rebasa el tamaño de la organización, aparecen ineficiencias que se traducen en rendimientos decrecientes. El proceso de centralización que ha vivido nuestro país desde el siglo pasado se explicó con el propósito de integrar a la nación cultural, política, social y económicamente, pero ya ha agotado sus posibilidades".¹¹¹

4.5.2. La descentralización financiera

La descentralización o desconcentración de facultades políticas y administrativas, no implican la descentralización económica. La teoría de la descentralización fiscal se ocupa de los problemas relativos al arreglo espacial de las finanzas públicas (intenta resolver el problema de la múltiple imposición por parte de los distintos niveles de gobierno); en cambio el federalismo fiscal, sin descartar los aspectos económicos, es en esencia una problemática sobre el arreglo espacial, del poder, a través de las finanzas públicas.¹¹² Podemos decir, entonces que aún no existe el federalismo fiscal, porque los municipios tienen una parte mínima de grados de libertad para imponer contribuciones. Tan sólo ha operado la descentralización fiscal, de una manera raquítica.

La autonomía municipal comprende el ejercicio de legislar que consiste en el poder del municipio para darse sus propias leyes internas a través de acuerdos del Cabildo como cuerpo colegiado y deliberante, mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En cambio, "La autonomía financiera significa el grado en que los municipios pueden generar, mediante impuestos locales y cargos de valorización, ingresos que pueden controlar directamente".¹¹³

¹¹¹ MENA Vargas, Apolinar, *op. cit.*, p. 47.

¹¹² PÉREZ González, Hugo Nicolás. "Descentralización y federalismo fiscal: el reto de la armonía en las relaciones intergubernamentales". INAP. *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, 1999, p.66.

¹¹³ Banco Mundial, Boletín *Précis*, Departamento de Operación, Primavera de 1999, N° 178, p.3.

Según esta definición la autonomía se reduce a la proporción de ingresos propios respecto del total de ingresos totales del municipio. Si en Nezahualcóyotl es de 11% ingresos propios, ese es su grado de autonomía, aunque con la aclaración que las tasas impositivas y no tributarias (derechos, productos y aprovechamientos) están en manos de la Legislatura Local. El restante 89% es dependiente del Federalismo que se le conceda por parte del Estado y la Federación.

"El Estado de México, al igual que las demás entidades federativas ha padecido y continúa padeciendo las asfixiantes políticas centralistas del Sistema Federal Mexicano. Según un estudio hecho por el Doctor Jorge Carpizo y retomado recientemente por Ernesto Rufo Appel, da a notar que a fin del siglo XIX, en 1900, por cada peso de ingreso fiscal, 63 centavos eran parte para el gobierno federal: 24 para las entidades federativas, y 12.9 para los municipios. En 1929 esta proporción cambió a 71 centavos a la federación, 21 centavos a los estados y tan sólo ocho a los municipios. Para 1994, 80 centavos van al gobierno federal, 16 a las entidades y cuatro a los municipios".¹¹⁴

La descentralización financiera sólo la reducen a cambiar esas tendencias cuantitativas, pero a partir del mismo sistema de centralización de Federación-Estado en detrimento del municipio, y aún así es insuficiente.

Un autor ha demostrado la hipótesis de que "Sin recursos financieros es imposible la existencia de cualquier Ente Administrativo, además, es indispensable la participación del Municipio dentro de las economías de bloque, la distribución del ingreso y en la consecución de las mismas condiciones materiales de los hombres".¹¹⁵

Sobre este punto, Luis F. Aguilar ha comentado: "las leyes estatales restringen las facultades municipales (las que fueron resultado de la reforma de 1983). Esta afirmación es

¹¹⁴ RUFFO Appel, Ernesto. "Romper la resistencia hacia el auténtico federalismo", en *El Nacional*. "Propuesta: Un Nuevo Federalismo". México, Mayo de 1995, p. 19. Citado por CUEVAS Martínez; Ramón., *Op. Cit.*, p. 35.

¹¹⁵ COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *La autonomía municipal en México*, México, Ediciones Porrúa, 1998, pp. 180-275.

más evidente cuando se analiza la competencia estatal en la promulgación de la Ley Orgánica, la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales".¹¹⁶

Pero la solución no es tampoco darle plena autonomía impositiva, sobre todo porque el municipio al cobrar impuestos tiene múltiples restricciones como las siguientes:

- a. La única limitación formal y material que tienen los municipios es para recurrir a la definición y explotación de fuentes tributarias, es que no incurran en gravámenes sobre las materias reservadas de manera exclusiva a la federación y a los estados. [Casi nada, las fuentes más productivas ya están monopolizadas por Federación y/o el estado].
- b. La adscripción del municipio al Sistema de Coordinación Fiscal lo obliga a suspender diferentes contribuciones.
- c. La ampliación de potestades tributarias municipales implica la devolución de materias federales hacia el ámbito local municipal, o bien la suspensión de gravámenes a cargo de la federación para convertirlos o adaptarlos en tributos del orden municipal, tal como se presenta en el caso del impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- d. La ampliación de potestades tributarias sólo se haría mediante reacomodo de las facultades de las tres instancias de gobierno en movimientos tales como: cesión de materias tributarias, compartimiento de responsabilidades en la gestión de contribuciones federales, estatales o municipales, encomienda o delegación de la administración tributaria federal a las instancias administrativas del municipio, y no solamente en la contracción o pérdida de capacidades del gobierno federal o del gobierno que cede parte de sus competencias vigentes en materia tributaria.
- e. Una de las vías factibles para propiciar la ampliación de la potestad tributaria de estados y municipios es la descentralización y la administración delegada o por encomienda de materias de origen federal, mismas que potencialmente y de manera paulatina se van reafirmando como materias de gestión local y, a la postre, materias transferidas de jurisdicción estatal o municipal. [Lo cual se hace a través de Convenios, pero que aún la dependencia del municipio a esos convenios de Coordinación es muy amplia, en Nezahualcóyotl del 89% en el 2001].
- f. Las propuestas más nítidas y objetivas con el esquema de innovación-ampliación de facultades tributarias de municipios consideran la exploración y creación de nuevas fuentes tributarias que reúnan al menos los siguientes elementos:

¹¹⁶ AGUILAR Villanueva, Luis F. "El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes." Citado por CUEVAS Martínez, Ramón. *Op. cit.*, p.38.

- f.1. Que su objeto sea o constituya una materia, actividad o gestión de los particulares que no tenga antecedentes de gravamen, pero que entre en los supuestos de generación de riqueza, manifestación de riqueza, generación de efectos comerciales, de servicios o de consumo, o bien que propicien externalidades positivas o negativas en la sociedad y el entorno físico.
- f.2. Que su recurrencia justifique una masa factible y capaz de contribuyentes que se verán obligados a contribuir por el desarrollo de ciertas actividades.
- f.3. Que las materias objeto de tributación no estén comprendidas en el radio de áreas de exclusividad de la federación ni sean reguladas por autoridades federales, en cuyo caso se tendría que deslindar cuál componente del objeto queda libre de la acción reguladora del gobierno federal.
- f.4. Que la definición de gravámenes asignados al objeto de tributación no sea motivo de desaliento, abandono o dilución de las actividades centrales que generan el gravamen, en todo caso, se vuelven a reivindicar como obligados los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad al tributo del nuevo año.¹¹⁷

No hay margen de maniobra para aumentar las potestades tributarias de los municipios, bien sea por los vicios del centralismo (no se consulta a los municipios para la coordinación fiscal), **paternalismo de los funcionarios** públicos al descentralizar recaudaciones tributarias, la carga fiscal concurrente (varios y múltiples impuestos) sobre el contribuyente, la globalización internacionaliza niveles de impuestos (la competencia por bajos impuestos ahora es global), y el impacto negativo de nuevos impuestos sobre el comportamiento de inversionistas (contra la contaminación por ejemplo).

4.6. Propuestas para aumentar los ingresos municipales

Alexis de Tocqueville, uno de los máximos exponentes del pensamiento liberal, concebía al autogobierno local como una escuela insuperable para la política democrática, porque contribuye a garantizar la libertad, a promover el bienestar y la prosperidad, y a estimular la energía social creativa".¹¹⁸ Nosotros agregamos que es necesaria la creación del municipio económico, el municipio autosuficiente, la base real para que todos sus habitantes motiven su energía para alcanzar el desarrollo.

¹¹⁷ PÉREZ González, Hugo Nicolás. *Op. cit.*, pp. 90-91.

¹¹⁸ MENA Vargas, Apolinar. *Op. cit.*, p. 56.

No se trata de aumentar la potestad de los municipios en el cobro de impuestos, porque cualquiera que fuera su forma aumentaría enormemente la carga impositiva sobre los contribuyentes, además de que las fuentes más productivas se encuentran en manos de otros niveles de gobierno.

La propuesta en lo inmediato es ir a los detalles de la recaudación de recursos propios mejorando su administración, así como también agotar las posibilidades que aún se abren en materia de participaciones para lograr más incentivos federales y aumentar la recaudación federal dentro del municipio, y mejorar la coordinación con el estado para aumentarla del raquíutico 0.01% de los ingresos municipales.

Pero en el largo plazo nuestra propuesta es la aplicación del federalismo real, del federalismo desde abajo. Aquel que permita que si los habitantes de Nezahualcóyotl tienen una capacidad real de contribución fiscal de 6,000 pesos anuales, el municipio se quede por lo menos con el 50%, 15% se traslade a los municipios menos afortunados, y 35% sea para las acciones de planeación nacional y de manejo de los gobiernos estatales y municipales. Es decir, que el federalismo parta del municipio y no que provenga de la Federación y el Estado vía *Coordinación Fiscal*, que más bien es, dependencia fiscal.

En los derechos de uso específico del suelo, establecido en el Título Séptimo que regula las actividades de los particulares en el Bando Municipal del 2003-2006, hay un amplio margen de maniobra para incrementar los recursos propios. Este tipo de licencias de funcionamiento deben ser más libres. Basta con que quien abra un negocio pague su derecho de uso, porque de otra forma se vuelve discrecional su otorgamiento y además promueve la corrupción. Con el consiguiente efecto desestimulador en las personas para abrir nuevos negocios.

Este derecho implica el problema de concurrencia fiscal, somete al contribuyente a una doble contribución, en relación con los demás impuestos y derechos que paga el contribuyente con su negocio. Sin embargo, sí se hace justo este derecho de los negocios por el beneficio que les representa el uso de ubicación y servicios municipales que le rodean en favor de sus ventas.

Se debe ganar en meticulosidad en cuanto a aprovechar hasta lo último las posibilidades de cobro de los demás impuestos, como el de anuncios publicitarios, de compraventa de autos usados, etc.

Es necesario ampliar el espíritu de empresa del alcalde y, sobre todo, del personal administrativo. Para ello, se requiere hacer una realidad la guía para la creación de un nuevo modelo de gobierno, como el que proponen David Osborne y Ted Gaebler, quienes destacan por ejemplo: cobrar impuestos por resultados no por insumos ofrecidos, satisfacer las necesidades de los consumidores no de los burócratas, implantar la motivación de la ganancia en el empleado administrativo, entre otros muchos elementos que proponen dichos autores.¹¹⁹ Adicionalmente y siguiendo a otro autor, para el mejoramiento de los ingresos municipales se requiere:

- 1) Guardar el equilibrio entre ingresos y gastos.
- 2) Mejorar y actualizar o revalorizar el padrón fiscal y el catastro.
- 3) Actualizar tarifas de agua.
- 4) Ampliar las contribuciones especiales de mejoras, que los beneficiados por la construcción de una obra contribuyan en razón directa de ello.
- 5) Las participaciones no son denigrantes ni una concesión graciosa, sino que son parte del sistema fiscal, es el pago por el sacrificio que hace el municipio de no usar para sí los recursos federales captados en su territorio. [transformarse de participaciones a municipios a participación municipal que se le da a la federación].
- 6) Recurrir a la deuda pública para financiar obras de desarrollo que generen recursos
- 7) Participar más en los Convenios de Desarrollo.¹²⁰

Algunas de estas medidas son de aplicación inmediata; sin embargo, se requiere una propuesta de mayor alcance, que para nosotros significaría el federalismo real.

Con esta propuesta de federalización fiscal desde abajo, se respeta la "teoría democrática de las funciones del poder".¹²¹ En donde el Estado Federal y los estados miembros de la Unión

¹¹⁹ OSBORNE, David y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de Gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al Sector Público*. México, Ediciones Gemika, 1994.

¹²⁰ SÁNCHEZ Silva, Mario. Op. Cit., pp. 57-59.

¹²¹ Véase OCHOA Campos, Moisés. "La estructura del Municipio Mexicano", *Estudios Municipales*. Revista Bimestral Centro de Estudios Municipales, año II, mayo-junio de 1986, N° 9, pp. 137-143.

ejercen la soberanía del pueblo y el municipio ejerce su autonomía, entendida como capacidad de autodesarrollarse a partir de sus habitantes.

4.6.1. Fomento económico fiscal

Uno de los principales obstáculos a la ampliación de la carga fiscal municipal es que entra en contradicción con las necesidades del municipio de ampliar el número de negocios dentro de su jurisdicción.

Al concentrar las fuentes de recaudación en la Federación, se habla de una salida: reformar el Artículo 115 constitucional para darle mayor capacidad de recaudación al municipio; diríamos para darle capacidad, ya que es dependiente financieramente de la Legislatura Local y de la Federación. Pero dada la cercanía del gobierno municipal al contribuyente, simplemente se provocaría una rebelión contra más impuestos, ahora serían impuestos federales, estatales y municipales. Esta no es la solución. Si los impuestos locales equivalen al 16% del PIB, se le agrega la carga fiscal federal, incluidas las cuotas obrero patronales, factor que aumentaría al 34% del PIB. Es decir, las personas por cada peso que ganan estarían pagando 34 centavos al estado.

Se dice que el gobierno municipal debe exentar el pago del impuesto predial a industrias nuevas, para fomentar empleo y para ver incrementada la oferta de productos manufacturados en la región. Sin embargo, se ha comprobado que son los gobiernos federal, en primera instancia y después los estatales, quienes cuentan con los instrumentos de política fiscal más eficaces en materia de exenciones. Se advierte que el impuesto predial repercute en mínima proporción en los costos totales de producción de una empresa industrial, por lo que las exenciones se consideran un sacrificio innecesario.

Coincidiendo con Cabezas Hasses: "para fomentar actividades industriales en los municipios, el ayuntamiento puede proporcionar una política eficaz de prestación de servicios públicos municipales como son: el agua, drenaje, caminos, alumbrado, limpieza y recolección de basura, cuyo peso en la decisión del empresario industrial será mucho mayor

que la exención del pago del predial u otro impuesto municipal".¹²²

En el Estado de México existe la Ley para el Fomento Económico del Estado de México, misma que establece el sacrificio fiscal inmediato como forma de fomento económico. Esta debe aplicarse sin que el peso del sacrificio recaiga en el municipio.

4.6.2. La federalización desde abajo

La penuria financiera del municipio de Nezahualcóyotl es evidente, sobre todo en relación a las demandas de la población que lo habita, no alcanza para mucho. Ante ello hay factores que podrían disminuirla pero, como en todo, contrafuerzas que neutralizan los esfuerzos que se realizan para aumentar ingresos. Por ello se requiere pensar en una propuesta viable, pero de mayor impacto. A la pregunta si autonomía o independencia del municipio, responderíamos ni una ni la otra, sino el federalismo desde abajo o federalismo real.¹²³

Cambiar el federalismo clásico campea en el ambiente, por ejemplo cuando se propone implantar el Federalismo Cooperativo Interdependiente, que se usa en E.U. desde 1937, en Alemania desde 1966 y en Suiza y Austria desde 1969.¹²⁴ Si definimos el Federalismo como "el vínculo de unidades distintas en un sistema político global",¹²⁵ tendríamos federalismo en dos direcciones: la primera el ente global que aglutina o federaliza a las partes y el ente o unidad que desea formar parte y se vincula al todo.

El 96% de los ingresos tributarios los cobra la Federación y sólo 4% los estados. Y deberían ser 100%, los impuestos federales. Y esto es deseable que continúe, porque la Federación tiene mayor poder formal; pero lo que debe cambiar es el sistema de reparto, de abajo hacia arriba.

La federalización desde abajo tendría como consecuencia cambiar, o poner de pie, las finanzas nacionales: 50% de los ingresos que recaude cada municipio, 15% para municipios

¹²² SANCHEZ Silva, Mario. *Op. cit.*, p. 44.

¹²³ La prospectiva del sistema tributario requiere de una teoría económica sólida sobre federalismo fiscal. PÉREZ González, Hugo Nicolás., *op. cit.*, p.78.

¹²⁴ Véase a FAYA Viesca, Jacinto. "Concepciones históricas del Federalismo, Estado y Nación en el Sistema Federal", INAP. *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, 1999, pp. 107-116.

¹²⁵ SALES Gutiérrez, Carlos., *op. cit.*, p. 43.

poco favorecidos, y 35% para el estado y la Federación. ¿Esto es posible? Sí y con el sistema actual de impuestos federales, porque estos son federales, no porque deben ser para la Federación sino para evitar las alcabalas locales, éste es el verdadero sentido de la Federación, eliminar poderes e impuestos locales que inhiben la actividad de los particulares.

En México, Estados y Municipios cobran 16% del PIB; en Argentina y Chile el 25%, en E.U. el 30% y en otros países hasta el 40%. Estas cifras nos indican que si es posible que el municipio se quede, aunque no lo cobre en su nombre porque esa sería potestad de la Federación, con el 50% de los recursos recaudados en su territorio y 15% adicional para apoyo a municipios pobres.

Los impuestos, todos, deben ser federales, porque esto permite la existencia de una sola tasa general. La solución no es que se le dé potestad a los municipios de cobrar impuestos, porque **habría** dispersión de tasas y esto haría inefectiva o menos efectiva la recaudación. Con la **federalización de impuestos la dispersión** de tasas es menor y con ello aumenta la efectividad de la recaudación.

Municipios que no cuentan con una economía local propia por falta de recursos y de habitantes, sin duda serían apoyados por los municipios con economía local fuerte: pues como polos de desarrollo atraerían mano de obra e incluso descentralizarían parte de su producción.

Con la federalización desde abajo, aquí propuesta, se armoniza la economía local municipal: no hay aumentos de cargas fiscales que afecten la actividad de familias y empresas y si aumentan los recursos disponibles para cubrir las necesidades locales de los habitantes de los municipios; de otra parte, los poderes estatal y federal serán fuertes en la medida que sus municipios que constituyen el Estado y la Federación lo son realmente.

Ahora se requiere una tercer fase: el municipio autosuficiente en su economía local, que participe al Estado y a la Federación para el sostenimiento mínimo y eficiente de esos

poderes superiores. Sólo así se salva la imposición desincentivadora de las soberanías tributarias locales. Además, es costoso cobrar abajo, subir los recursos y luego en cascada que disminuye regresarlos al municipio. Así se crearían polos de desarrollo que ayudarían a municipios rurales más pobres a salir adelante, al contratar a su mano de obra.

El peligro de la autonomía es la independencia del municipio, la creación de estados nacionales, la desintegración de la Federación. "Los meses pasados han estado caracterizados por un amplio debate en torno a la proclamación por parte de los habitantes de determinadas partes del territorio nacional, principalmente Chiapas y hace poco el Estado de México, de los denominados 'municipios autónomos'. Estos espacios territoriales pretenden ser ámbitos de gobierno donde las autoridades sean electas por los propios moradores y no dependan de ninguna otra instancia legalmente constituida.

"Esta situación ha hecho que particularmente el gobierno del estado de Chiapas planteara el día 28 de mayo, la necesidad de llevar a cabo la: remunicipalización de la zona donde emergieron los municipios 'autónomos'. La propuesta incluye la creación de 33 circunscripciones territoriales susceptibles de convertirse en nuevos municipios.⁸

En el caso del Estado de México, el entonces gobernador César Camacho Quiroz, al ser cuestionado sobre la aparición de un municipio autónomo en los alrededores de Santiago Tlanquistenco ha comentado que, en estricto apego a Derecho, reconocer tal postura es imposible, en virtud de las características propias del lugar donde emergió el municipio autónomo.

Las autonomías, fuera de cualquier marco legal, hacen muy difícil concebir mecanismos de transferencia de recursos de los otros dos niveles de gobierno. Con el abandono en que se encuentran estas comunidades se hace necesario legislar para dar paso a las autonomías, porque en este momento no existen las condiciones para que los municipios autónomos sobrevivan sin apoyos externos, incluso en las contadas comunidades donde los recursos naturales son abundantes.

La reforma del Estado ha comenzado en 1982 y se profundiza en 1988. El Estado federal ha

comenzado a hacerse ágil, este proceso debe continuar. El paso siguiente es convertir al municipio en la base real del federalismo. En federalizar desde abajo. Es la única forma de acercar recursos públicos a necesidades inmediatas de la población, de recuperar la confianza en el gobierno. La deserción del Estado en actividades antes realizadas por el estado (salud, educación), el abandono de lo público, que algunos consideran resultaría en un fuerte proceso de regresión redistributiva, se evitaría con la municipalización.

Esta es la municipalización que podrá enfrentar con éxito la globalización. No el cierre nacional de fronteras, sino la apertura municipal a la globalización: que gobiernos municipales y habitantes de las localidades sean los artífices de sus propios destinos. La globalización no se enfrenta con la unidad nacional, sino con la creación del municipio como unidad económica elemental de la nación.

CAPÍTULO 5

Planeación, Programación y Control del Gasto municipal

El presupuesto de egresos es el principal instrumento para el desarrollo económico, político y social con el que cuenta el gobierno municipal. Lo sería más si el presupuesto no se ejerce de manera anárquica sino de manera planeada y programada, así como su ejercicio controlado y evaluado, principalmente en aquellos municipios que cuentan con un sistema de planeación-programación-presupuestación o se encuentran en un proceso de cambio rápido.

La penuria financiera de los municipios no sólo proviene de la insuficiencia de sus ingresos, sino también de deficiencias en todo el proceso de administración integral del gasto, que va desde la planeación, la programación, el ejercicio, hasta el control y evaluación del mismo. Por ello, en este apartado se analizan cada uno de esos procesos presupuestales que conforman la Administración Integral del Gasto Municipal. Este capítulo, que trata de la planeación y programación presupuestal, intenta coadyuvar en el aspecto de crear una capacidad de administración integral del presupuesto público municipal.

5.1. La estructura del Presupuesto de Egresos

CUADRO N° 17				
GASTO MUNICIPAL NEZAHUALCOYOTL				
	Pesos Corrientes			
	1996	1997	1998	1999
TOTAL DE EGRESOS	179'327,92'6	216'989,153	391'189,789	613'391,518
GASTOS ADMINISTRATIVOS	127'754,670	141'983,272	204'382,990	310'886,645
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	13'005,160	10'903,256	33'078,954	84'518,835
TRANSFERENCIAS	16'687,894	15'742,364	53'192,368	102'912,508
DEUDA PUBLICA	21'880,202	9'548,919	8'228,061	7'009,114
DISPONIBILIDADES	-	38'811,342	92'307,416	108'064,416
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	-	-

Fuente: *Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1996-1999*. INEGI.

El Presupuesto de Egresos Municipal en Nezahualcóyotl ha tenido una aparente evolución

positiva. El monto del gasto municipal total ha pasado de 179 a 613 millones de pesos, de 1996 a 1999.

Sin embargo, para poder observar la real dimensión de dichos datos debemos eliminar el efecto inflacionario. El método aquí utilizado es comparando los datos con el PIB del Estado de México a precios corrientes.

CUADRO N° 18				
GASTO MUNICIPAL NEZAHUALCOYOTL				
Como % del PIB del Estado de México				
	1996	1997	1998	1999
TOTAL DE EGRESOS	0.0753%	0.0722%	0.1073%	0.1438%
GASTOS ADMINISTRATIVOS	0.0536%	0.0472%	0.0561%	0.0729%
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	0.0055%	0.0036%	0.0091%	0.0198%
TRANSFERENCIAS	0.0070%	0.0052%	0.0146%	0.0241%
DEUDA PUBLICA	0.0092%	0.0032%	0.0023%	0.0016%
DISPONIBILIDADES POR CUENTA DE TERCEROS		0.0129%	0.0253%	0.0253%

Fuente: INEGI, datos de Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1996-1999. INEGI.

Como se observa en este cuadro, hay una reducción en el gasto municipal del 0.075% al 0.072% en relación al PIB estatal; y sólo en 1998 y 1999 el crecimiento ha sido importante, al subir a 0.10% y 0.14%. El hecho de que por vez primera en su historia el Municipio de Nezahualcóyotl sea gobernado por el PRD, distinto al PRI que siempre había encabezado el gobierno municipal, podría estar explicando el alza de recursos.

En cuanto al comportamiento de esta estructura del gasto. Como se observa en la gráfica de la página siguiente, en 1996 son los gastos de administración el rubro que mayores recursos locales absorbe, al representar el 72%. Estos representan el **Gasto Corriente**, es decir las erogaciones que realiza el Ayuntamiento y que no tienen como contrapartida la creación de un activo, sino que constituyen un acto de consumo; esto es, los gastos que corresponden al sostenimiento de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

Le siguen en orden de importancia los **Gastos en Transferencias**, que en 1996 representaron 9%, son las erogaciones corrientes y de capital en dinero o en especie, que el

Municipio destina a terceros (personas físicas o morales, instituciones públicas o privadas), a través de subsidios, subvenciones, participaciones, compensaciones, pagos de seguridad social, etcétera; para realizar actividades de tipo social que mejoren el nivel de vida y para fomentar actividades de índole cultural o económico, tales como: Subsidios, Ayudas u otros Beneficiarios.

GRÁFICA 6
GASTO MUNICIPAL NEZAHUALCOYOTL
1996

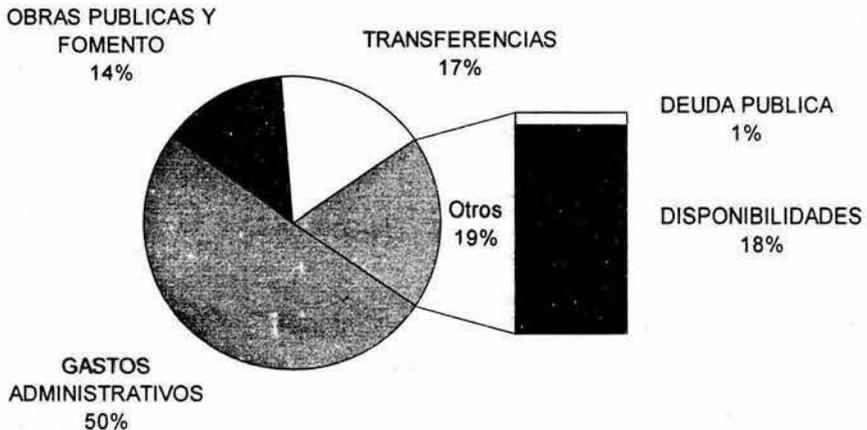


Fuente: INEGI, datos de Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1996-1999. INEGI

Tan sólo estos dos rubros en 1996 absorbían el 80% del Gasto Municipal, canalizándose solo 7% a obras públicas y de fomento. Los **Gastos en Obras Públicas** son las asignaciones destinadas a sufragar el costo de las obras nuevas o en proceso, ampliaciones, instalaciones, remodelaciones y supervisión de construcción de edificios públicos, calles, caminos y carreteras, escuelas, hospitales, introducción de agua potable y otras obras, cuando sean realizadas a través de terceros o por la dependencia gubernamental encargada de ello; asimismo se incluyen las erogaciones realizadas por los estudios de preinversión.

El restante 12% se sufragó con fines de pago de deuda pública municipal, es decir, erogaciones realizadas por el Estado o Municipio, en cumplimiento de las obligaciones contraídas dentro del ejercicio fiscal de su actividad pública, considerando como: amortización, intereses, comisiones, gastos de la deuda y ADEFAS.

Gráfica 7
Gasto Municipal de Nezahualcóyotl 1999



Fuente: INEGI, datos de Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1996-1999. INEGI

Sin embargo, luego de ese año se observa un cambio importante en la composición del gasto público municipal de Nezahualcóyotl, que en 1999 se refleja mejor en los siguientes términos:

El **Gasto en Administración** disminuyó hasta la mitad del gasto total, y elevó su importancia el gasto en Obras Públicas y Fomento al registrar 14% (contra apenas 7% en 1996). Aunque el segundo rubro en importancia del gasto continúa siendo el rubro social realizado a través de transferencias. Destaca que en 1999 las disponibilidades alcanzaron el 18% del total, éstas definidas como la "Existencia Inicial al 1° de Enero" o

“Disponibilidades”, aquellas cantidades que los gobiernos contabilizan al iniciar su ejercicio fiscal, como existencia de entrada, debido a que en el año anterior no fueron aplicados quedando como disponibilidades en caja o en bancos para su aplicación en su nuevo ejercicio fiscal, en este caso para el año 2000.

Como se observa, los gastos en obra pública y fomento aumentan y disminuyen los gastos corrientes en administración; se hace más con menos personal administrativo; sin embargo, aún falta mucho por avanzar. El gasto en obra pública y fomento sigue siendo pequeño, pues no alcanza el 15% del total del gasto, siendo necesario alcanzar niveles de 35 a 40%; estimamos entonces que sí se podría dar un mejoramiento sustancial en el desarrollo económico del municipio de Nezahualcóyotl.

En efecto, los gastos en obra pública y fomento pueden dividirse en gastos para infraestructura económica para las manufacturas y el comercio y en la infraestructura social para el consumo de los hogares. En Nezahualcóyotl el margen de maniobra para obra pública que atraiga industrias es muy limitado por la falta de espacio físico, por ello el **gasto de obra debe concentrarse** en la infraestructura social de sus habitantes.

Los gastos corrientes son las erogaciones del sector público que **no aumentan** los activos físicos o financieros del municipio; dar énfasis en la inversión en infraestructura urbana para los habitantes de Nezahualcóyotl es la mejor forma de crear activos hechos por el hombre, que se emplean en la elevación de las capacidades de los habitantes para producir.

Los gastos públicos de inversión (inversión pública), implican la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; la exploración, localización y mejoramiento o conservación de los recursos naturales; a conservación, mejoramiento y desarrollo; la adquisición y conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos, de trabajo, utensilios, etc. y en general todos aquellos gastos tendientes a aumentar conservar y mejorar el capital nacional.

Los gastos municipales en la forma de Transferencias, que son más altas que la misma inversión en obra pública, son recursos que el Estado otorga sin que los receptores de las mismas se obliguen a rembolsar los fondos recibidos, erogaciones no recuperables, por tanto, incrementan los niveles de penuria financiera del municipio, crean clientelismos y se pierde el control de su ejercicio, puesto que pasan a ejercerlos otras personas o entidades.

Cuadro N° 19
PRESUPUESTO PER-CAPITA COMPARATIVO

	<i>Presupuesto de las Delegaciones 2001</i>	<i>Población 2001</i>	<i>Presupuesto per-cápita</i>
Delegación Álvaro Obregón	1,156,013,938	700,760	1,650
Delegación Azcapotzalco	854,570,227	449,828	1,900
Delegación Benito Juárez	844,056,493	367,688	2,296
Delegación Coyoacán	1,012,675,810	653,231	1,550
Delegación Cuajimalpa de Morelos	484,993,399	154,246	3,144
Delegación Cuauhtémoc	1,677,073,156	526,580	3,185
Delegación Gustavo A. Madero	1,995,740,247	1,260,253	1,584
Delegación Iztacalco	792,871,670	419,547	1,890
Delegación Iztapalapa	2,270,154,035	1,808,810	1,255
Delegación Magdalena Contreras	509,932,284	226,491	2,251
Delegación Miguel Hidalgo	1,028,825,234	359,693	2,860
Delegación Milpa Alta	481,226,249	98,708	4,875
Delegación Tláhuac	661,701,437	308,846	2,142
Delegación Tlalpan	984,687,668	593,417	1,659
Delegación Venustiano Carranza	1,173,554,213	472,062	2,486
Delegación Xochimilco	751,923,940	377,183	1,994
Total Delegaciones:	16,680,000,000	8,777,344	1,900
Nezahualcóyotl	600,000,000	1,225,972	489

Fuentes:

Presupuesto del artículo 5 del Decreto de Presupuesto de Egresos del 2001 para el D.F:

Nota: la población para el año 2001, estimada con la tasa de crecimiento medio 1995-2000

Población del XI Censo General de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980 y 1990.

INEGI. Censo de Población y Vivienda, 1995.

Para el año 2000: INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa.

Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal.

La insuficiencia absoluta de recursos presupuestales se puede observar si comparamos la inequidad en cuanto a la distribución del presupuesto entre el Municipio de Nezahualcóyotl y las delegaciones del Distrito Federal. En el anterior cuadro se observa que en Nezahualcóyotl se gasta apenas 489 pesos por habitante, mientras que en delegaciones como Milpa Alta el presupuesto por habitante es 10 veces mayor, y en Cuauhtémoc casi ocho veces. La delegación que menos recursos cuenta, es Iztapalapa y aún ahí es superior el gasto por habitante en casi 4 veces al de Nezahualcóyotl.

5.2. La Planeación del Desarrollo

La Administración Integral del Gasto Municipal se inicia o debería iniciarse desde el 17 de agosto de cada tres años. En efecto, el cambio administrativo-político del Ayuntamiento que sale y el que entra, deberán reunirse conforme lo plantea la Ley Orgánica Municipal en los siguientes términos:

"Artículo 18.- El día 17 de agosto del último año de la gestión del Ayuntamiento, en sesión solemne de Cabildo deberán comparecer los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.

La sesión tendrá por objeto:

I. Que los miembros del Ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el artículo 144 de la Constitución Política local....

II. Que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del Ayuntamiento entrante, que será presentado por el Presidente Municipal".

La campaña de proselitismo político que haya realizado el Ayuntamiento ganador de las elecciones, recoge las inquietudes de la población y las presenta el Presidente Municipal electo en la forma de plan y programas a realizar durante el trienio de la nueva gestión. Este plan y programas del nuevo Alcalde son el primer elemento para la Administración Integral del Gasto Municipal. Esto se debe a que se recogieron inquietudes y, sobre todo las urgentes necesidades de la población, luego de una campaña de casi un año de proselitismo. Ese plan y programas son una base inicial de la Planeación Municipal a tres años; la Administración del Gasto es susceptible de ser planeada para los tres años que dura un gobierno municipal. Entonces, la campaña política a nivel municipal juega un papel preponderante para la Administración Integral del Gasto Municipal, porque permite conocer de cerca las necesidades urgentes de los habitantes.¹²⁶

¹²⁶ Sin duda el plan y programas del nuevo alcalde son el primer elemento para la Administración Integral del Gasto Municipal. De alguna manera se recogieron inquietudes, y sobre todo urgentes necesidades de la población, luego de una

Este primer bosquejo de Plan se delinea mejor a partir de los siguientes cuatro meses cuando debe presentarse¹²⁷ el Plan de Desarrollo Municipal, cuyo contenido es: "El Plan de Desarrollo Municipal contendrá al menos, un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento", que servirán de pauta para toda la gestión de 3 años.¹²⁸

La máxima autoridad en materia de planeación municipal es el Ayuntamiento. En Nezahualcóyotl el Ayuntamiento está obligado a formular, conducir y regular la planeación municipal, pero no a originarla, lo cual resta autonomía y reduce el impacto favorable de la cercanía de las autoridades municipales con los problemas y soluciones de sus ciudadanos.

En la elaboración de este Plan sobresale la participación de miembros del Cabildo, puesto que se debe crear una Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.¹²⁹

Además, en la formulación del Plan para el trienio, dicha Comisión está facultada para integrar la opinión de los habitantes: "A las comisiones del Ayuntamiento para el estudio, examen y resolución de los asuntos municipales se les faculta para que, previo acuerdo de Cabildo, celebren reuniones públicas en las localidades del municipio para recabar la opinión de sus habitantes; llamen a los titulares de las dependencias administrativas municipales para que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su

campana de casi un año de proselitismo. Sin duda ese plan y programas son una base inicial de la planeación municipal a tres años.

La Administración del Gasto es susceptible de planearse para los tres años que dura un gobierno municipal. La campaña política a nivel municipal juega un papel preponderante para la Administración Integral del Gasto Municipal, porque permite conocer de cerca las necesidades urgentes de los habitantes. La planeación a más largo plazo, no es posible a menos que cuente con el aval de la Legislatura Local, como lo dice en la Ley Orgánica Municipal el Artículo 33.- Los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso para:

V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del Ayuntamiento contratante"; y para

VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

¹²⁷ "El Plan de Desarrollo Municipal deberá ser elaborado, aprobado y publicado, dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal", Ley Orgánica Municipal, Artículo 116.

¹²⁸ La Ley Orgánica Municipal lo establece en el Artículo 118.

¹²⁹ El Reglamento Interior de Cabildo, actualmente vigente en Nezahualcóyotl, en su artículo 76, manda crear 27 Comisiones, dentro de las cuales la número 10 es la Planeación del Desarrollo.

dependencia; e incluso soliciten asesoría externa, en aquellos casos en que sea necesario. Las comisiones deberán, además, coadyuvar en la elaboración del plan de desarrollo municipal y en su evaluación".¹³⁰

Igualmente se establecen los cauces de participación para los vecinos, con la reestructuración de la integración y atribuciones de las comisiones de planeación para el desarrollo, adecuándose su terminología jurídica y facultando a los ayuntamientos para que al inicio de su período constitucional, las integren con presidentes de los consejos de participación ciudadana municipal y con personas representativas de la colectividad y/o que tengan un conocimiento técnico especializado de los asuntos de que éstas se ocuparán.¹³¹

En efecto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Artículo 69 manda crear comisiones de acuerdo con las necesidades del municipio, señalando que será permanente la "de planeación para el desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal";¹³² además ordena que todas las comisiones creadas "...coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación". (Artículo 70).

- I. La **Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal** "se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana". (Artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal).

Otros participantes en la Planeación son los ciudadanos: "Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los Ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal".¹³³

¹³⁰ Ver La Ley Orgánica Municipal en su título III.

¹³¹ *Idem.*

¹³² Y cuya composición es la siguiente: " Artículo 84.- El presidente municipal, al inicio de su período constitucional, convocará a organizaciones sociales de la comunidad para que se integren a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Artículo 85.- La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal contará con un mínimo de cinco miembros encabezados por quien designe el Ayuntamiento, y podrá tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones, los cuales durarán en su encargo el período municipal correspondiente."

¹³³ Ver artículo 72 de la Ley Orgánica Municipal

Pero también los otros dos niveles de gobierno "moldean" la Planeación Municipal. Esto se deriva en primer lugar de la Fracción II del Artículo 25 del Bando Municipal, que le fija las siguientes obligaciones al Ayuntamiento: d) Coordinarse en sus funciones [se refiere a las funciones del Ayuntamiento Municipal] con las autoridades estatales y federales; además, el Artículo 297 del Código Financiero del Estado de México señala en su tercer párrafo que: El Plan de Desarrollo Municipal, deberá ser congruente con los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo".

El Plan Municipal queda sujeto a esa congruencia con el Plan Estatal, y a través de ella se sujeta a la Planeación Federal; el Artículo 295 del Código Financiero del Estado de México señala en su tercer párrafo: "El Plan de Desarrollo del Estado podrá ser modificado cuando por causas extraordinarias así se requiera, o bien, cuando con motivo del inicio de un período constitucional federal, se apruebe el Plan Nacional de Desarrollo, o en su caso como consecuencia de modificaciones posteriores a este último, con el objeto de hacer congruentes sus objetivos y metas." Por último en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal **debe tenerse en cuenta**, sobre todo en Nezahualcóyotl que es un municipio conurbado con el Distrito Federal, al Plan Intermunicipal.

5.3. La formulación del Presupuesto Municipal

Una vez publicado el Plan de Desarrollo Municipal en la Gaceta del Cabildo, se tiene el marco de elaboración del presupuesto de egresos, dentro del cual entran las primeras restricciones que deberá enfrentar el inicio de la nueva administración municipal en materia de gasto, y que son:

- 1) La inercia de la administración anterior, expresada en los compromisos adquiridos en materia de gasto, sobre todo de personal contratado y de obras públicas inconclusas y aun prometidas y no cumplidas y que la población reclamará al nuevo Ayuntamiento;
- 2) Los objetivos del Gobierno Estatal: el nuevo Ayuntamiento tendrá que adaptarse al plan y programas que el gobierno estatal haya contraído y que no necesariamente coinciden, sobre todo ahora que existe pluripartidismo en el estado y municipios.
- 3) El Plan y los programas federales regionales también se vuelven una restricción al cumplimiento pleno del Plan y programas del nuevo Ayuntamiento, puesto que tampoco necesariamente coinciden en tiempo y espacio, además de que los objetivos

federales y estatales predominan sobre los municipales, en razón de que en el caso de Nezahualcóyotl, el 89% es un gasto financiado con Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales.

- 4) El tiempo que tarda en organizarse y adaptarse la nueva administración municipal, para la toma del control del gasto municipal, se convierte en otra restricción al eficiente y eficaz ejercicio del presupuesto.

Entonces, el Plan y programas de gasto de un Ayuntamiento se formulan en una "realidad" que lo convierten en una lista de buenos deseos, en relación con lo prometido en campaña. En primer término porque una vez en funciones, el Ayuntamiento entrante ejerce un Presupuesto que en sus detalles le correspondió generar a la Administración saliente¹³⁴, factor que le lleva a "perder un año del gobierno" que prometió en campaña.

En ese mismo primer año de gobierno, a la nueva administración le corresponderá preparar el Presupuesto del siguiente año (segundo de la nueva administración) sobre la base de su propio Plan de Desarrollo Municipal, aunque considerando los proyectos y obras no concluidas por el anterior gobierno;¹³⁵ en un marco de "congruencia" con las decisiones estatales y federales en materia de desarrollo; es establece un límite para la actuación del Ayuntamiento municipal en la real solución de los problemas de los habitantes.

Si bien el **Presidente Municipal** es el facultado para proponer el Presupuesto de Egresos Municipal, en su preparación participan varias instancias y algunas otras deberían aprovechar la posibilidad que les da la legislación para participar en su formulación.

En primer término, los miembros del Cabildo pueden estructurarlo, dado que estos tienen el derecho de iniciar resoluciones. "El derecho de iniciar proyectos de acuerdos y resoluciones corresponde a los integrantes del Cabildo". Cada miembro del Ayuntamiento conoce la problemática particular y puede proponer en el Cabildo la necesidad de asignar un

¹³⁴ Ya que inicia el 1º de septiembre y el 15 de noviembre, casi escasos tres meses y medio estará presentando su primer presupuesto para el ejercicio fiscal siguiente: "El presidente municipal presentará anualmente al Ayuntamiento a más tardar el 15 de noviembre, el proyecto de presupuesto de egresos, para su consideración y aprobación". *Ley Orgánica Municipal*, Artículo 99.

¹³⁵ El plan se elaborará, aprobará y publicará dentro de un plazo de cuatro meses, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno, su vigencia se circunscribe a dicho período o hasta la publicación del plan de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno; y sus previsiones y proyecciones deberán considerar objetivos y estrategias de largo plazo, que deben ser revisados y, en su caso, considerados en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal del siguiente período constitucional de gobierno". Código Financiero del Estado de México, Artículo 297. Además, la obligación que tiene el Ayuntamiento que inicia, de continuar las obras de la anterior administración, la establece La Ley Orgánica Municipal en el artículo 31 Fracción VIII: "Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales".

presupuesto de gasto para solucionar un problema, y de esa manera se puede ir conformando su estructura.¹³⁶ Así la asignación de partidas presupuestales para solucionar problemas locales es una facultad de los miembros del Cabildo, aunque se ve limitada esa acción presupuestaria porque la presentación del Proyecto ante ese órgano colegiado es del Presidente Municipal.

La Tesorería participa sustancialmente en la elaboración del Presupuesto que le permite planear y proyectar el gasto municipal conjuntamente con las demás dependencias municipales. Esto significa que el Alcalde recibe pedidos de fondos por cada uno de los jefes de las dependencias y entidades que conforman la Administración municipal. En seguida el Municipio solicitaría un pronóstico de ingresos al Tesorero del municipio, con base en los cuales prepara un documento, llamado presupuesto, que somete a consideración del Ayuntamiento reunido en Cabildo.

Cada una de las dependencias y entidades de la Administración Municipal formula sus necesidades de presupuesto,¹³⁷ que son concentradas en las oficinas encargadas directamente de la planeación y sujetas a la aprobación de los directores. Cada dependencia entra en la Administración Integral del Gasto Municipal de la siguiente manera:

En la Planeación del Desarrollo y por ende en la Administración Integral del Gasto Municipal, también participan los ciudadanos. Esto se deduce del "Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana", cuyo objetivo es regular la participación ciudadana en la sustentación del desarrollo social y cultural municipal, y en las acciones de gobierno para fomentar la corresponsabilidad.¹³⁸

¹³⁶ Aunque es cierto que "El derecho de presentarlos [los proyectos de acuerdos y resoluciones] para la consideración en el Cabildo corresponde al Presidente Municipal". Artículo 43 del Reglamento Interior del Cabildo de Nezahualcoyotl."

¹³⁷ "Durante años los gobiernos municipales de Nezahualcoyotl han mostrado un nulo interés en el control de sus finanzas públicas municipales y específicamente en el uso de la planeación y el presupuesto como una herramienta útil para la evaluación de políticas Públicas Municipales, en esta ocasión el papel de las áreas que integran el H. Ayuntamiento es fundamental para integrar correctamente un presupuesto que represente las políticas del gobierno para contrarrestar la problemática social, cultural y económica que enfrenta la población del municipio. Cabe señalar que tanto el ante proyecto del presupuesto para el ejercicio 2001 como su posterior ratificación presentan por primera vez una estructura programática." Héctor Bautista. Primer Informe de Gobierno, 2001, H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcoyotl, 2000-2003.

¹³⁸ *Idem.*, Artículo 2.

5.4. La Programación Municipal

Surge una pregunta: ¿con base en qué las diferentes oficinas administrativas, los miembros del Ayuntamiento, las organizaciones civiles y los vecinos piden recursos? La respuesta es, o debería ser: los gastos se incluyen en el presupuesto de egresos con base en la **programación**.

Cuando algún ente (oficina, organización civil, vecino) detecta una necesidad que es común a varios habitantes del municipio, debería **proceder a programar su solución**. Esto implica que a nivel municipal debería realizarse un proceso de programación que consiste en: medir la necesidad, distribuir su solución en el tiempo y contribuir a solucionarla parcialmente año con año con los recursos solicitados. Esta programación es el complemento al Plan Municipal como se señala en la legislación: "El Plan de Desarrollo Municipal se complementará con programas anuales sectoriales de la administración municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal".¹³⁹

La técnica de programación vigente es la Nueva Estructura Programática (NEP). "El Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2001 se integró de acuerdo con las reformas al sistema presupuestario instruidas por el Ejecutivo Estatal, bajo una nueva metodología que implica la técnica del presupuesto por programas, al incorporar los programas contenidos en la Nueva Estructura Programática y alineados en los 8 ejes rectores que considera el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, en términos de lo previsto por el Artículo 295 del Código Financiero del Estado de México y Municipios".

Con esta nueva técnica, el presupuesto público se convierte en un verdadero instrumento de orientación e integración, a efecto de asignar los recursos del erario de manera sistemática y congruente con los objetivos comprometidos en el propio Plan de Desarrollo del Estado de

¹³⁹ Ver Ley Orgánica Municipal, Artículo 119.

México y como medio para transformar a las instituciones hacia la obtención de resultados en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad".¹⁴⁰

La nueva programación la establece el Decreto de Presupuesto 2001 del Estado de México donde se definen:

X. Programas, al conjunto y acciones afines y coherentes a través de los cuales se pretende alcanzar objetivos y metas previamente determinadas por la planeación, para lo cual se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales, naturales, financieros; especifica tiempo y espacio en el que se va a desarrollar el programa y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas;

XI. Nueva Estructura Programática, a la herramienta administrativa que clasifica nuevas categorías que se vinculan a los propósitos de las políticas públicas derivadas del Plan de Desarrollo del Estado, con la misión de las entidades públicas definidas por sus atribuciones legales; asimismo, representa el conjunto de categorías y elementos que sirven para dar orden y dirección al gasto público y para conocer el rendimiento esperado de la utilización de los fondos públicos [artículo 2]¹⁴¹

La Nueva Estructura Programática tiene como propósito constituirse en una herramienta que se integre al proceso de planeación, programación y presupuesto estratégico e integral, que oriente al gasto público hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales y establezca las bases para su control y evaluación, a través del diseño y desarrollo de indicadores para inducir a mejores resultados en la gestión pública.

Asimismo, la NEP intenta crear un sistema de planeación, programación y presupuesto ágil, transparente y útil que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, para la obtención de los resultados a los que se comprometió con la sociedad.

Su aplicación contempla las siguientes premisas:

¹⁴⁰ Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2001. 30 de noviembre del 2000

¹⁴¹ Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del Año 2001.

- 1) Articular la secuencia de la planeación con la programación, el presupuesto, el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público.
- 2) Prestar atención a los resultados que espera la sociedad de la actuación del gobierno;
- 3) Elevar el rendimiento social y económico del gasto;
- 4) Incentivar la participación y elevar la responsabilidad de quienes llevan a cabo el presupuesto y ejercicio del gasto público; y
- 5) Promover una mayor flexibilidad y autonomía en el ejercicio del gasto público.

Ventajas en el Proceso Integral de Programación y Presupuesto

- Contar con una planeación estratégica.
- Llevar a cabo una auténtica concertación del contenido programático.
- Evaluar a la gestión gubernamental a través de resultados
- Incluir en el presupuesto sólo lo relevante
- Medir los resultados de la gestión pública en diversas dimensiones.
- Mejorar la calidad de la información programático-presupuestaria.
- Simplificar el lenguaje programático-presupuestario.
- Sustituir las actuales unidades de medida por indicadores estratégicos.
- Enfocar las auditorías del gasto a los resultados.

La Nueva Estructura Programática implica que cada oficina de la administración municipal defina su misión y visión. La **Misión** (razón de ser) implica responder a la siguiente pregunta: ¿Quiénes somos? La respuesta será la base para plantear la **Visión**. La Visión es la capacidad de ver más allá, en tiempo y espacio, y por encima de los demás, significa visualizar, ver con los ojos de la imaginación, en términos del resultado final que se pretende alcanzar. VISION = Deber Ser. Es soñar cómo será nuestra organización: Este sueño debe ser realizable, no una fantasía que no podamos hacer realidad.

Con base en esta nueva técnica de programación se puede:

- 1) Conseguir presupuesto necesario,
- 2) Sirve de base para implementación de las actividades.

3) Sirve de base para evaluación continua (monitoreo)

La formulación del presupuesto implica entonces la conciliación o suma de los programas, de los anteproyectos de presupuesto que se anexan a los programas, generándose un Presupuesto que presenta la cuantificación de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los programas de las dependencias y entidades.

Cabe destacar que la discusión del Presupuesto en el Cabildo es rica debido a la diversidad de enfoques existentes en la composición del Ayuntamiento. La correlación de fuerzas en torno al Paquete Fiscal para cada año, es muy diversa. Durante la discusión del Proyecto de Presupuesto las distintas fuerzas políticas representadas en el Ayuntamiento pluripartidista intervienen para subir y/o bajar las variables fiscales. Estas fuerzas políticas se encuentran en: los miembros del Ayuntamiento, entre los que destacan los regidores que provienen de los distintos los partidos políticos, de organizaciones civiles que representan a los sectores productivos, la misma opinión pública y vecinal del municipio.

Sin embargo, en el Estado de México si bien el Cabildo aprueba el presupuesto, en realidad es una iniciativa de Ley ¹⁴² que deberá aprobar el Congreso Local. El margen de maniobra en materia de planeación presupuestal está sujeto a la aprobación y cambio que realice el Congreso Estatal.

¹⁴² "Tienen el carácter de iniciativas las leyes y decretos las resoluciones del Cabildo [el Presupuesto de Egresos es considerado como una resolución según el artículo 9 del Reglamento Interior del Cabildo] que sean emitidas para plantear a la legislatura local, en ejercicio de la facultad de iniciativa a que se refiere la fracción IV del Artículo 51 de la Constitución Política del Estado". Artículo 13 del Reglamento Interior del Cabildo.

5.5. Ejercicio y control Presupuestal

El ejercicio del Gasto es la fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.¹⁴³

La ejecución del gasto implica la clave presupuestal, los calendarios o la calendarización que se hace en función de ingresos y de los tiempos de entrega de las participaciones y aportaciones federales y estatales, así como de los efectos en la economía del gasto; implica también procedimientos para autorizar gastos y pagos, registro de operaciones, traspasos presupuestarios para adaptar el ejercicio del gasto a la realidad, realización de pagos, y su registro.

El ejercicio del gasto se inicia con la contratación de un bien o servicio, le sigue un proceso de tramitación, registro presupuestal y contable del gasto. De todo este proceso se libera un pago o documento de Libramiento del Gasto Público, al cual se anexan los comprobantes del gasto público realizado.

Todos los titulares de las dependencias y de las entidades o unidades desconcentradas, están facultados para ejercer el gasto público municipal asignado a sus respectivas administraciones. En el ejercicio del gasto público municipal, la Tesorería juega el papel central: "La Tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento".¹⁴⁴

A la par del ejercicio del gasto se realiza o debería realizarse un control. "El control consiste en comprobar si todo ocurre conforme al programa adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos. Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición".¹⁴⁵

¹⁴³ *Diccionario Hacendario Financiero*. Disponible en www.shcp.gob.mx

¹⁴⁴ Artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal.

¹⁴⁵ FAYOL, Henri., *Administración Industrial y General*. México, Herrero Hnos., 1977. Citado por Alejandro Medina

"Se puede caracterizar al control como la "superunión" del proceso administrativo, que se encarga de registrar y corregir las transformaciones de recursos humanos, físicos y financieros que alimentan un proceso de planeación".¹⁴⁶

El control es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por las instituciones, el cual les permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.¹⁴⁷

En la actualidad el control presupuestal proviene de diversas direcciones o se realiza en diversos niveles:

- El control contenido en el propio Presupuesto;
- El control interno realizado por la propia dependencia o entidad;
- El control realizado por la dependencia Globalizadora de la Planeación;
- El realizado por la Globalizadora de Control, propiamente dicha que es la Contraloría Municipal;
- El control externo (al poder ejecutivo) que es realizado por la Contraloría Municipal y por Cámara de Diputados Estatal a través de su Órgano de Fiscalización (Contaduría Mayor de Glosa); y
- El control externo apoyado en instituciones sociales, despachos del sector privado, y la misma ciudadanía.

5.6. Evaluación Presupuestal

La evaluación consiste en un análisis cualitativo, basado en aspectos cuantitativos, de la comparación entre lo realizado y alcanzado, explicando las razones de las diferencias encontradas. Es el conjunto de procesos y análisis para determinar, sobre una base continua en el tiempo, los avances físicos y financieros obtenidos en un momento dado y su confrontación con los presupuestos institucionales, así como su incidencia en el logro de sus objetivos.

Giopp y José Mejía Lira. *El Control en la implantación de la política pública*. México, Plaza y Valdés Editores, 1993, p. 36.

¹⁴⁶ MEDINA Giopp, Alejandro y José Mejía Lira. *El Control en la implantación de la política pública*. México, Plaza y Valdés Editores, 1993, p. 37.

¹⁴⁷ *Diccionario Hacendario Financiero*. Disponible en www.shcp.gob.mx

La evaluación es *a posteriori*, a diferencia del control que es "durante". "El Control se lleva a cabo durante el ejercicio del gasto y/o durante la aplicación de un procedimiento presupuestal. Y el seguimiento es después del ejercicio del gasto y/o de la aplicación de un procedimiento presupuestal".¹⁴⁸

La evaluación corresponde a la última etapa del Proceso de Planeación y se define como el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y el presupuesto público, en un lapso determinado, generalmente un año.

En esta etapa se realizan diversas actividades para cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente, y retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación.

Dentro de los principales instrumentos de evaluación se encuentran los informes mensuales y trimestrales que debe entregar las dependencias y entidades municipales a los órganos respectivos. En el caso del Estado de México esta información para evaluación la establece el Código Financiero:

"Artículo 349.- Las dependencias, entidades públicas y unidades administrativas proporcionarán con la periodicidad que determine la Secretaría y las Tesorerías, la información contable, presupuestal y financiera, para la consolidación de los estados financieros y la determinación de cifras para la elaboración de la cuenta pública.

Uno de los principales instrumentos de evaluación de que dispone el sector público municipal lo constituye el Informe de Gobierno, que anualmente presenta el Presidente Municipal sobre el estado general que guarda la Administración Pública Federal.

¹⁴⁸ "Evaluación a través de la Cuenta Pública." Conferencia de Roberto Santoyo de la Unidad de Contabilidad Gubernamental, SHCP/INAP, sábado 10 de marzo del 2001.

La Tesorería participa en la Evaluación, según la Ley Orgánica Municipal: "Artículo 95.- Son atribuciones del tesorero municipal: VI. Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal".

Un instrumento de evaluación municipal no menos importante es la Cuenta Pública, que a nivel municipal. El Código Financiero aclara: Artículo 341.- "Se entenderá por cuenta pública el informe que rinda anualmente el Gobernador a la Legislatura, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior, y tratándose de los municipios el informe que rinda el presidente municipal" La Cuenta Pública muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Municipal y de los Organismos y Empresas descentralizadas, hace referencia a los ingresos públicos y a la forma en que se ejerció el presupuesto. Es un informe de gran utilidad para analizar y evaluar la marcha del municipio y de su Sector Público.

En todos esos documentos o instrumentos se realiza una evaluación de tipo más cualitativa; si fue a tiempo o no, si se hizo transparente, se compara contra objetivos y metas, si se alcanzaron o no y por qué. Si se ejerció correctamente, se verifica origen y destino. También los **informes para el análisis y la evaluación**: no sólo números, sino también debe tener información cualitativa.

La evaluación compara lo propuesto con lo logrado y explica las razones de haberlos alcanzado o de haberlos superados.¹⁴⁹ La finalidad de la evaluación es generar medidas correctivas para el siguiente ciclo de planeación- programación.

5.7. Planeación y programación presupuestal municipal con base en la población

El Presupuesto Municipal es la expresión de identidad de sus habitantes. No es verdad que en Nezahualcóyotl no hay "identidad", lo que no hay es un presupuesto que refleje la

¹⁴⁹ El artículo 291 Bis del Código Financiero señala en que consiste la evaluación, en su párrafo tercero: " La evaluación del presupuesto de egresos, basará sus resultados en la relación que exista entre su ejercicio y el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas".

identidad de sus habitantes. Para entender mejor la identidad comunitaria, veamos este sencillo ejemplo:

"Si una comunidad recolectora necesita cruzar un torrencioso río para conseguir comida, todos los individuos son conscientes de la misma problemática: niños, mujeres, hombres, jóvenes, ancianos. Todos se abocan a poner un árbol que sirva de puente, así se contribuye a una tarea y una necesidad común. Nadie puede faltar porque a todos compete, nadie falta porque cada individuo siente que es su problema. Esta acción, por ejemplo, queda marcada en la historia de un grupo étnico, de forma que los elementos relacionados como técnicas, conductas, emociones, significados, etc., forman parte de una realidad que se hereda socialmente. Esto hace que una comunidad tenga características particulares".¹⁵⁰

Haciendo un símil con los recolectores, los habitantes de Nezahualcóyotl tendrán identidad si acuerdan crear una escuela, o mejorar las calles, o eliminar la contaminación. El reflejo real del acuerdo es el Presupuesto de Egresos Municipal. Porque todos seríamos conscientes de *la misma problemática* como el ejemplo de los recolectores. De ahí la importancia del proceso de formulación del presupuesto, que además de ser el instrumento real de actuación del gobierno en la economía municipal, también es herramienta de identidad de los habitantes de Nezahualcóyotl.

El municipio como base del desarrollo significa "comprender el gobierno local estructurado en base a un sistema de participación de la población, asumiendo un rol de agencia impulsora de iniciativas a nivel local",¹⁵¹ y como el presupuesto es la base de acción del gobierno, entonces debe realizarse con base en la población. Esto significa planear y programar las iniciativas locales de los problemas inmediatos y priorizarlos, es decir, ordenarlos conforme al criterio de menor costo y mayor beneficio social.

El municipio es la unidad programática por excelencia. La programación no puede realizarse eficazmente en ningún otro nivel de gobierno, porque no tienen la cercanía de los

¹⁵⁰ ROZAS, Germán. "Pobreza y Desarrollo Local", Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Programa: Estrategias de Superación de la Pobreza, Documento de trabajo N° 2, tomado de

¹⁵¹ ROZAS, Germán., *Loc. Cit.*

problemas de los habitantes. Estamos convencidos que el municipio, por su relación directa con los problemas es el mejor ente para programar. Para llevarla a cabo se requiere contar con la elaboración de indicadores locales, lo que implica también que el municipio independice sus servicios de estadística de los estatales y los federales. El gobierno municipal participe con mayor decisión en el estudio de sus comunidades dinamizando el trabajo de sus secciones de estadísticas, las que pueden formar estadísticas de interés municipal". El conjunto de indicadores útiles para programar el desarrollo municipal será específicamente el que se refiera a los aspectos sus recursos naturales y humanos y su condicionante histórico-cultural, y sus aspectos económico-estructurales. Los inventarios de recursos naturales y humanos, de disponibilidades para la agricultura, la industria o cualesquiera otras actividades; el registro de hechos, de personas, de datos cuantificables, deben ser una tarea fundamental de los Ayuntamientos.¹⁵²

Un presidente municipal que planee para más de dos períodos y asegure solucionar así un problema local se merece la reelección.

La exposición anterior de cada fase de la Administración Integral del Gasto Municipal, desde su Planeación a su Evaluación, nos permite afirmar que en la práctica se traduce en burocratismo y pérdida de autonomía en materia de gasto público municipal, no sólo por la amplia dependencia del municipio respecto a Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales (89% del Presupuesto de Ingresos) sino también por la regulación presupuestal impuesta desde los niveles más altos de gobierno.

Ante ello, es factible realizar una Planeación del Desarrollo *in situ*, situacional y más concreta que resuelva problemas específicos de los habitantes del municipio de Nezahualcóyotl.

Para canalizar el esfuerzo de la Ciudadanía es posible aplicar lo que se denomina la Microplanificación.¹⁵³

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ CEPAL/CNUAH. "La Microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria." 1992 CEPAL.

Esta técnica es posible, el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal al señalar las atribuciones del Ayuntamiento en la fracción XXXI: "Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio";

La población puede hacerse partícipe de la Microplanificación, un proceso de diseño y desarrollo urbano basado en la participación de la Comunidad. Enfatiza las siguientes características: Pequeño en escala, capaz de ser manejado por un organismo de administración sencilla o, incluso, por una organización informal. Es un proceso que busca crear vínculos entre las necesidades locales y las centrales. Este método está dirigido a responder las siguientes preguntas: ¿Qué está mal? ¿Qué se puede hacer para que las cosas salgan bien? ¿Cómo lograrlo? Incluye 5 fases de acción:

- 1.- Identificación de los problemas.
- 2.- Estrategias generales para enfrentar los problemas.
- 3.- Acuerdo en el **programa**, determinación de acciones, opciones de solución y negociación.
- 4.- Planificación y programación para la implementación.
- 5.- Ejecución, monitoreo y evaluación. ¹⁵⁴

El cimiento político del federalismo es la participación ciudadana. La intervención directa de los vecinos da sustento social a los programas de gobierno, avalando con la genuina voluntad cívica la gestión pública.

Ya hay otras experiencias, por ejemplo en Chile en 1991 la Ley de Municipalización, establece que las Municipalidades estarán constituidas por el Alcalde, como máxima autoridad y por el Consejo Municipal, compuesto por concejales electos directamente, con carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Junto a ello en cada municipio existirá un Consejo Económico y Social Comunal, compuesto por representantes de la comunidad local organizada, de carácter consultivo.

¹⁵⁴ ROZAS, Germán., *op. cit.*

La participación ciudadana es de tres tipos: un compromiso del ciudadano en la definición y concreción de su propio desarrollo; participación en la toma de decisiones y en la ejecución de obras. Como también la necesidad de establecer mecanismos de control por parte de grupos y delegaciones comunitarias, como expresión concreta de la participación.

5.8. El personal calificado en la planeación y programación

La actual alternancia del poder a nivel municipal, sin duda es un obstáculo para la planeación y programación presupuestal. Porque en un gobierno municipal de tres años se puede lograr que el personal tenga la capacidad de técnica, administrativa y legal, pero es endeble porque a cada cambio de funcionarios del Ayuntamiento, del municipio, hay renovación de todo el personal de esta institución y se toma a la administración municipal como lugar de acomodo de intereses creados.

Por ello, proponemos que exista una oficina de planeación municipal permanente, sobre todo en los cuadros base en los que realizan la tarea directamente de planear y programar. No importa si se cambia todo el personal de la administración, si esta oficina de planeación permanece, continuará la planeación y programación municipal, renovada con los nuevos bríos propios de la no reelección ni la burocratización.

La creación de esta oficina de planeación deberá estar financiada con recursos provenientes de las participaciones y las aportaciones federales. La mejor forma de que esta oficina no se convierta en una super-oficina, es mediante la planeación con base en la población que es la micro planeación.

CAPÍTULO 6

Propuesta para mejorar el Papel de Nezahualcóyotl en el desarrollo

Una de las primeras impresiones que hemos obtenido de este trabajo de tesis es que: Nezahualcóyotl es un municipio en franco desarrollo, pero con tendencias a estancarse, a menos que se comprenda la problemática actual y, se intervenga activamente en el futuro en dicho municipio.

Hace 20 años y más se le consideraba como parte del cinturón de miseria de la Ciudad de México, y se le denominaba despectivamente: *Neza y Anexas, Nezahualodo, Nezahualpolvo*.¹⁵⁵ Hoy en día ha cambiado el mote por los de *Nezayork* o *Minezota*, como una muestra del mejoramiento en el desarrollo del municipio en estudio.

Pero también es cierto que hay dudas de la impresión favorable de su alto grado de desarrollo, que resulta si sólo consideramos la gran diferencia entre el número de habitantes que registra el Censo 2000 del INEGI, que es de 1'224, 345 personas, con otros cálculos como el proveniente de autoridades municipales que la estiman en 2'500, 000 personas y hasta cifras extra-oficiales que hablan de 3'500,000 personas. Nos atrevemos a decir que el nivel de desarrollo reflejado en las estadísticas oficiales sólo es cierto en un 65 a 75%.

Como quiera que sea el grado de desarrollo de Nezahualcóyotl bien puede ser el registrado por el índice de desarrollo en su nivel 7, al lado de Toluca, Naucalpan y Tlanepantla, como es presentado por las cifras oficiales; o sólo un tercio de esa verdad, dada la diferencia entre ambos niveles de población oficial y extraoficial, que es de 1 a 3.

¹⁵⁵ Vid BONILLA Elizalde, Olga., encargada del CIDNE Centro de Información y Documentación de Nezahualcóyotl: "El objetivo principal de este Centro Documental es, integrar lo más relevante de su sociedad, economía, política, educación, cultura, historia así como lo cotidiano de este lugar y de su gente. El Centro alberga 25,000 documentos aproximadamente en los más diversos soportes: libros, expedientes, fotografías, microfichas, compendios de notas periodísticas, publicaciones oficiales, documentos inéditos, tesis, audiocassettes, videocassettes, carteles, y folletos. Todos ellos ya en servicio para el público usuario". Ubicado en la UNAM y cuya dirección electrónica es: <http://cuib.unam.mx/colegio/bonilla.html>.

¿Es Nezahualcóyotl un municipio cuyo desarrollo es comparable al de Toluca, Naucalpan y Tlanepantla? Reconocer que sí, pareciera una actitud derrotista por la pelea de mayores recursos para el municipio. Sin embargo, aún reconociéndolo, es preciso tener otro concepto de desarrollo que muestre aún más la insuficiencia o penuria financiera que se vive en este municipio.

De concebirse el desarrollo de cada municipio como específico, con soluciones específicas, que sólo pueden ser concebidas y aplicadas en el lugar, estaremos en condiciones de que cada uno de los municipios, se conviertan en la base real del desarrollo nacional. Lo que se haga en las partes específicas de la República, será la base del desarrollo general.

6.1. Partir de un concepto de desarrollo propio de Nezahualcóyotl

Como quiera que sea, el municipio de Nezahualcóyotl está llegando a un nivel de urbanización en casi el 90% de su territorio y de disponibilidad de servicios públicos en casi el 85-90%, con una problemática del espacio casi ocupado y que impide o limita el establecimiento de zonas industriales para lograr un mejor desarrollo de su población.

Esto nos lleva a tratar primero de señalar que el desarrollo municipal debe entenderse de acuerdo con las características particulares del municipio.

En primer lugar, no hay forma para introducir fuentes de trabajo de tipo industrial, sencillamente porque ya no hay espacio. Sólo 14% de sus 64 kilómetros cuadrados es susceptible de utilizarse, sobre todo cuando se decida que no sean tiraderos de basura y los terrenos sean cedidos por el Gobierno federal.

Aún si fuera posible crear una zona industrial limpia y de alta tecnología, sólo daría empleo a una parte muy pequeña de la población económicamente activa. Es decir, el ingreso principal de sus habitantes seguirá obteniéndose fuera del municipio.

¿Entonces, cómo concebir el desarrollo para Nezahualcóyotl, si la base de éste, el ingreso de los que lo habitan, lo cobran trabajando fuera del municipio?

El desarrollo económico se ha definido como el aumento del ingreso *per cápita* de manera sostenida. Con un ingreso así las personas acceden por ellas mismas a mejores niveles de vida en cuanto a vivienda, educación, salud y recreación. Pero, no depende del Municipio la generación de esos niveles de ingreso, como sucede en municipios industriales como Naucalpan y Tlanepantla.

El desarrollo del municipio de Nezahualcóyotl, lo concebimos como la dotación de servicios públicos de muy alta calidad, y diríamos de tercera generación; pero también como el logro del autodesarrollo de sus habitantes, mediante el uso de la capacidad rectora del desarrollo por parte del Ayuntamiento Municipal.

Ya no se trata de dotar de agua en hidrantes externos (obra de primera generación), ni de introducir agua **entubada en cada casa** (obra de segunda generación) sino de realizar obras de tercera generación, como sería mantener su nivel de dotación, cuidarla por parte de los usuarios, y reciclarla para embellecer las zonas verdes del municipio. Dicha obra mantendría un nivel mínimo de crecimiento económico del municipio de manera constante y sostenida, sin los vaivenes propios del ciclo político de los negocios impuesto por las funciones de política económica a nivel de la Federación y del Estado.

Otro ejemplo: ya no se trata de crear zonas verdes, sino de mejorar su mantenimiento y manejar la vegetación de mayor impacto en la limpieza y calidad del aire y convertirlas en áreas recreativas, mediante un gasto municipal constante y creciente para favorecer la actividad económica que tiene lugar dentro de las fronteras territoriales del municipio de Nezahualcóyotl.

No se trataría ahora de hacer grandes obras, realizadas por el estado y/o por la Federación, que supuestamente lo mismo permiten el desarrollo en Nezahualcóyotl o de un municipio semirural como Ozumba, sino que cada municipio tome en sus manos las características de

su propio y específico autodesarrollo y lo lleve a cabo.

Ese es el reto del desarrollo del municipio de Nezahualcóyotl, un desarrollo acorde con las condiciones particulares del municipio. Un desarrollo municipal así concebido es mucho más costoso que el desarrollo indiscriminado aplicado a cualquier tipo de municipio, y sólo reducido a la prestación de los servicios públicos municipales como actualmente sucede.

6.2. Delimitar al municipio como unidad de desarrollo

El municipio de Nezahualcóyotl es una unidad territorial porque se encuentra bien delimitada, política porque elige por voto popular sus autoridades, administrativa e incluso constitucional.

Sin embargo, basta con observar que los ingresos que obtiene por fuentes propias y las que le "otorga" la Federación, para observar que no es una unidad económica, entendida por ahora como una **unidad autosuficiente** para financiar sus necesidades de desarrollo, entendido como **dotación servicios públicos** municipales de alta calidad y de tercera generación.

La cercanía de las necesidades de sus habitantes y de la autoridad municipal es tan estrecha que el municipio es la unidad básica para resolver realmente los problemas de sus habitantes en cuanto a servicios públicos de alta calidad, no así de empleo e ingreso, puesto que cada individuo subviene a sus necesidades tratando de ocuparse dentro y fuera del municipio en actividades que mejor le convengan.

El municipio si es una unidad o una célula donde se pueden resolver con mayor eficiencia (a menores costos) y eficacia (con un alto grado de cumplimiento de objetivos) los problemas del desarrollo de sus habitantes, pero la penuria financiera para enfrentar ese reto impide al municipio cumplir con ese papel de base o sustento del desarrollo municipal y nacional.

6.3. Jerarquizar soluciones a problemas de múltiple impacto

Podríamos enlistar una serie de insuficiencias que ocurren en el Municipio de Nezahualcóyotl, y que sin duda son comunes a varios otros municipios, como son:

- 1) Una alta densidad de población, que va de 20 mil personas a 60 mil por km², que representan un volumen de servicios públicos por habitante muy por debajo del promedio necesario. Si tomamos como base la delegación de Milpa Alta, en el D. F., recibe un gasto 10 veces mayor, el volumen de servicios públicos para Nezahualcóyotl sería 9 décimos por debajo de un nivel ideal promedio.
- 2) Si como tipo de Municipio, Nezahualcóyotl es predominantemente un "dormitorio", las zonas de recreación, esparcimiento, cultura, descanso, son insuficientes sobre todo en calidad.
- 3) Debido a su conformación, el Municipio de Nezahualcóyotl pareciera carente de identidad de origen, dado que está formado por pobladores que vinieron de todas partes del país. Hay una falta de identidad "comunitaria", como sucedería con otros municipios, como el de Metepec que incluso tiene raíces matlaltzincas prehispánicas.
- 4) La población empleada representa sólo un tercio del total de habitantes; hay dos dependientes por cada persona que trabaja, lo cual implica precariedad de ingresos personales.
- 5) La economía municipal de Nezahualcóyotl sólo emplea alrededor del 20% de la población. Si fuera autosuficiente el municipio, una sola persona tendría que sostener a 4 personas, resultando una mayor pobreza.
- 6) Existe un desempleo económico (activa sin empleo) y no económico (inactiva) del orden de 470 mil personas de acuerdo con cifras oficiales, y de 1.2 a 1.5 millones en cifras extraoficiales, sin incluir obviamente niños, ancianos, enfermos, ni minusválidos.
- 7) La industria es escasa, apenas una centésima parte de la industria manufacturera de Tlanepantla, y no hay terrenos donde crearla. Si los hubiera en las tierras que eventualmente dejara el basurero, apenas correspondería a escasos 9 kilómetros cuadrados. Si se pensara en una zona industrial hay que ver la posibilidad de crear "condominios" industriales para aprovechar el espacio hacia arriba más que de extensión.
- 8) La administración de los servicios públicos municipales es precaria, si bien se mantiene un suministro mínimo, no se observan posibilidades de mejorar su calidad, además de que su continuidad es satisfactoria, pero de seguir así su mantenimiento podría agotarse y podríamos entrar en una franca escasez, por ejemplo de agua potable, alumbrado público, entre otros.

- 9) Muchos problemas deben ser concebidos para iniciar su solución hoy en día y tenerla para dentro de 10 ó 20 años. Uno de ellos es la seguridad pública; hay que enseñar a los hijos a educar a sus hijos, a enseñarles el respeto de lo ajeno para que en las próximas generaciones realmente disminuya la inseguridad.
- 10) Los problemas de desarrollo urbano, de uso del espacio, ya no son centrales para el municipio, simplemente porque ya no hay territorio que asignarle su uso general y específico. El problema ahora es mayúsculo: mejorar la imagen urbana.
- 11) Los servicios sociales mínimos existen en el municipio, pero los que se requieren para el futuro, por ejemplo escuelas preparatorias y para capacitación para el trabajo, o escuelas para adultos que regresen a la escuela para una educación de por vida (actualización constante de conocimientos ante la revolución constante en el conocimiento), y de salud para la población que será anciana en los próximos 20 años, no existen.
- 12) Los problemas urbanos no son de primera generación (carencia), ni de segunda generación (cantidad y déficit alto de cobertura) sino incluso de tercera generación (de mayor calidad y modernización de los existente).

Así podríamos agregar problemas. Nuestra propuesta es jerarquizar su solución, no sólo mediante una lista de problemas en donde se señalen prioridades, ordenarlas de menor costo-mayor beneficio hasta las de mayor costo-menor beneficio; enlistarlas **cualitativamente mediante su costos efectividad e impacto** en la solución de otras proposiciones.

Proponemos enlistar los factores a enfrentar cuya solución podrían tener un efecto multiplicador favorable a la solución de otros problemas; que a nivel de cada municipio, se detecten las problemáticas particulares cuya solución o por lo menos inicio de su solución vaya teniendo efectos positivos sobre otras adversidades.

Necesitamos entonces detectar no sólo los problemas cuyo costo-beneficio sea el mejor, sino sobre todo cuyo costo-efectividad e impacto colateral sea el mayor posible. Matar dos, tres, pájaros de un tiro. Detectar la problemática del municipio. Por ejemplo, tapar un bache que está ocasionando retraso en la circulación vehicular: soluciono un problema y además permito que la población llegue a tiempo a sus lugares de destino.

Intentaremos hacer un listado de esa problemática bajo esa óptica, que confirma nuestra posición de que cada municipio es, una realidad específica y solamente así, con soluciones específicas en cada municipio, se logrará el desarrollo de la República. El desarrollo del municipio es la base del desarrollo nacional, siempre y cuando se logre el desarrollo específico de cada municipio.¹⁵⁶

Para lograr ese desarrollo específico, se debe detectar la problemática específica y ordenarla de acuerdo con su efectividad como detonador de soluciones a otros problemas; se requieren estudios a fondo para solucionar problemas que contribuyan a la solución de otros, lo cual implica una visión distinta a la de solucionar emergencias y por presiones de la población organizada. Un mitin y un plantón puede hacer que se solucione un problema, pero, realmente ¿es el más conveniente para toda la población de Nezahualcóyotl? ¿realmente ayudará a solucionar el problema y otros más? La respuesta es no.

6.4. Ampliar los recursos para financiar el desarrollo municipal cuantitativa como cualitativamente

Reconocer que el Municipio de Nezahualcóyotl ha superado problemas no es sinónimo de conformismo y dejar de luchar por mayores recursos.

Es simplemente señalar que los problemas de Nezahualcóyotl ahora son de otro tipo, de una tercera generación, de mayor calidad y de alta tecnología y de aplicar una política municipal rectora del desarrollo de sus habitantes, factor que agrega un elemento "costo" a la ecuación que hace insuficientes los recursos actuales.

El costo del desarrollo municipal es muy alto, y contrasta con la escasez de recursos con los que cuenta el Ayuntamiento Municipal. Los ingresos propios del Ayuntamiento Municipal sólo representan 11% del presupuesto de ingresos, mientras que 89% son derivados de lo que le participan y aportan la Federación y el Estado.

¹⁵⁶ Es un símil con los productos a la medida que se ofrecen ahora en los mercados privados, ahora se trata de un desarrollo municipal a la medida de Nezahualcóyotl.

Podemos proponer que aumenten las participaciones y aportaciones (Ramo 33) al municipio hasta un nivel que dichos capítulos de ingresos representen el 95% del presupuesto, es decir, 6 puntos porcentuales más, ésta es la propuesta cuantitativa.

Pero paralelamente es preciso señalar una propuesta cualitativa, pues la cuantitativa es el aumento de recursos federales enmarcado en la "concesión" que se les hace a los municipios, en un federalismo desde arriba.

Pensamos que el esfuerzo de descentralización iniciado en 1983, fue importante, pero ya se está agotando; del federalismo hacendario hay que pasar al federalismo económico, al federalismo real, ésta es la propuesta cualitativa.

Desde el punto de vista del libre comercio son necesarios pocos tipos de impuestos generales, muchos locales sólo entorpecerían la actividad económica de los particulares. No proponemos que el municipio genere más impuestos. Nuestra propuesta es que, siendo todos los **impuestos federales**, para que sean cobrados con mayor fuerza política, el municipio reciba el 100% de la recaudación obtenida en su territorio y sólo después aporte lo que corresponda al estado y a la Federación para sus funciones generales,

Sabemos que este Federalismo desde abajo está muy lejos, pero ante el agotamiento de la actual descentralización expresada en los intentos de "devolver" a la Federación salud y educación por parte de los estados de Zacatecas y Oaxaca; ante ese agotamiento debemos comenzar a pensar en un federalismo real, de la periferia hacia el centro, del municipio a la Federación.

6.5. Utilizar los mercados financieros para financiamiento del desarrollo municipal

El gran porcentaje que ocupan las participaciones y aportaciones federales y estatales, sobre todo las primeras, son un factor de inmovilismo del municipio. Debido a que pretextando los calendarios, la baja en los precios del petróleo y los objetivos antiinflacionarios de la

política económica nacional, dichos ingresos municipales se retrasan y su disponibilidad para solucionar los problemas municipales está fuera de las decisiones del Ayuntamiento.

Ante este desfase entre necesidad de recursos y disponibilidad, proponemos que el ayuntamiento recurra a los mercados financieros de corto plazo para eliminar dicha discrepancia.

Además, otra justificación de recurrir a los mercados financieros por parte del municipio, es que asuma su potencial de tener un efecto en la intensidad de la economía municipal, que practique su función rectora del desarrollo municipal mediante una continuidad en el gasto público.

Dicha continuidad en el gasto en la actualidad es imposible porque derivada de la incertidumbre en los ingresos propios (no se sabe cuándo va a apagar la gente sus impuestos y derechos municipales), además de llegar a destiempo sobre todo las participaciones y las aportaciones federales y estatales.

En consecuencia, si el municipio se propone impactar el crecimiento municipal, el de las actividades internas municipales a través de un gasto continuo y bien calendarizado a través del tiempo, debe proceder a obtener recursos de los mercados financieros, pagaderos cuando lleguen las participaciones y las aportaciones.

El municipio debe buscar financiamiento de corto plazo, a 3 ó 5 meses según sea el retraso de la entrega de las partidas presupuestales por parte de los otros dos niveles de gobierno. Esto impediría el ciclo político de los negocios que tanto han afectado la marcha de la economía municipal.

Lograda esa continuidad en el gasto municipal, y en cada municipio, sin duda el desarrollo nacional sería una realidad.

Igualmente, el financiar la solución de problemas de Nezahualcóyotl con recursos del

mercado financiero de corto plazo, obligaría a ajustar la legislación de las participaciones y aportaciones para que los recursos no vinieran etiquetados, preasignados a los programas de gasto del Estado y/o de la Federación. Sino que hubiera amplio uso de los recursos, no un excesivo etiquetamiento en la disponibilidad de las partidas.

Por ejemplo, de la problemática señalada la solución más impactante sería la creación de un corredor industrial en condominio. Como esto significa incurrir en gastos hay que esperar a que lleguen los recursos, pero al llegar están preasignados en los distintos fondos y partidas señaladas por el Plan Estatal de Desarrollo, entonces nunca se haría nada. Para salir de este entrapamiento, el municipio puede y debe concurrir a los mercados financieros, dando como prenda los recursos federales y estatales a percibir sin etiquetar, y entonces proceder a iniciar la construcción del corredor industrial. La coparticipación, la corresponsabilidad de los vecinos del municipio en este tipo de obras, serían un gran aval de las decisiones y, sobre todo, un gran control presupuestal para evitar el mal manejo del uso del crédito municipal.

6.6. Una planeación del desarrollo con base en la población y los problemas municipales

El seguimiento que dimos en el capítulo 5 a la Planeación del Desarrollo que consiste en las etapas de planeación, programación, ejecución, control y evaluación del gasto municipal, nos ha servido para señalar que se ejerce una exagerada presión de los niveles de gobierno más altos, sobre el ejercicio del gasto municipal. En realidad la Planeación municipal es como una camisa de fuerza impuesta por la Planeación Estatal y/o Federal.

El Plan y Programas que surgen de una campaña política de proselitismo en realidad no llegan a aplicarse debido al poco tiempo con que cuenta un Ayuntamiento electo para realmente atender el desarrollo municipal (un año) puesto que enfrenta la inercia del último año de la administración saliente y el último año del trienio es de sucesión, un periodo de gobierno poco efectivo. La reelección o la ampliación del periodo municipal podrán ser soluciones a esa problemática.

También se observa que, en materia de programación no sea posible practicarla, a pesar de

que el municipio es realmente la única instancia que permite la programación por la cercanía real de los problemas de la población. Sólo imaginemos una oficina de gobierno federal alejada de los problemas reales y que sin embargo aparentemente genera programas de solución a dichos problemas. En cambio, una oficina municipal vive realmente la problemática.

Proponemos practicar la microplaneación del desarrollo, es decir, establecer todas las etapas de la administración integral del gasto municipal, por zona específica o por problema a solucionar, sin esperar que los programas estatales se empalmen con los municipales y de hecho no sea el gobierno estatal quien determine los rubros para ejercer los recursos.

De esa manera se eliminaría el burocratismo, el retraso, el inmovilismo, que impone el actual proceso de planeación del desarrollo del municipio de Nezahualcóyotl.

Nuestra sugerencia implica sin duda mayor autonomía, o tal vez respetar la autonomía que otorga el 115 Constitucional al Municipio, en el ejercicio del gasto y por ende mayor posibilidad de racionalización de los recursos.

Al proponer que sea la población, los vecinos quienes intervengan también en el proceso de programación y ejercicio de los recursos, es posible reducir la corrupción y en general los altos costos de transacción que ahora mismo caracterizan el ejercicio del gasto municipal.

No creemos que la aplicación de la Nueva Estructura Programática que aparentemente da más flexibilidad al ejercicio del gasto sea la solución, sino la microplaneación controlada por la ciudadanía.

Asimismo, en materia de control del gasto público se observa que los actuales controles, que tan sólo de enumerarlos generan temor pero que en la realidad no son del todo eficientes y eficaces; se requiere ir cambiando los criterios de control, por uno más de gestión como se señala en el capítulo V de esta tesis.

Sólo como complemento a lo anterior, sin caer en burocratismos ni crear superburócratas o

superoficinas, como cuando a nivel federal se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, es necesaria una oficina de planeación municipal y de personal calificado que dirija la planeación y programación que salga directamente a propuesta y solución de la población con base en la microplaneación.

6.7. Propuestas concretas para el desarrollo de Nezhualcóyotl.

La planeación del gasto público municipal debe considerar, además de las medidas administrativas planteadas, necesariamente propuestas concretas que permitan enfrentar la situación de crisis en el municipio desde una coyuntura más favorable hacia los habitantes de Nezhualcóyotl, y desde esa perspectiva contribuir a la solución de los grandes problemas nacionales.

6.7.1. Desarrollo Económico

El fomento al desarrollo económico es prioritario, hacer de la economía municipal el motor que incentive el bienestar de la ciudadanía, a través del impulso a la inversión pública y privada y la generación de empleos. Esto se logrará con diversas medidas como:

- a) Fomentar la inversión privada en el parque industrial Izcalli, aprovechando la infraestructura y equipamiento urbano instalado en dicha zona.
- b) Promover la instalación de un nuevo parque industrial aprovechando los terrenos del Bordo del Xochiaca, en los terrenos baldíos cercanos a la Colonia El Sol.
- c) Consolidar las micro y pequeñas empresas no sólo promoviendo su regularización sino también la capacitación técnica, administrativa, financiera y comercial de sus propietarios e integrantes.
- d) Integrar un conjunto comercial para permitir la venta de productos artesanales e industriales elaborados en Nezhualcóyotl por micro y pequeños empresarios, apoyándolos además con capacitación técnica y publicitaria.
- e) Alentar la construcción de una Central de Abasto que se convierta en eje comercial de productos básicos no sólo para Nezhualcóyotl, sino también para los municipios cercanos de Chimalhuacán, San Vicente Chicoloapan, La

Paz, entre otros.

- f) Construir una planta procesadora de desechos sólidos que permita la comercialización de productos, respetando las disposiciones legales y ecológicas en la materia.

6.7.2. Desarrollo Urbano y Obras Públicas

- a) Mejorar la red de abasto de agua potable. Actualmente el agua que llega hasta los domicilios de los habitantes de Nezahualcóyotl presenta numerosos problemas de contaminación, no sólo contiene hierro y manganeso, como el caso de la Zona Norte del Municipio, sino también tierra y lama; resultado del deterioro de la red; en este sentido se propone invertir un porcentaje importante del presupuesto en la instalación de plantas desferralizadoras y desmineralizadoras, así como en mejorar la red, evitando fugas y filtraciones, y garantizando un abasto de agua de mayor calidad.
- b) Revisar la red de drenaje. Garantizar a la ciudadanía que en época de precipitaciones pluviales se evitarán las inundaciones con la construcción de cárcamos y dar mayor capacidad a la red de drenaje, tanto principal como pluvial.
- c) **Mantenimiento y mejoramiento del equipamiento urbano.** El mantener en las mejores condiciones el actual equipamiento urbano garantiza mejores niveles de vida a los habitantes; las obras de ornato de plazas públicas y camellones contribuyen a mejorar la imagen del municipio y sus gobernantes.
- d) Construcción de una clínica para rehabilitación de adicciones; otra clínica para atención a enfermedades de la mujer y personas de la tercera edad. Estas pueden integrarse a la construcción de una zona hospitalaria, con un hospital de segundo nivel; que no existe en territorio municipal; con especialidades como cardiología, neurología, ortopedia, u otras, evitando desplazamientos hacia la ciudad de México para atenciones, con la pérdida de tiempo y de vidas.

6.7.3. Desarrollo educativo y cultural

La promoción de la educación y cultura es esencial en un municipio que desee alentar en el largo plazo el bienestar de sus habitantes, para ello sugerimos:

- a) Fomentar el otorgamiento de becas a alumnos de bajo nivel económico y alto aprovechamiento académico, a nivel básico, medio y superior.
- b) Alentar la construcción en territorio municipal de un centro de educación superior, dando continuidad a proyectos de extensión académica de la UNAM, el IPN, la UAEM o alguna institución privada de educación superior.

- c) Alentar la instalación con el INBA de una Escuela de Bellas Artes, que permita el florecimiento de la capacidad artística y cultural de los habitantes del municipio, desde edades tempranas.
- d) Apoyar a las bibliotecas públicas con mayor acervo y equipamiento informático y construir nuevas en zonas alejadas del municipio, como la zona oriente.

6.7.4. Desarrollo Deportivo y de Recreación.

- a) Equipar y mejorar la ciudad deportiva de Nezahualcóyotl.
- b) Construir un parque de juegos mecánicos, inexistente en el oriente de la zona metropolitana de la ciudad de México, que se constituya como polo de atracción para los habitantes de la zona, genere empleos y deje recursos económicos al Ayuntamiento, quien lo administrará.
- c) Fomentar la instalación de un multicinéma en los terrenos conocidos como “La Rancherita”. Actualmente los habitantes del Nezahualcóyotl se desplazan fuera del municipio para acudir a las salas cinematográficas.

CONCLUSIONES

Este trabajo intenta contribuir al estudio de la relación que existe entre la unidad territorial elemental que es el municipio y el desarrollo de sus habitantes. Es decir, estudiar las posibilidades de que a nivel municipal -en especial siguiendo el caso del Municipio de Nezahualcóyotl- encontrásemos los mejores instrumentos para coadyuvar en el desarrollo de los habitantes, factor que debería ser la base para el desarrollo nacional.

Igualmente constatamos que no es suficiente con definir al municipio político, geográfico-territorial, jurídico y administrativo, sino sobre todo desde el punto de vista económico, como unidad autosuficiente compuesta por habitantes que buscan su autodesarrollo. Con ello pensamos que debe abrirse el camino del análisis del municipio económico, que ha sido muy poco tratado en las fuentes consultadas.

La perspectiva del municipio económico nos abre un horizonte amplio sobre el papel del Ayuntamiento en el Desarrollo: como proveedor de los servicios públicos, pero también como rector del desarrollo de sus habitantes mediante un gasto público municipal continuo, sin los ciclos propios de las decisiones políticas de entrega de las participaciones y aportaciones federales, que hoy en día se retrasan hasta 3 y 5 meses.

Al intentar conocer la problemática general que enfrenta actualmente el Municipio de Nezahualcóyotl, nos dimos cuenta que a primera vista parece que ya hay pocas carencias sobre todo de servicios públicos, comparados con 20 ó 30 años atrás. Sin embargo, apenas y visualizamos el futuro el horizonte se ensombrece porque notamos carencia de servicios públicos de mayor calidad, alta tecnología y, sobre todo, de tercera generación.

Al analizar el actual federalismo basado en las Participaciones y Aportaciones Federales, vigente desde 1983, se observa que ha tenido como consecuencia que los municipios dependan excesivamente de los recursos federales. Nezahualcóyotl depende en casi 89% de su presupuesto. Este camino ya tiende a agotarse porque al sugerir aumento de esos

recursos sólo hará que la dependencia de recursos federales llegue a niveles de 90 ó 95%. Concluimos que se precisa de un nuevo Federalismo.

Dicho Federalismo podría consistir no en una descentralización creciente de responsabilidades, de la Federación y del Estado hacia el municipio, no pasar la papa caliente, sino trasladar el 100% de los recursos tributarios municipales, estatales y federales recaudados en el Municipio de Nezahualcóyotl. Este sería un Federalismo Real o desde abajo, distinto al actual Federalismo desde arriba

Con base en estas consideraciones abordamos el planteamiento problemático de nuestro tema con las preguntas: ¿Es posible que el Municipio de Nezahualcóyotl tenga capacidad para elevar el desarrollo de sus habitantes? ¿Es posible a nivel municipal contribuir a resolver los problemas de desarrollo económico y social de sus habitantes?

Respondemos con una tesis central: el Municipio de Nezahualcóyotl y cualquier municipio, podrían tener capacidad para lograr el desarrollo específico de sus habitantes, si se logra la autonomía en el ejercicio de su gasto público financiado con todos los ingresos que recauda el municipio: **municipales, estatales y federales que deben quedar en totalidad en manos del municipio y de todos los municipios del país, y éstos sean los que “participen” de sus ingresos a los niveles de gobierno más generales como son el Estado y la Federación.**

Esta tesis reclama hacer un gran esfuerzo en materia de planeación y programación del gasto municipal con amplia participación de la ciudadanía, como condición para evitar el mal manejo de los recursos y única vía para recuperar la confianza en el gobierno.

Mientras se logre ese Federalismo desde abajo, es preciso ampliar las Participaciones y Aportaciones Federales en al menos 25%, para que niveles de 80 ó 90% del presupuesto se eleven hasta el 95%. Pero continuarán los retrasos en la entrega de esos recursos, para lo cual se propone el uso del crédito municipal para asistir a los mercados financieros por recursos de corto plazo, de 3 a 5 meses, dando en prenda de pago las participaciones y aportaciones que se recibirán después de 3 ó 5 meses.

Con el financiamiento del gasto municipal sería posible acceder a la capacidad rectora del Ayuntamiento en el autodesarrollo de los habitantes de Nezahualcóyotl, dándole una continuidad al gasto municipal y por ende a los servicios públicos municipales.

La capacidad del municipio de Nezahualcóyotl depende de los ingresos municipales, tanto de los propios como de los que provienen del Estado y de la Federación y de los contratados en los mercados financieros. Sin embargo, a pesar de que se han elevado las Participaciones y Aportaciones al municipio, la hacienda municipal sigue siendo pobre y es un obstáculo para que el municipio cumpla su papel en la elevación del desarrollo de sus habitantes.

El federalismo hacendario se ha agotado y ahora es preciso generar un federalismo real o un federalismo de abajo hacia arriba, que consiste fundamentalmente en: todos los ingresos que recauda el municipio, municipales, locales y federales deben quedar en su totalidad en manos del municipio, y de todos los municipios del país, y sólo entonces se distribuyan hacia arriba.

Es decir, el **federalismo debe dar el paso decisivo**: el municipio debe ser realmente la base del desarrollo.

Si el municipio atiende el desarrollo de sus habitantes, con base en el federalismo económico o real, como lo hemos propuesto aquí, el desarrollo nacional será una realidad; en caso contrario sólo se estarán usando los recursos de la nación para compensar desequilibrios externos provocados por las grandes empresas y por los inversionistas foráneos.

BIBLIOGRAFÍA

- AÑORVE Baños, Manuel. *Servicios Públicos Municipales*. México, M. Porrúa, 1998.
- ASTUDILLO Moya, Marcela. *La Distribución de los Impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el Siglo XX*. México, M. A. Porrúa.
- CABRERO Mendoza, Enrique y otros. *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México, CIDE.
- CABRERO Mendoza, Enrique. *La gestión de servicios urbanos: Reto a la innovación en los gobiernos locales*. México, CIDE.
- CABRERO Mendoza, Enrique. *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*. México, M. A. Porrúa.
- COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *La autonomía municipal en México*. México, M. Porrúa, 1998.
- Gaceta de Administración Estatal y Municipal*. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Varios Números de 1991 a 1999.
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo y Alejandro Herrera Macías. "Problemática de los servicios municipales: el caso de Oaxaca, Oaxaca". En José Mejía Lira. *Problemática y desarrollo municipal*. México, Plaza y Valdés, S.A. de C. V., 1994.
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo y Misael Hernández Torres. *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*. División de Administración. Pública. Colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1994.
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo. *Formas clave de prestación de los servicios municipales*. México, CIDE, 1992.
- GARÍN Aguilar, Mireya. "El impuesto de radicación en el municipio de Toluca, Estado de México, 1992-1994". Tesis, Licenciatura en Economía, ENEP Aragón, 1994.
- GUILLÉN López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Tijuana, B. C., Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- HERNÁNDEZ Torres, Misael. *Servicios Municipales: Una experiencia de Concesión*. México, CIDE.
- IGLESIAS, Maximiliano. *Nezahualcóyotl: Testimonios históricos 1944-1963*. H. H. Ayuntamiento Municipal. 1999.

JIMÉNEZ-Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado. *Los municipios de México*. México, UNAM, 1978.

MARTÍNEZ, Gustavo Cabañas. "El ayuntamiento como promotor de desarrollo." *Revista Estudios Municipales*, México, SEGOB, Centro nacional de Estudios Municipales, N° 9, mayo-junio de 1986.

MEJÍA Lira, José (Compilador). *Problemática y desarrollo Municipal*. México, U. Iberoamericana- Plaza y Valdés, 1994.

MEJÍA Lira, José. "Una perspectiva para el análisis y estudio municipales." En José Mejía Lira. *Problemática y desarrollo municipal*. México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 1994.

MEJÍA Lira, José. La participación ciudadana en los Municipios en la nueva relación Estado-Sociedad. México, CIDE.

MUSGRAVE, Richard A. *Public finance in a democratic society*. Washington: New York University Press, 1986.

MUSGRAVE, Richard A., ed. *Essays in fiscal federalism*. Washington: The Brookings Institution, 1965.

PÉREZ González, Hugo Nicolás *La problemática de la Administración Financiera en el Municipio Mexicano*. México, CIDE.

SEGOB, **Revista Estudios Municipales**. Varios Números 1985-1988.

Seminario Internacional: "El Municipio como Promotor del Desarrollo Económico Local". IULA, *Cuadernos del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales*, CELCADEL.

UGARTE Cortés, Juan. *La Reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio*. México, Editorial Porrúa S.A., 1985.

Varios Autores. *El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local*. IULA, Cuadernos del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales - CELCADEL.

Varios Autores. *Municipio y Economía Local: Iniciativas para el Desarrollo*. IULA, Cuadernos del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales - CELCADEL.

VILLAR Calvo, Alberto. *La impotencia municipal en el desarrollo urbano*. México, UAEM- Plaza y Valdés, 1998.